

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

MANUAL DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

**Edição revisada com base na nova Lei de Licitações
(14.133/2021)**

Juiz de Fora - 2023

Sumário

GLOSSÁRIO.....	3
1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	6
1.1. PERFIL DO GESTOR E DO FISCAL DE CONTRATOS.....	7
1.2 PLANEJAMENTO.....	8
1.3 LICITAÇÃO.....	9
1.4 CONTRATO ADMINISTRATIVO.....	9
2 GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	11
2.1. DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	11
2.2 ATO DE NOMEAÇÃO DO GESTOR.....	12
2.2.1. <i>Gestor substituto</i>	12
2.3. DAS ATRIBUIÇÕES.....	13
3 FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	18
3.1 DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE FISCALIZAÇÃO.....	18
3.2 ATO DE NOMEAÇÃO DO FISCAL.....	18
3.2.1 <i>Fiscal substituto</i>	19
3.3 ATRIBUIÇÕES DO FISCAL DE CONTRATO.....	19
3.4 ASSESSORAMENTO TÉCNICO CONTRATADO.....	23
3.5 REPRESENTANTE DO FORNECEDOR DE BENS/ PRESTADOR DE SERVIÇOS.....	24
4 RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES E FISCAIS DE CONTRATOS.....	26
4.1 RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	27
4.2 RESPONSABILIZAÇÃO PENAL.....	27
4.3 RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL.....	28
5 RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA CONTRATADA.....	30
5.1 DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	30
5.2 SANÇÕES DE CUNHO ADMINISTRATIVO.....	31
5.2.1 <i>Advertência</i>	32
5.2.2 <i>Multa administrativa</i>	33
5.2.3 <i>Impedimento de licitar e contratar</i>	33
5.2.4 <i>Declaração de Inidoneidade para Licitar ou Contratar</i>	34
5.3 DIRETRIZES PROCEDIMENTAIS.....	36
5.3.1 <i>Identificação da Suposta Irregularidade</i>	36
5.3.2 <i>Instrução do Processo Administrativo</i>	37
5.3.3 <i>Comunicar ao Titular da UG</i>	37
5.3.4 <i>Notificação à Contratada</i>	37
5.3.5 <i>Defesa Apresentada pela Contratada</i>	38
5.3.6 <i>Análise da Defesa Apresentada</i>	38
5.3.7 <i>Saneamento do Procedimento e Aplicação da Sanção</i>	38
5.4 CÁLCULO DA MULTA.....	39
5.4.1 <i>Definição da base de cálculo</i>	39
5.4.2 <i>Definição da Alíquota</i>	40
5.4.3 <i>Multa</i>	40
5.5 IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR.....	40
5.6 DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE.....	41
5.7 PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO – PAR DECRETO MUNICIPAL Nº 14.227/2020 E LEI FEDERAL 12.846/2013.....	42
5.8 SISTEMA INTEGRADO DE REGISTRO DO CEIS/CNEP.....	42
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44

GLOSSÁRIO

1. APOSTILAMENTO: é a anotação do registro administrativo no próprio termo de contrato ou em instrumentos hábeis que o substituam, devendo ser utilizado em situações em que haja necessidade de pequenos registros no termo contratual, em que não se altere o seu valor inicial e em que não haja implicações em sua execução, na busca pelo princípio da eficiência. A apostila pode ser utilizada em casos de situações não substanciais e que não alterem o contrato, tais como:

- a) variação do valor decorrente de reajuste/repactuação previsto no contrato;
- b) atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento previstos em contrato;
- c) alterações na razão ou na denominação social do contratado;
- d) empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido.
- e) nos casos descritos no art. 115, §5º da Lei Federal 14.133/2021: em caso de impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente pelo tempo correspondente, anotadas tais circunstâncias mediante simples apostila.

1.1 – ATESTAR/ATESTAÇÃO: ato administrativo em que o fiscal do contrato declara a efetiva prestação do serviço ou fornecimento de bem ou execução de obra, documentado na nota fiscal emitida pelo Contratado, legitimando o pagamento.

2. CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS FEDERAIS: Certidão de débitos relativos a tributos federais e à dívida ativa da União; refere-se exclusivamente à situação do sujeito passivo no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

3. CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS ESTADUAIS: Certidão de débitos relativos a tributos estaduais e à dívida ativa do Estado de Minas Gerais e/ou Estado em que o CNPJ da empresa esteja vinculado.

4. CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS MUNICIPAIS: Certidão de débitos relativos a tributos municipais e à dívida ativa do Município de Juiz de Fora, emitida pela própria municipalidade.

5. CERTIDÃO DE REGULARIDADE DO FGTS: documento que comprova a regularidade da Contratada perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), sendo emitido exclusivamente pela Caixa Econômica Federal (CEF).

6. CONTRATO: todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

6.1 – CONTRATANTE: unidade competente da Prefeitura de Juiz de Fora signatária do instrumento contratual.

6.2 – CONTRATADO: pessoa física ou jurídica signatária de contrato com o Município de Juiz de Fora.

7. ORDEM DE SERVIÇO: é o documento utilizado para a solicitação, acompanhamento e controle de tarefas relativas à execução dos contratos de prestação de serviços, especialmente os de tecnologia da informação, que deverá estabelecer quantidades estimativas, prazos, custos e possibilitar a verificação da conformidade do serviço executado com o solicitado.

8. PAD: Processo Administrativo Disciplinar.

9. PREPOSTO: pessoa indicada para representar a Contratada na execução do contrato, sem que exista a pessoalidade e a subordinação direta.

10. PROJETO BÁSICO: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os elementos listados no inciso XXV, do artigo 6º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

11. TERMO DE REFERÊNCIA: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: definição do objeto (natureza, quantitativos, o prazo do contrato e a possibilidade de sua prorrogação), fundamentação da contratação, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto e os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e de pagamento, forma e critérios de

seleção do fornecedor, estimativas do valor da contratação e adequação orçamentária (vide inciso XXII, do Artigo 6º, da Lei Federal 14.133/2021).

12. TERMO ADITIVO: instrumento de modificações contratuais que não alterem seu objeto, podendo ocorrer, por exemplo, em função da necessidade de acréscimos ou supressões das quantidades inicialmente contratadas, dentro dos limites legais, ou mesmo da necessidade de modificação ou dilatação do prazo de execução do objeto contratual.

13. UG: Unidade Gestora da Administração Direta, Autarquia e Fundação.

14. VIGÊNCIA: período de execução do contrato

15. REAJUSTE: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, consistente na recomposição do poder aquisitivo da moeda em decorrência das perdas causadas pela inflação, conforme o índice de correção monetária previsto no contrato, de modo a remunerar adequadamente o Contratado.

16. REPACTUAÇÃO: aplicável aos contratos de prestação de serviços de mão-de-obra executados de forma contínua com objetivo de adequar os valores contratuais aos novos preços de mercado. É necessária a análise da variação dos custos contratuais e que haja previsão em edital, com data vinculada à apresentação das propostas, no caso de custos decorrentes do mercado, e para os custos decorrentes de mão de obra, com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo, que são os instrumentos definidores das remunerações mínimas dos trabalhadores, decorrentes de negociação entre empregadores e empregados ou por decisão judicial.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O objetivo do presente manual consiste em orientar Gestores e Fiscais na execução da respectiva função, traçando diretrizes para que exerçam de forma parametrizada e transparente o controle e a fiscalização dos Contratos Administrativos.

A Constituição Federal em seu art. 37, XXI, vincula os ajustes realizados pela Administração ao processo licitatório, salvo em casos específicos devidamente previstos. Deste modo, os contratos administrativos são dispositivos legais e padronizados, que regulamentam a contratação do Poder público, atendendo à necessidade direta ou indireta da sociedade.

Hely Lopes Meirelles¹, conceitua contrato como “um ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”.

A depender do objeto avençado podem ser classificados em diversas espécies, dos quais destacam-se:

- **Obra:** toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;
- **Serviço:** atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;
- **Compra:** aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento.

O contrato deve ser **executado fielmente pelas partes envolvidas** de acordo com as cláusulas contratuais, **sob pena de rescisão unilateral do ajuste** (art. 104, II, da Lei Federal 14.133/21), por parte da Administração, quando restar caracterizado o descumprimento, o cumprimento irregular ou a lentidão no cumprimento de cláusulas contratuais pelo contratado.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 44ª Ed revista, atualizada e ampliada.

A gestão e fiscalização da execução de contrato administrativo é **DEVER** da Administração Pública.

Para que a Gestão e a Fiscalização ocorram de maneira efetiva, é necessário que a elaboração dos contratos administrativos seja feita da forma mais completa possível, com todas as suas caracterizações e diretrizes do bem adquirido ou serviço contratado, incluindo as fases pré e pós-contratuais.

Gestão e fiscalização são atividades complementares que não devem ser confundidas, tendo, cada uma, seus objetivos e resultados específicos. É necessário fazer a distinção entre ambos para que se possa determinar a correta atribuição das correspondentes responsabilidades.

O Gestor de contrato desempenha serviço de gerenciamento dos contratos, enquanto o Fiscal atua na vigilância e exame do objeto contratado pela Administração, cuja finalidade é verificar se houve a observância das especificações contratualmente previstas no termo firmado entre as partes, bem como das disposições técnicas e administrativas. O Fiscal deve exercer um acompanhamento zeloso sobre todas as etapas/fases da execução contratual, de forma preventiva, rotineira e sistemática. A fiscalização garante que o contrato seja executado de modo eficaz, e que o contratado cumpra os deveres a ele impostos, sendo prerrogativa conferida à Administração (art. 104, III, da Lei Federal 14.133/21).

A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição. (art. 117 da Lei Federal nº 14.133/21)

1.1. Perfil do Gestor e do Fiscal de Contratos

Considerando a relevância dos encargos de gestão e fiscalização dos contratos, é importante que os servidores designados sejam dotados de qualificações (art. 7º da Lei Federal nº 14.133/21), tais como:

- a) Ser, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública. A designação de servidor não efetivo para funcionar como Gestor de Contrato ou Fiscal de Contrato deverá ser devidamente fundamentada;
- b) Possuir boa reputação ético-profissional;
- c) Possuir conhecimentos básicos da Lei Federal nº 14.133/21, Lei Federal nº 4.320/64 e outras legislações correlatas, bem como dos manuais de rotinas administrativas aprovados no Município através de Instruções Normativas;
- d) Estudar os regulamentos, participar das capacitações e atualizações promovidas pela Secretaria de Transformação Digital e Administrativa, pela Controladoria Geral do Município, pela Escola de Governo, ou por outros órgãos, no que tange às suas atribuições;
- e) Não estar respondendo sindicância ou PAD;
- f) Não haver sido condenado em processo criminal por crimes contra a Administração Pública;
- g) Não ser cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

Portanto, deverá ser designado como Fiscal do contrato servidor, preferencialmente com conhecimento técnico acerca do objeto da contratação, para acompanhar e fiscalizar a execução contratual. Ao gestor, caberá a tomada de decisões gerenciais relativas à execução do objeto contratual.

1.2 Planejamento

O planejamento é um dos princípios fundamentais da Administração Pública e deve tratar dos:

- a) objetivos, prazos e metas;
- b) meios de realização das atividades e seus respectivos recursos;

- c) métodos de avaliação/monitoramento e controle.

É de grande importância planejar adequadamente, de forma a contemplar a satisfação das necessidades demandadas pela Administração Pública, em conformidade com as normas e dispositivos legais relativos ao objeto licitado.

Sem planejamento adequado, a contratação corre sérios riscos de sofrer substanciais alterações de valor durante sua vigência, uma vez que os riscos inerentes à execução do seu objeto não foram previamente identificados.

1.3 Licitação

A licitação é obrigatória para toda a Administração Pública na contratação de obras, serviços, compras e alienações, exceto nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade.

1.4 Contrato Administrativo

A Administração Pública, após planejar suas ações e realizar o procedimento licitatório, celebra o acordo entre as partes (contratante e contratado), caracterizado pelo **contrato**.

Uma característica predominante do contrato administrativo é a presença de cláusulas que concedem várias prerrogativas à Administração Pública, tais como:

- a) possibilidade de alteração unilateral do contrato pela Administração, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
- b) rescisão unilateral;
- c) **fiscalização do contrato;**
- d) possibilidade de aplicação de penalidades por inexecução contratual.
- e) ocupar provisoriamente bens móveis e imóveis e utilizar pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato nas hipóteses de:
 - e.1) risco à prestação de serviços essenciais;

e.2) necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais cometidas pelo contratado, inclusive após extinção do contrato.

2 GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

2.1. Disposições gerais sobre gestão de contratos administrativos

As atividades de gestão de contrato englobam diversas providências, tanto do Titular da UG, antes da celebração do contrato, quanto do Gestor de Contrato nomeado, após a formalização do instrumento contratual.

O Titular da Unidade Gestora deve acompanhar o procedimento licitatório desde o seu início, participando da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, edital e da respectiva minuta do instrumento contratual, propondo alterações, quando necessárias, atentando, principalmente, para existência de: cronograma físico-financeiro; planilha de custos e formação de preços; indicação da classificação funcional programática pelo qual correrá a despesa e indicação de natureza de despesa na qual a mesma será realizada.

A atribuição do gestor dos contratos administrativos corresponde ao conjunto de medidas, técnicas, procedimentos e controles com vistas à administração correta e eficaz de todos os aspectos que compreendem a contratação. É o serviço geral de administração dos contratos celebrados entre o Município e terceiros, cuidando, por exemplo:

- a) de incidentes relativos a pagamentos;
- b) de questões ligadas à documentação;
- c) do acompanhamento dos aspectos administrativos contratuais quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas e quanto ao controle do contrato administrativo no que se refere a revisões, a reajustes, a repactuações e a providências tempestivas nas hipóteses de inadimplemento;
- d) do controle e formalização dos procedimentos relativos à prorrogação, à alteração, ao reequilíbrio, ao pagamento, à eventual aplicação de sanções e à extinção dos contratos.

O processo de gestão do contrato tem como insumo o instrumento contratual e gera como saída uma solução, que produz resultados, os quais atendem à necessidade da Administração Pública que desencadeou a contratação, sendo considerado um **serviço administrativo** propriamente dito.

O gestor de contrato deve observar o cumprimento, pelo Contratado, das regras/cláusulas previstas no instrumento contratual.

2.2 Ato de nomeação do gestor

- É de competência exclusiva do titular da UG;
- Deverá ser formalizado por meio de Portaria da respectiva UG, publicada no Diário Oficial do Município, que identificará o(s) contrato(s) sob sua responsabilidade, nos termos do modelo constante do **Anexo I – Modelo de Portaria de Nomeação** deste Manual, cuja cópia deve ser anexada ao processo administrativo eletrônico referente à contratação;
- Deverá ser o primeiro ato realizado após a publicação do instrumento contratual no Diário Oficial do Município;
- Deverá observar o vínculo existente entre servidor estabelecido entre o servidor e a Administração Pública e indicar, preferencialmente, servidor efetivo do quadro permanente do Município;

Excepcionalmente, nos casos em que o mesmo servidor for designado como gestor e fiscal do contrato, as duas funções deverão vir destacadas na respectiva Portaria, devendo constar no processo administrativo correspondente a devida justificativa.

ATENÇÃO:

O servidor designado como gestor deverá ser cientificado da designação e poderá, no prazo de 2 (dois) dias úteis, solicitar substituição da função caso não observados os critérios definidos Decreto Municipal 15.635/2022 ou caso demonstre não possuir qualificação técnica necessária à atividade fiscalizatória, cabendo à autoridade máxima da Unidade Gestora, em caráter terminativo, decidir sobre a questão em 2 (dois) dias úteis.

2.2.1. Gestor substituto

É o servidor indicado para atuar como gestor do contrato no impedimento eventual e regulamentar do titular.

Quando da necessidade de mudança do gestor, em caráter temporário ou definitivo, o Titular da Unidade Administrativa deverá designar a respectiva nomeação através de Portaria a ser publicada no Diário Oficial.

O servidor deverá ser previamente comunicado da indicação para exercer o encargo de gestor substituto de contrato.

O servidor designado em caráter substitutivo também deverá ser capacitado e orientado para o exercício de suas funções.

2.3. Das atribuições

As atividades de gestão de contrato englobam diversas providências, de acordo com a legislação pertinente. Desse modo, além do disposto no art. 12 do Decreto Municipal 15.635/2022, observar os itens abaixo:

- 1** Inserir as informações relativas à obrigatoriedade de retenção tributária na fonte (Imposto sobre a Renda; Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza; Previdência Social - INSS), definindo, em conjunto com os setores responsáveis, as alíquotas aplicáveis à pretendida contratação.
- 2** Zelar pelo cumprimento integral das cláusulas contratuais e da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro;
- 3** Analisar os documentos referentes ao recebimento do objeto contratado e a documentação que antecede o pagamento;
- 4** Comunicar ao setor competente sobre quaisquer incongruências observadas na execução contratual, que impliquem na atestação, além da comunicação de irregularidades encontradas:
 - a) desconformidades com o edital ou contrato;
 - b) inobservância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao princípio da legalidade, norteadores dos procedimentos licitatórios.
- 5** Decidir provisoriamente sobre a suspensão da entrega de bens ou a realização de serviços, através dos registros de ocorrências de descumprimento do objeto contratual realizados pelo fiscal do contrato.

6 Coordenar a instrução processual e zelar para que constem, no **processo administrativo eletrônico referente à contratação**, todos os documentos relativos a ele, tais como:

- a) Estudo Técnico Preliminar;
- b) Termo de Referência;
- c) Projeto Básico;
- d) Edital;
- e) Termo de Contrato;
- f) Notas de Empenho;
- g) Portarias de nomeação/alteração do gestor e/ou fiscal de contrato, sempre que ocorrerem;
- h) Termos Aditivos;
- i) Termos de Apostilamento;
- j) Documentos fiscais (Notas Fiscais, Faturas ou documentos equivalentes);
- k) Notas de Liquidação;
- l) Relatórios elaborados por fiscais e gestores;
- m) Outros documentos administrativos relevantes.

7 Manter-se informado acerca dos preços praticados no mercado referente ao bem adquirido ou serviço contratado, com o objetivo de instruir qualquer reajuste e/ ou prorrogação contratual.

8 Para fins de empenho de despesa e de pagamento, deve-se verificar, durante o período de vigência do instrumento contratual, a manutenção das condições de habilitação do contratado, observando, através de certidões negativas de débito, o cumprimento das obrigações fiscais e trabalhistas perante os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e Justiça do Trabalho). Deve-se, ainda, anotar os problemas e riscos eventuais que obstem o fluxo normal da liquidação e do pagamento da despesa, através de relatório.

9 Notificar, formalmente, ao preposto ou representante da Contratada, qualquer ocorrência que impacte a execução contratual, solicitando a devida correção, no período máximo de 5 (cinco) dias úteis nos casos em que não houver previsão contratual.

a) Quando forem realizadas reuniões entre o Gestor do contrato e o preposto da empresa Contratada, utilizar o Modelo de ata de reunião, que consta no **Anexo VII - Ata de Reunião**, deste Manual.

10 Analisar as justificativas ou as correções apresentadas pela Contratada com relação às ocorrências detectadas, decidindo junto a seus superiores e ao Fiscal de Contrato quais as providências a serem adotadas.

11 Comunicar, **formalmente**, ao titular da Unidade Gestora, o descumprimento total ou parcial, por parte da Contratada, das responsabilidades assumidas nos contratos.

a) Modelo da comunicação formal consta no **Anexo II - Comunicação Descumprimento Contratual Parcial/Total**, deste Manual.

12 Propor soluções para os problemas detectados e as pertinentes aplicações de sanções, estabelecidas no instrumento contratual.

13 Acompanhar o saldo do empenho referente ao instrumento contratual celebrado pelo Município junto à Contratada, de forma a garantir sua perfeita execução, evitando o desenvolvimento de atividades sem a necessária cobertura orçamentária.

14 Zelar pela transparência dos atos administrativos, bem como fornecer informações e dados para atendimento às demandas da Lei de Acesso à Informação, inserir os dados referentes aos contratos administrativos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e divulgação dos dados no Portal da Transparência.

15 Acompanhar, sistematicamente, junto ao responsável na respectiva Unidade Gestora, o preenchimento do DIMSICOM (gerenciador de cadastro para exportação de dados ao TCEMG), ou outro sistema que venha a ser adquirido para a mesma função, zelando para que os dados referentes ao contrato sejam incluídos corretamente.

16 Coordenar a rotina de acompanhamento e de fiscalização do contrato, cujo histórico de gerenciamento deverá conter todos os registros formais da execução,

a exemplo da ordem de serviço, do registro de ocorrências, das alterações e das prorrogações contratuais, e elaborar relatório com vistas à verificação da necessidade de adequações do contrato para fins de atendimento da finalidade da administração.

17 Elaborar relatório final, com as informações obtidas durante a execução do contrato, sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração.

18 Realizar o recebimento definitivo do objeto do contrato referido, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

19 Tomar providências para a formalização de processo administrativo de responsabilização para fins de aplicação de sanções de impedimento de licitar e contratar e de declaração de inidoneidade para licitar e contratar, a ser conduzido pela comissão de que trata o art. 158 da Lei Federal nº 14.133/2021, ou pelo agente ou pelo setor competente para tal, conforme o caso.

20 Cuidar de questões referentes à prorrogação/rescisão/alteração dos contratos junto às autoridades competentes (ou às instâncias competentes), **que devem ser providenciadas antes de seu término**, fazendo-se constar as devidas justificativas, observando, conforme Instrução Normativa 01/2023/STDA², a necessidade de:

- a) A Unidade Gestora contratante deverá, com 120 (cento e vinte) dias de antecedência do término da contratação, solicitar do contratado a informação, formal e por escrito, acerca do interesse em prorrogar o contrato. (**Anexo V – Prorrogação/Rescisão Contratual**);
- b) Havendo anuência do contratado, o gestor do contrato deverá encaminhar, à STDA/SSLICOM/DT/SM, com 90 (noventa) dias de antecedência do término da contratação, solicitação de avaliação da pesquisa de mercado realizada no âmbito da UG requisitante, para conferência e possível ampliação da pesquisa de mercado;
- c) A UG solicitante deverá encaminhar ao Departamento Técnico da SSLICOM (STDA/SSLICOM/DT), dentro do processo

² Disponível em <https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/cpl/legislacao>

administrativo de contratação, um pedido de formalização da prorrogação com 60 (sessenta) dias de antecedência do término do contrato, acompanhado dos documentos listados no Artigo 4º da IN 01/2023/STDA;

- d) Recebido o processo devidamente instruído, o STDA/SSLICOM/DT, no prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis, confirmará a compatibilidade da prorrogação com o valor de mercado, e encaminhará o processo à Assessoria Jurídica Local da UG requisitante, ou, na ausência desta, à Procuradoria Geral do Município, para manifestação acerca da viabilidade de prorrogação do contrato e, se for o caso, para elaboração da minuta de termo aditivo de prorrogação do ajuste.

21 Tratando-se de prorrogação contratual demonstrar, **de forma fundamentada**, que a prorrogação é mais vantajosa do que a abertura de um novo procedimento licitatório, de modo a garantir:

- a) a obtenção da melhor relação custo-benefício nas contratações;
- b) a melhor eficiência na prestação do serviço ou fornecimento de material;
- c) que os recursos públicos sejam alocados da maneira mais eficiente possível.

3 FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

3.1 Disposições gerais sobre fiscalização

A fiscalização dos contratos administrativos é dos temas mais relevantes da gestão pública, não sendo raros os casos em que bons contratos e boas licitações são perdidos em seus fins em decorrência da ausência ou deficiência de fiscalização.

O(s) fiscal(ais) de contrato é(são) o(s) servidor(es) responsável(veis) por acompanhar **a execução do objeto definido em contrato**, devendo:

- atuar ativa e preventivamente, observando o cumprimento, pela Contratada, de todas as regras e procedimentos previstos, com redução efetiva, quando for o caso, das inconsistências apresentadas na execução;
- fiscalizar de maneira precisa, imediata e eficiente;
- resguardar, de forma eficiente, segura e transparente, os interesses públicos, uma vez que a Administração tem o dever de fiscalizar o contrato, tomando todas as precauções e providências acerca do contrato fiscalizado.

3.2 Ato de nomeação do fiscal

- É de competência exclusiva do titular da UG;
- Deverá ser formalizado por meio de Portaria da respectiva UG, que identificará o contrato sob sua responsabilidade, nos termos do modelo constante do Anexo I deste Manual, cuja cópia deve ser anexada ao processo administrativo eletrônico referente à contratação;
- Deverá ser o primeiro ato realizado após a publicação do instrumento contratual no Diário Oficial do Município;
- Deverá observar o vínculo estabelecido entre o servidor e a Administração Pública e indicar, preferencialmente, servidor

efetivo do quadro permanente do Município e que tenha conhecimento técnico ou prático a respeito dos bens e serviços que estão sendo adquiridos/prestados;

Excepcionalmente, nos casos em que o mesmo servidor for designado como gestor e fiscal do contrato, as duas funções deverão vir destacadas na respectiva Portaria, devendo constar no processo administrativo correspondente a devida justificativa

ATENÇÃO:

O servidor designado como fiscal deverá ser cientificado da designação e poderá, no prazo de 2 (dois) dias úteis, solicitar substituição da função, caso não observados os critérios definidos no Decreto Municipal 15.635/2022, ou caso demonstre não possuir qualificação técnica necessária à atividade fiscalizatória, cabendo à autoridade máxima da Unidade Gestora, em caráter terminativo, decidir sobre a questão em 2 (dois) dias úteis.

3.2.1 Fiscal substituto

É o servidor indicado para atuar como fiscal do contrato no impedimento eventual e regulamentar do titular.

Quando da necessidade de mudança do fiscal, em caráter temporário ou definitivo, o Gestor da Unidade Administrativa deverá designar a respectiva nomeação através de Portaria a ser publicada no Diário Oficial.

O servidor deverá ser previamente comunicado da indicação para exercer o encargo de fiscal substituto de contrato.

O servidor designado em caráter substitutivo também deverá ser capacitado e orientado para o exercício de suas funções.

3.3 Atribuições do fiscal de contrato

O fiscal de contrato é obrigado a avaliar a execução do objeto contratual, especialmente se ocorrem vícios, defeitos ou incorreções, inclusive dos materiais empregados (art. 119 da Lei Federal nº 14.133/21).

O fiscal de contrato, para que possa conduzir, eficientemente, o processo de fiscalização, tem por atribuições fundamentais, entre outras, conforme as peculiaridades de cada contratação, as descritas a seguir:

1 Ler atenta e minuciosamente todo o contrato e seus aditivos, principalmente quanto ao(à):

- a) objeto da contratação;
- b) forma de execução;
- c) forma de fornecimento de materiais e prazo de entrega ou prestação dos serviços e quantitativo de funcionários, se houver;
- d) cronograma de serviços;
- e) obrigações da contratante e da Contratada, especialmente no que se refere à Convenção Coletiva de Trabalho – CCT, que rege a relação entre funcionários e a categoria dos profissionais empregadas nos serviços contratados;
- f) condições de pagamento;
- g) fiscalização;
- h) sanções administrativas

2 Acompanhar o fornecimento de material e a prestação de serviço de acordo com as especificações de cada caso, em caráter provisório, nos termos da Ordem de Serviço (**Anexo VIII – Ordem de Serviço**).

3 No caso de impedimento para a continuidade da avença, deverá expedir Ordem de Paralisação (**Anexo IX – Ordem de paralisação**), que se constitui como documento essencial para acompanhamento do prazo contratual que for interrompido.

4 O fiscal de contrato deve anotar, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas com a execução contratual e determinará o que for necessário à regularização de falhas ou defeitos observados

5 Acompanhar “*in loco*” a execução do objeto do contrato, apontando as faltas cometidas pelo contratado e, se for o caso, promover os registros pertinentes.

6 Tratando-se de fornecimento integral ou parcelado de materiais, de execução de obras ou prestação de serviços o Fiscal deve realizar as seguintes atividades, descrevendo um relatório através do **Anexo III – Acompanhamento da Execução Contratual**, que integra este Manual:

a) conferir, no ato do recebimento integral ou parcelado do objeto contratado, se os bens ou serviços estão de acordo com as especificações discriminadas no instrumento contratual;

b) conferir, juntamente com o Supervisor de Fornecimento e Controle de Suprimentos do Departamento/Unidade de Execução Instrumental - DEIN/UNEI, ou setor correspondente responsável por providenciar e instruir o processo com as certidões fiscais e trabalhistas, o documento fiscal entregue pelo contratado, especialmente:

- o documento fiscal entregue pelo contratado, **especialmente a validade;**
- os dados do emitente;
- o quantitativo contratado, mesmo que a entrega seja parcelada, verificando os valores unitários e totais cobrados;
- a Razão Social e o CNPJ da Prefeitura de Juiz de Fora, dos Fundos Municipais, das Autarquias e Fundações;
- os tributos destacados e os casos de retenção na fonte.

7 Informar à Contratada sobre a necessidade de constante atualização documental, a fim de manter as condições de habilitação e o atendimento das exigências legais.

8 Esclarecer dúvidas do preposto/representante da Contratada que estiverem sob sua alçada, encaminhando às áreas competentes os problemas que surgirem quando lhe faltar competência.

9 Esclarecer à Contratada que toda a comunicação entre ela e a Fiscalização deverá ser formalizada por escrito, com a confirmação de recebimento.

10 Buscar esclarecimentos e soluções técnicas para as ocorrências que surgirem durante a execução dos serviços e antecipar-se na solução de problemas que afetem a relação contratual.

11 Conferir e certificar as faturas/notas fiscais apresentadas pela Contratada, bem como toda a documentação exigida em contrato, especialmente observando se são referentes ao objeto efetivamente contratado.

12 Atestar os documentos fiscais solicitando as correções devidas, quando ocorrerem, arquivando cópia junto aos demais documentos pertinentes. Após a conferência, atesto e eventual saneamento, o Fiscal deverá encaminhá-los à unidade competente para pagamento.

Lembre-se: o fiscal não deverá atestar nota fiscal enquanto não for cumprida a total execução, entrega ou correção dos bens e serviços.

13 Avaliar periodicamente, junto aos beneficiários do contrato, o nível de satisfação dos serviços prestados.

14 Dar parecer técnico nos pedidos de alterações contratuais quanto ao objeto contratado.

15 Comunicar a necessidade de abertura de nova licitação ou a necessidade de acréscimo e/ou supressão, observando o limite máximo admitido por Lei (art. 125 da Lei Federal nº14.133/2021) o nível de estoque de bens ou término da vigência do contrato;

16 Zelar pelo efetivo cumprimento das obrigações contratuais assumidas e pela qualidade dos produtos e serviços fornecidos pela Contratada.

17 Solicitar, quando for o caso, a substituição dos bens e serviços por inadequação às especificações do contrato ou em virtude dos vícios que apresentem.

18 Avaliar constantemente a qualidade da execução contratual, propondo, sempre que cabível, medidas que visem reduzir gastos e racionalizar os serviços.

19 Quando constatadas irregularidades na execução do objeto contratado, o Fiscal deverá:

- a) adotar providências para que os eventuais defeitos e incorreções sejam prontamente corrigidos pelo fornecedor de bens/prestador de serviços;

b) encaminhar a questão ao Gestor do contrato, tendo em vista a suspensão de pagamento até que as irregularidades sejam sanadas;

c) emitir, **formalmente**, ao fornecedor de bens/prestador de serviços, notificações para a correção de rotinas ou de qualquer inexatidão ou irregularidade constatada, com a definição de prazo para a correção, de acordo com o caso concreto. O formulário de comunicação formal consta no **Anexo IV - Solicitação de Esclarecimentos e Providências**, que integra este Manual.

20 Analisar as justificativas apresentadas pelo fornecedor de bens/prestador de serviços por atrasos e/ou não cumprimento das obrigações pactuadas.

21 Informar ao gestor do contrato, em tempo hábil, a situação que demandar decisão ou adoção de providências que ultrapassem a sua competência, para que adote as medidas necessárias e saneadoras, se for o caso. Comunicar imediatamente ao gestor do contrato quaisquer ocorrências que possam inviabilizar a execução do contrato nas datas estabelecidas.

O Fiscal deverá relatar todos os fatos ocorridos de forma a possibilitar o órgão competente o devido enquadramento da irregularidade/impropriedade na legislação aplicável.

22 Apresentar, mensalmente, relatório de acompanhamento da execução do objeto contratado, detalhando o que já foi realizado e se os prazos foram seguidos.

23 Utilizar instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos resultados alcançados, no que couber, e a avaliação de recursos humanos empregados, qualidade e quantidade de materiais utilizados, adequação dos serviços à rotina de execução, cumprimento das obrigações decorrentes de contrato e satisfação de público usuário.

3.4 Assessoramento técnico contratado

Dependendo da complexidade do objeto contratual, em se tratando de informações especializadas que não possam ser supridas pelos próprios fiscais,

poderá ser contratado um assessoramento técnico para **assistir e subsidiar** o fiscal com relação a suas atribuições (Art. 117 da Lei Federal nº 14.133/21).

Este assessoramento técnico pode ser prestado por pessoa física ou jurídica e a sua contratação não é obrigatória, tratando-se apenas de uma atividade assistencial, cabendo a responsabilidade pela fiscalização à Administração Pública.

ATENÇÃO:

O servidor designado para fiscalização contratual não pode transferir sua responsabilidade ao assessoramento contratado

O fiscal de contrato, mesmo com a assistência do assessoramento técnico contratado, deve, necessariamente, adotar todas as medidas para sanear os problemas encontrados na execução contratual. Nessa situação, ao receber do contratado a indicação de alguma irregularidade, deve atuar imediatamente, sob pena de responsabilização quanto à adoção de providências para sanar irregularidades apresentadas.

De acordo com o § 4º do art. 117 da Lei Federal nº 14.133/21, na hipótese da contratação de terceiros para prestar assessoramento técnico, deverão ser observadas as seguintes regras:

a) a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e **não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;**

b) a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.

3.5 Representante do fornecedor de bens/ prestador de serviços

O preposto é o representante do contratado e deverá ser formalmente designado, mediante procuração, para servir como interlocutor junto à Administração.

O preposto atua:

- no local da obra ou serviço, representando a Contratada;
- recebendo as demandas e reclamações da Administração;
- acompanhando e fiscalizando a execução do objeto contratual, bem como anotando ocorrências, quando for o caso;
- tomando providências para o saneamento de eventuais falhas, bem como solicitando à Administração providências a seu cargo.

Caso a Administração, motivadamente, não concorde com a indicação de um determinado preposto, poderá recusá-lo, cabendo à Contratada indicar outro (art. 118 da Lei Federal 14.133/21).

4 RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES E FISCAIS DE CONTRATOS

O Gestor e Fiscal de contratos são os responsáveis por fazer o **acompanhamento da correta execução do contrato**, sendo, então, os encarregados dos registros das atividades que, inclusive, norteiam a liquidação das despesas, autorizando seu conseqüente pagamento.

Uma atuação deficiente tem potencial para causar dano ao erário, o que atrai a responsabilização pela irregularidade praticada.

As atribuições de responsabilidade do Gestor e do Fiscal do contrato são de **caráter obrigatório**, e o descumprimento injustificado de suas atribuições, além de ser apurado pelo Titular da UG, poderá ocasionar abertura de Processo Administrativo Disciplinar, estando o servidor sujeito às penalidades dispostas pelo Estatuto dos Servidores Públicos da Administração Direta, Autarquias e Fundações Públicas do Município de Juiz de Fora (Lei Municipal nº 8.710, de 31 de julho de 1995).

A execução de contratos vencidos enseja responsabilização dos servidores públicos que deixaram de prorrogá-lo no tempo devido, ou na hipótese de não ser possível a prorrogação, da abertura de novo procedimento licitatório.

Para a aplicação de tais penalidades, serão consideradas:

- a natureza da infração;
- a gravidade da infração;
- os danos causados à Administração Pública;
- as circunstâncias agravantes e atenuantes;
- e os antecedentes funcionais.

Caso não haja nomeação do Gestor e/ou Fiscal de Contratos por parte do Titular da UG, este será responsabilizado por eventuais irregularidades que sejam comprovadamente provenientes da inexecução das atribuições de gestão e fiscalização de contratos.

As decisões e providências que o Gestor e Fiscal julgarem necessárias e que não façam parte de suas atribuições deverão ser encaminhadas, em tempo hábil, aos titulares das respectivas UGs, para que estes tomem as medidas cabíveis.

Na hipótese de Gestor e Fiscal não desempenharem adequadamente suas atribuições, estão sujeitos a três esferas de responsabilidade, a seguir discriminadas, que são independentes entre si.

4.1 Responsabilização Administrativa

No âmbito administrativo, os Fiscais e Gestores, assim como qualquer servidor, devem desempenhar suas funções observando os princípios balizadores da Administração Pública, quais sejam: princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público; princípio da legalidade; moralidade; impessoalidade; publicidade; eficiência; razoabilidade e proporcionalidade; autotutela; e da continuidade dos serviços públicos.

Verificada a ocorrência de condutas incompatíveis com as respectivas funções, deverá ser determinada a instauração do competente procedimento administrativo sancionador, podendo ser aplicadas as sanções administrativas pertinentes.

4.2 Responsabilização Penal

Se a conduta do Gestor e Fiscal for, além de contrária aos princípios da Administração, indicativa de prática de crime, é apurada mediante inquérito e sujeita à ação penal cabível, sendo possível a responsabilização por:

- **Contratação direta ilegal (art. 337-E, do Código Penal)** - Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei.
- **Frustração do caráter competitivo de licitação (art. 337-F, do Código Penal)** - Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório.
- **Modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo (art. 337-H, do Código Penal)** - 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.

→ **Fraude em licitação ou contrato (art. 337-L, do Código Penal)**

- 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:

→ **Contratação inidônea (art. 337-M, do Código Penal)** - Admitir à licitação empresa ou profissional declarado inidôneo

4.3 Responsabilização Civil

Esta responsabilização é apurada para serem ressarcidos os danos e prejuízos ao erário quando da execução da fiscalização.

Quando, em razão da execução irregular do Contrato, restar comprovada a ocorrência de dano ao erário, em razão de dolo ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia) do agente público, Fiscal e/ou Gestor do contrato, estes serão compelidos a ressarcir os cofres públicos.

Constatado ato de improbidade administrativa, caberá, também, aplicação do dispositivo na Lei Federal nº 8.429/92.

Em se tratando de dano causado a terceiro, responderá o Servidor à Fazenda Pública, por meio de ação regressiva.

Por fim, caberá, ainda, a responsabilização perante o respectivo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que poderá imputar débito ao responsável, referente ao dano causado, cominando-lhe multa e ainda inabilitando-o para exercício de cargo ou função de confiança.

5 RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA CONTRATADA

5.1 Disposições gerais sobre responsabilização Administrativa

Considera-se sanção de cunho administrativo uma medida punitiva imposta pela Administração Pública, em função da prática, pela Contratada, de um comportamento contrário ao estabelecido no processo licitatório e/ou no instrumento contratual celebrado com o Município.

A aplicação de sanções de cunho administrativo tem previsão legal e visa **preservar o interesse público**, quando este é abalado por atos irregulares cometidos pela Contratada em procedimentos licitatórios ou na execução de contratos administrativos.

A aplicação das responsabilidades administrativas à Contratada possui dois objetivos.

O primeiro deles é de caráter educativo e busca mostrar à Contratada que ela cometeu ato irregular ao infringir regras de natureza administrativa estabelecidas, formalmente, entre as partes. O segundo tem caráter repressivo e corresponde à penalização diante da reprovabilidade da conduta, podendo ser acompanhado da reparação de dano, que busca impedir que o Município e a população sofram prejuízos pela Contratada que descumpra suas obrigações.

A Contratada pode ser responsabilizada administrativamente nas seguintes situações (rol exemplificativo):

- não assinatura do contrato ou da ata de registro de preços, quando convocado dentro do prazo de validade da proposta;
- não entrega da documentação exigida no edital;
- apresentação de documentação falsa;
- inexecução total ou parcial do contrato;
- atraso na execução do objeto;
- não manutenção da proposta efetuada no procedimento licitatório ou disposta no instrumento contratual;

- falha ou fraude na execução do contrato;
- prática, por meios dolosos, de fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;
- prática de atos ilícitos visando frustrar os objetivos da licitação;
- omissão em demonstrar que não possui idoneidade para contratar com a Administração Pública em virtude de atos ilícitos praticados anteriormente ou durante a execução do contrato celebrado com o Município

Assim, quando for identificada a ocorrência de infração administrativa pela Contratada, **o Município não pode deixar de apurar e**, quando for o caso, aplicar a sanção pertinente.

As sanções só serão apuradas
no contrato de referência.

A escolha da penalidade ou das penalidades a serem aplicadas dentre aquelas elencadas no item 5.2 deste Manual, se insere no campo da competência do Titular da UG, que deve atentar para a gravidade da infração, observando o princípio da proporcionalidade, assegurado o devido processo legal, com a garantia do exercício do contraditório e da ampla defesa pela Contratada.

5.2 Sanções de cunho administrativo

As sanções de cunho administrativo, previstas no art. 156 da Lei Federal nº 14.133/21 são:

- advertência;
- multa administrativa;
- impedimento de licitar e contratar;
- declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

Existe uma gradação entre as sanções, da mais leve (advertência) até a mais pesada (declaração de inidoneidade), uma vez que as consequências e amplitudes de efeitos que delas decorrem são diferentes.

As razões que ensejam a aplicação de cada uma das sanções devem ser analisadas caso a caso, levando-se em consideração a dimensão do prejuízo trazido pelas consequências da conduta indesejada ao Município.

Importante ressaltar, que não há que se falar em aplicação de penalidades sem a **estrita observância do contraditório e da ampla defesa**. Assim, a Contratada deve ter a oportunidade de apresentar defesa prévia, bem como pode recorrer das punições impostas pelo Município, caso entenda necessário.

Importante ressaltar, também, que a **aplicação das sanções não deve obedecer, obrigatoriamente, a ordem acima estabelecida**, pois a escolha da sanção (art. 156, § 1º, da Lei Federal nº 14.133-21) é determinada pela:

- I - a natureza e a gravidade da infração cometida;
- II - as peculiaridades do caso concreto;
- III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;
- IV - os danos que dela provierem para o Município;
- V - a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle;
- VI - outros parâmetros que devem ser verificados na hipótese concreta.

Assim, se a falta cometida é grave, não é obrigatório aplicar penalidades mais brandas como advertência e/ou multa somente pelo fato de ser a primeira sanção a ser imposta, podendo, de pronto, imputar a suspensão temporária de participação em licitação e/ou declaração de inidoneidade.

A sanção aplicada deve ser proporcional e compatível com a natureza e a gravidade da infração cometida pela Contratada.

5.2.1 Advertência

Trata-se de uma **sanção repreensiva à Contratada**, informando-a sobre alguma conduta irregular ou em desacordo com as cláusulas do contrato.

Deve ser utilizada em casos de deslizamentos na execução contratual, identificados como inexecução parcial do contrato (arts. 155, I e 156, § 2º da Lei Federal 14.133/2021), que sejam contrários ao bom andamento do fornecimento de bens e serviços e que não causem, em um primeiro momento, maiores prejuízos.

5.2.2 Multa administrativa

A multa administrativa corresponde a uma **penalização pecuniária**, de natureza não tributária, aplicada em decorrência de descumprimento de dever legal ou contratual, destinada à punição da Contratada que tenha deixado de honrar com suas obrigações.

Ela será de natureza:

- moratória, quando sua incidência estiver relacionada ao **atraso injustificado** na execução do contrato;
- compensatória, quando houver uma **inexecução total ou parcial** do contrato pela Contratada.

Considera-se uma condição indispensável para a aplicação da multa a sua expressa previsão no instrumento convocatório ou no contrato, inclusive com prévia fixação do percentual a ser adotado, além da natureza da multa, se compensatória ou moratória.

De acordo com o § 3º do art. 156 da Lei Federal 14.133/21, o valor da multa não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta, sendo facultado ao contratado apresentar defesa no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data de sua intimação (art. 157 da Lei Federal nº 14.133/2021).

Esta é a única sanção que **pode ser aplicada cumulativamente com as demais sanções** e deve se relacionar, exclusivamente, com o contrato em questão e, de forma alguma, pode abranger outros ajustes.

A multa administrativa de natureza moratória é devida, ainda que a Contratada cumpra a obrigação posteriormente.

5.2.3 Impedimento de licitar e contratar

Trata-se de medida punitiva que impede que a Contratada continue atuando como licitante e futura Contratada pelo Município, por prazo que não poderá ser superior a 3 (três) anos (§ 4º, art. 156, Lei Federal nº 14.133/21).

Observa-se, que é uma sanção mais grave que a simples advertência ou mesmo a multa administrativa. Aplicável em situações caracterizadas como infrações de médio ou grave teor ofensivo, que dependerá da análise e decisão do Titular da UG.

Esta penalidade suspende e impede as pessoas físicas e jurídicas de contratar com a Administração Pública direta, Autarquias e Fundações apenas no âmbito do ente político daquela que a penalizou, ou seja, a Prefeitura de Juiz de Fora.

5.2.4 Declaração de Inidoneidade para Licitar ou Contratar

É a penalidade mais grave dentre as medidas punitivas aplicáveis no caso de condutas irregulares assumidas pela Contratada.

Tem vigência pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos e permanece em vigor enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria Administração que aplicou a penalidade.

Tal medida é resultado de **análise jurídica bastante consistente** e posicionamento robusto diante de fatos negativos relevantes, relacionados ao comportamento inadequado da Contratada.

Esta penalidade suspende e impede as pessoas físicas e jurídicas de contratar com qualquer Administração Pública direta, Autarquias e Fundações, ou seja, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Quando aplicada por órgão do Poder Executivo, será de competência exclusiva de secretário municipal e, quando aplicada por autarquia ou fundação, será de competência exclusiva da autoridade máxima da entidade (inciso I, § 6º, art. 156, Lei Federal nº 14.133/21).

Deve ser utilizada como última medida e se refere ao reconhecimento de uma empresa como inconveniente, incompetente ou não digna de confiança, pelo Município, até que transcorra o prazo de penalidade determinado no processo de responsabilização ou que seja promovida sua reabilitação. Tem como objetivo proteger a Administração Pública de maus fornecedores e prejuízos futuros.

Com o advento da nova Lei de Licitações, a extinção dos efeitos da sanção de declaração de inidoneidade, ao contrário do que previa a Lei Federal

8.666/93, se produz de modo automático pelo decurso de prazo (prazo máximo de 6 anos).

No entanto, antes do decurso do prazo, poderá a Contratada requerer sua reabilitação, desde que preenchidos os seguintes requisitos:

I - reparação integral do dano causado à Administração Pública;

II - pagamento da multa;

III - transcurso do prazo mínimo de 1 (um) ano da aplicação da penalidade, no caso de impedimento de licitar e contratar, ou de 3 (três) anos da aplicação da penalidade, no caso de declaração de inidoneidade;

IV - cumprimento das condições de reabilitação definidas no ato punitivo;

V - análise jurídica prévia, com posicionamento conclusivo quanto ao cumprimento dos requisitos definidos no art. 163 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Com o objetivo de comprovar que foram ressarcidos os prejuízos causados ao Município, será necessária a apresentação formal do Documento de Arrecadação Municipal - DAM pago.

A comprovação de que os motivos que ensejaram a declaração de inidoneidade foram superados deve ser realizado a partir de relatório de perfil e de conformidade da empresa, que deve conter:

- a especificação e contextualização do relacionamento estabelecido com o Município;
- o quantitativo e os valores de contratos celebrados com a Prefeitura nos últimos três anos;
- a descrição das participações societárias que envolvam a Contratada;
e
- a explanação sobre a atuação interna da Contratada na prevenção, detecção e remediação do ato lesivo objeto da apuração.

Tudo deverá ser informado de forma clara, completa e organizada, através dos documentos que melhor cumprirem a função.

5.3 Diretrizes procedimentais

A aplicação efetiva da sanção é, muitas vezes, consequência lógica do bom acompanhamento da execução do contrato pelo Município, através dos nomeados gestores/fiscais de contratos.

Ao iniciar o processo para avaliação de eventual inadimplemento, a Unidade Gestora – UG deve, na notificação, dar ciência à Contratada quanto ao rito procedimental estabelecido, ou seja, quais as fases e prazos a que será submetida.

A notificação exarada pela UG, através do Gestor de Contrato, com concordância do Titular da UG, deve conter, no mínimo, as seguintes informações de forma a conferir a plenitude do contraditório, a ampla defesa e a transparência dos atos administrativos:

- a descrição clara dos fatos;
- as cláusulas legais ou contratuais infringidas;
- a finalidade da notificação;
- o local de protocolo da defesa e recurso; e
- as informações sobre acesso aos autos constantes no processo administrativo.

5.3.1 Identificação da Suposta Irregularidade

Suposta infração, ou seja, indícios de algum tipo de descumprimento legal ou contratual pode ser identificada e documentada:

- durante o processo de fiscalização e gestão do contrato;
- através do recebimento de denúncia; ou
- através da reclamação de usuários dos serviços.

Em razão do contato direto que o gestor/fiscal de contrato mantém com o preposto da Contratada, todas as ocorrências devem ser documentadas através dos Anexos II e III deste Manual, além de associar a estes outros documentos e informações que julgar pertinentes, como as medidas saneadoras já orientadas formalmente, e que não foram atendidas pela Contratada.

5.3.2 Instrução do Processo Administrativo

A documentação e as peças iniciais necessárias para qualificar a infração cometida pela Contratada, bem como a manifestação técnica fundamentada emitida pelo gestor/fiscal de contrato, devem ser inseridas no processo administrativo referente à respectiva execução contratual.

Todas as ocorrências devem ser reduzidas a termo, através do preenchimento do **Anexo III - Acompanhamento da Execução Contratual**.

5.3.3 Comunicar ao Titular da UG

O processo administrativo contratual devidamente instruído deverá ser encaminhado ao Titular da UG dando ciência formal da ocorrência do fato, com vistas a dar continuidade ao procedimento de apuração mediante notificação à Contratada.

5.3.4 Notificação à Contratada

A notificação da ocorrência deve ser encaminhada à Contratada com, no mínimo, as seguintes informações referentes ao contrato, através do Anexo IV, deste manual:

- identificação da UG e respectivo gestor de contrato;
- finalidade da notificação;
- indicação dos fatos e fundamentos legais que ensejaram a notificação;
- prazo para defesa com a data de início da contagem;
- indicação quanto à possibilidade de acesso aos autos do procedimento constante no processo administrativo;
- que o objeto do contrato continue sendo atendido pela Contratada enquanto não for aplicada a sanção pelo Titular da UG.

Importante ressaltar, que deve haver prova do recebimento da notificação pela Contratada, a qual será juntada ao processo administrativo eletrônico.

O prazo limite para apresentação de esclarecimentos pela Contratada:

- será contado a partir da data de recebimento da notificação encaminhada pelo Município; e

- deverá, obrigatoriamente, estar contido no instrumento contratual ou congêneres celebrado entre as partes, na cláusula penalidades.

5.3.5 Defesa Apresentada pela Contratada

Deve ser assegurada à Contratada o direito à ampla produção de provas, tais como documental, testemunhal e inspeção pessoal do preposto da empresa.

Nesta etapa devem ser examinados os argumentos da Contratada para certificar quanto à ocorrência ou não de uma infração. Para tanto, devem as razões da Contratada e aquelas apresentadas pelo gestor/fiscal serem analisadas em conformidade com as cláusulas legais, editalícias e contratuais.

5.3.6 Análise da Defesa Apresentada

Se for constatado que o comportamento da Contratada **não corresponde** a uma infração, ou que os argumentos trazidos na defesa prévia podem ser aceitos por possuírem motivos capazes de afastar a sanção prevista, deverá ser justificada a não aplicação da penalidade por meio do Anexo III, deste Manual, sendo que todos os documentos serão arquivados no processo administrativo eletrônico contratual após anuência do Titular da respectiva UG.

Se for constatado que o comportamento da Contratada corresponde a uma infração, ou que os argumentos trazidos na defesa prévia não podem ser aceitos por não possuírem motivos capazes de afastar a sanção, deve-se aplicar a sanção correspondente prevista na Lei, edital ou contrato e, por meio do Anexo III, deste Manual, delimitar a infração e sugerir a correspondente sanção.

O Anexo III deverá consignar todas as ocorrências para instrução do processo, tanto para justificar a não aplicação de penalidade, como para delimitar a infração e sugerir a sanção correlata, bem como conter sugestão pela rescisão do contrato, quando for o caso.

5.3.7 Saneamento do Procedimento e Aplicação da Sanção

Os documentos relacionados ao procedimento devem estar anexados no processo administrativo contratual e serão encaminhados ao Titular da UG competente para aplicar a sanção, objetivando o saneamento e posterior decisão.

Quando for o caso, poderão ser solicitadas análises da Procuradoria Geral do Município ou Assessoria Jurídica Local, se houver, antes da aplicação da sanção.

O saneamento do procedimento não é obrigatório, porém, é recomendável. Trata-se de providência tomada a fim de eliminar os vícios, irregularidades ou nulidades processuais, bem como fundamentar a sanção aplicada e preparar o processo para decisão.

5.4 Cálculo da Multa

Após formar seu convencimento sobre a existência de responsabilidade da Contratada, o Titular da UG deverá, em seu relatório final, propor uma ou mais sanções, sendo uma delas a multa.

Em síntese, a fórmula de cálculo da multa é a seguinte:

$$\text{Base de cálculo} \times \text{Alíquota} = \text{Multa}$$

Portanto, a multa pressupõe uma base de cálculo e uma alíquota que incide sobre essa base de cálculo, sendo que, de acordo com o § 3º do art. 156 da Lei Federal 14.133/21, não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta.

5.4.1 Definição da base de cálculo

A base de cálculo é o suporte onde se fundamenta a apuração da sanção pecuniária. Servirá para dimensionar o montante devido pela Contratada, como multa imposta pelo Município, em razão do descumprimento total ou parcial das regras estabelecidas no instrumento contratual.

Para determinação do valor da multa, será sempre adotada a base prevista no contrato firmado pelas partes, na **cláusula relativa a penalidades**.

5.4.2 Definição da Alíquota

Definida como um parâmetro de cálculo, a alíquota é um percentual que permitirá determinar o valor que deverá ser pago como multa pela Contratada, quando sancionada pelo Município.

Assim como a base de cálculo, a alíquota deve sempre estar definida no contrato firmado pelas partes, na cláusula relativa a penalidades.

5.4.3 Multa

O valor da multa a ser aplicada à Contratada que descumpriu total ou parcialmente as regras estabelecidas no instrumento contratual, será sempre o produto da **base de cálculo** - definida no item 5.4.1, multiplicada pela **alíquota** - definida no item 5.4.2, conforme demonstrado na fórmula anterior.

Embora tenha previsão legal, é importante recapitular que a aplicação de multa deve estar sempre apoiada pelo contrato, bem como sua base de cálculo e sua alíquota. Ou seja, as condições devem ser de pleno conhecimento e aceitação das partes, seja a imposição da multa, em todos os seus aspectos, e o seu cálculo.

Após decisão pela aplicação de multa, concomitante ou não à notificação da Contratada, o DAM para pagamento deve ser emitido de imediato pelo DEIN da UG envolvida, no caso de contratos, ou pelo DEIN da STDA, no caso de Ata de Registro de Preços.

A Contratada deve receber o DAM formalmente, e o comprovante de recebimento deve instruir o processo. É muito importante atentar-se para que o comprovante esteja datado.

5.5 Impedimento de licitar e contratar

A Contratada deve ser notificada, formalmente, sobre a aplicação da sanção tipificada no art. 156, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/21: "impedimento de licitar e contratar".

No ofício a ser encaminhado pelo Município, devem constar:

→ identificação da Contratada;

- identificação do contrato de referência;
- fatos que levaram à decisão;
- fundamentos legais;
- prazo de defesa (constante no contrato);
- prazo de julgamento pelo Titular da UG (constante no contrato).

O encaminhamento da ciência à Contratada deverá ser:

- entregue pessoalmente;
- enviado pelos Correios, com registro da correspondência e AR – Aviso de Recebimento;
- enviado por ofício através da plataforma Prefeitura Ágil.
- publicado no Diário Oficial;
- ou qualquer outra forma que possa comprovar o recebimento e a data de entrega.

5.6 Declaração de Inidoneidade

Por ser a sanção mais grave que pode ser aplicada à Contratada, é fundamental que esteja muito bem embasada e o processo muito bem instruído com todas as alegações e fundamentação legal.

O início da vigência será a data de publicação do ato no Diário Oficial Eletrônico do Município, podendo ser considerada, também, como ciência à Contratada.

Nota:

A aplicação das sanções de impedimento para licitar e contratar e declaração de inidoneidade requererá a instauração de processo de responsabilização, a ser conduzido por comissão composta de 2 (dois) ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará o licitante ou o contratado para, no prazo de 15 dias úteis, contado da data de intimação, apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretenda

produzir (art. 158 da Lei Federal nº 14.133/2021).

5.7 Processo Administrativo de Responsabilização – PAR Decreto Municipal nº 14.227/2020 e Lei Federal 12.846/2013

Nos casos em que o descumprimento da execução contratual importar em atos lesivos à Administração Pública, conforme previstos no art. 5º da Lei Federal nº 12.846/2013, o gestor do contrato, com auxílio do fiscal, deverá informar a prática do(s) ato(s) lesivo(s) ao titular da Unidade Gestora, que remeterá a denúncia à Controladoria Geral do Município - CGM para devida abertura do Processo Administrativo de Responsabilização – PAR, nos moldes do parágrafo único, do art. 2º, do Decreto Municipal nº 14.227/2020.

5.8 Sistema Integrado de Registro do CEIS/CNEP

Trata-se de sistema da Controladoria Geral da União que integra os Sistemas de Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, onde é consolidada a relação de empresas que receberam punições pela má atuação como Licitantes ou Contratadas da Administração Pública.

Este cadastro é nacional, facilmente verificável, e está publicado no Portal da Transparência do Governo Federal, no link abaixo indicado:

→ <http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes>

Após decisão sobre o **impedimento** ou **declaração de inidoneidade** da Contratada, é obrigatória a inserção dos dados referentes às sanções aplicadas pela Prefeitura de Juiz de Fora no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, que servirá como fonte de referência para todos os gestores públicos em seus processos de compras, no prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis contados a partir da aplicação da sanção, conforme art. 161 da Lei Federal nº 14.133/2021.

A inclusão de empresas no CEIS solicita as seguintes informações:

- Cadastro da empresa na Receita Federal (CNPJ e Razão Social);
- Nome da empresa;

- Nome fantasia;
- detalhamento da sanção como tipo, fundamentação legal, data de publicação, número de processo, entre outros;
- órgão/UG sancionador;
- origem da informação.

Considerando que a SSLICOM/STDA é a responsável pelo Cadastro Geral de Licitantes – CAGEL da Prefeitura de Juiz de Fora, ela deve, também, providenciar, através do link abaixo indicado, a alimentação e atualização de dados sobre as empresas inidôneas ou suspensas temporariamente:

ceiscadastro.cgu.gov.br/publico/PreCadastro/PreCadastro_Orientacoes.aspx

Após a finalização do processo de punição da Contratada, as UGs responsáveis deverão enviar o processo devidamente instruído, com a solicitação para que a SSLICOM/STDA providencie o cadastro da empresa no Sistema Integrado de Registro do CEIS/CNEP.

Havendo qualquer modificação com relação à punição, as UGs devem, também, realizar o envio do processo com a documentação pertinente à SSLICOM/STDA, objetivando a atualização desse cadastro.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Gestores e Fiscais de contratos devem ter como objetivo precípuo, além do acompanhamento da execução contratual, a identificação, em tempo hábil, das incongruências e de suas respectivas soluções, sempre com vistas à consecução do interesse público.

Assim, deve-se atentar para o cumprimento das funções que lhe foram confiadas e determinadas, balizando-se nos princípios norteadores da Administração Pública, sob pena de apuração das respectivas responsabilidades.

Por fim, recomendamos que os dirigentes dos órgãos ou entidades responsáveis pela celebração dos instrumentos pertinentes, especialmente no que concerne a esta Municipalidade, observem as exigências e orientações dos Tribunais de Contas, mormente os modelos sugeridos nos anexos deste Manual.