

Ministério da Saúde

FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz

Manual de acompanhamento de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ

Sumário

1	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL	2
2	TERMINOLOGIA	5
3	ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL (PROCEDIMENTOS INICIAIS)	6
3.1	QUADRO DE DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES.....	7
4	DO PAGAMENTO	9
5	ADITIVO CONTRATUAL	10
5.1	Aditivos Contratuais	11
6	ACOMPANHAMENTO DE OCORRÊNCIAS CONTRATUAIS	14
6.2	Ocorrências Contratuais	15
7	EQUIPE.....	16
8	VIGÊNCIA	18

1 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Todas as atividades e atos da administração pública, bem como os processos descritos neste manual devem observar os princípios descritos na Constituição Federal (CF/1988), além das normas específicas sobre o tema. É salutar inferir que apesar da breve explanação deste texto, isto não exime a necessidade de observar as normativas não mencionadas, bem como a necessidade de constante atualização quanto às normas e orientações de órgãos superiores de controle. O artigo 37 da Constituição Federal estabelece:

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

...XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei 8666/93 institui as normas para licitações e contratos na administração pública, tratando especificamente na Seção IV sobre a execução dos contratos. O artigo 66 da referida Lei estabelece:

Art. 66. "O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas conseqüências de sua inexecução total ou parcial".

A [Instrução Normativa 05/2017](#) apresenta as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, essa instrução apresenta detalhadamente os termos e procedimentos relativos a gestão e fiscalização de contratos, bem como disponibiliza modelos de diversos documentos pertinentes.

Apresentamos abaixo algumas das normas relacionadas aos processos descritos neste manual:

- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
- Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991 - Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes;
- LEI Nº 9.784 , DE 29 DE JANEIRO DE 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.
- LEI No 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
- LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

- LEI Nº 12.462, DE 4 DE AGOSTO DE 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC;
- DECRETO No 2.271, DE 7 DE JULHO DE 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.
- DECRETO Nº 3.555, DE 8 DE AGOSTO DE 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.
- DECRETO Nº 5.450, DE 31 DE MAIO DE 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
- DECRETO Nº 5.504, DE 5 DE AGOSTO DE 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.
- DECRETO Nº 7.581, DE 11 DE OUTUBRO DE 2011. Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

- Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017 - Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional;
- **Relatórios de Mapeamentos de Processos - RMP, disponíveis em:**
<https://intranet.fiocruz.br>

Caminho para os Relatórios de Mapeamentos de

Processos: <https://intranet.fiocruz.br>

> CPF e Senha

**> COGEAD > Documentos > Procedimentos > RMP –
Relatório de Mapeamento de Processos > Serviço de
Gestão de Contratos – Segecon:**

RMP 020005500/004 – Realizar Procedimento para Aplicação
de Penalidade

RMP – Apoiar a publicação no Diário Oficial da União INCOM

RMP - Cobrar fornecedor devedor

RMP 020005500-001 - Formalizar contratos

RMP 020005500-002 - Elaborar Termos Aditivos de
Contratos

2 TERMINOLOGIA

Para efeito deste manual, considera-se a seguinte terminologia:

Gestor do Contrato: representante da Administração especialmente designado por autoridade competente para acompanhar a execução do contrato até o recebimento definitivo do objeto, observando as cláusulas e condições fixadas no termo contratual, de forma a assegurar seu perfeito cumprimento;

Fiscal de Contrato: servidor ou equipe responsável pela fiscalização de um contrato administrativo, sendo, para tal, designado formalmente. O fiscal pode ser técnico, administrativo ou setorial;

Fiscal Técnico do Contrato: responsável pelo acompanhamento com o objetivo de avaliar a 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 do Contrato: 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;

Fiscal Setorial do Contrato: é o 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;

IMR: Instrumento de Medição de Resultado: Mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento;

Gerenciamento de Risco: processo para identificar, avaliar, tratar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização;

Preposto: pessoa formalmente designada pela contratada para representá-la durante a vigência do contrato, a quem o gestor e/ou fiscal do contrato irá reportar-se;

3 ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL (PROCEDIMENTOS INICIAIS)

O acompanhamento e fiscalização é um processo contínuo que se estenderá por toda vigência do contrato. É importante que o fiscal e gestor mantenham uma relação formal e impessoal com a contratada, porém, ao mesmo tempo, cortês e respeitosa, pautando seus atos e condutas pelos princípios do direito administrativo: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Ao iniciar um contrato na Fiocruz, é necessário nomear formalmente gestor e fiscal, para que acompanhem e fiscalizem a prestação de serviço para o qual aquele contrato foi firmado. Gestor e fiscal possuem atribuições distintas, conforme descrito no item 3 (Terminologia) e detalhado nos vários processos que compõem este manual de gestão e fiscalização de contratos administrativos. Em casos de contratos de Serviços Continuados com Regime de Dedicção Exclusiva de Mão de Obra e dos contratos de Obras e Reformas, há a necessidade de nomear, também, um fiscal administrativo. Em contratos com prestação de serviço em distintas unidades, pode-se nomear fiscais setoriais, de modo que a fiscalização possa abranger a prestação do serviço como um todo.

Após compreenderem seu papel perante a função que lhes foi atribuída, gestor e fiscal(is) trabalharão para que os serviços contratados pela instituição sejam executados de forma plena. Determinados procedimentos deverão ser adotados durante toda a vigência do contrato, para garantir o pleno funcionamento dos serviços contratados, mantendo a vantajosidade da contratação para a Administração Pública. Por exemplo, o fiscal deve sempre verificar se o serviço está

sendo prestado corretamente, assim como o gestor irá manter-se à disposição para contato com fiscal e preposto.

O fluxo de acompanhamento e fiscalização de contratos se inicia com a nomeação do gestor do contrato. Este receberá os documentos pertinentes para gestão do Setor de Contratos e avaliará a necessidade de nomeação de fiscais. Não sendo nomeados fiscais para o contrato, o gestor assume também as atribuições de fiscal. São atividades inerentes à gestão do contrato:

- Acompanhar saldo de empenho, solicitando complementação quando necessário;
- Acompanhar o pagamento das faturas;
- Acompanhar o prazo de vigência do contrato, efetuando os trâmites necessários quando for prorrogar o contrato ou informando à Autoridade Competente Responsável quando necessária efetuar nova.
- O gestor deve manter o seu substituto informado sobre as suas atividades, principalmente em caso de férias, licença ou afastamento, para que este possa assumir a gestão.

O quadro abaixo, demonstra os procedimentos essenciais para o efetivo acompanhamento e fiscalização. No **Anexo IV**, é possível verificar graficamente o fluxo através do mapeamento do processo.

3.1 QUADRO DE DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES

Fluxo: 001 - Acompanhamento e Fiscalização - Procedimentos Iniciais				
Nº	Atividade	Descrição	Documento/ Sistema	Responsável
1	Solicitar que o gestor nomeado compareça ao setor para instruções	Os contratos administrativos referentes são recebidos pelo setor de Contratos da respectiva unidade da Fiocruz, assim que forem assinados, juntamente com a Portaria de Nomeação de um gestor para esse contrato. O setor marca reunião com este gestor para passar uma cópia do contrato, documentos e instruções necessárias à prática da gestão.	Documentos de Apoio Termos Circunstanciados	Setor Contratos

2	Ler contrato e orientações recebidas	O gestor deve ler o contrato, as normas pertinentes e instruções que o setor de contratos forneceu. Obs.: Qualquer dúvida, o gestor pode procurar o setor de contratos, que resolve ou repassa ao setor responsável.	Documentos de Apoio	Gestor contrato
3	Solicitar ao diretor responsável indicação de fiscais para o contrato	Quando o gestor julgar necessária a nomeação de fiscal(ais) para dar assistência na fiscalização do contrato, ele solicita à autoridade competente, via e-mail ou memorando, a indicação de servidores para a função de fiscal titular e substituto do contrato. Informar que, antes de enviar suas indicações, o diretor deve dar ciência aos servidores indicados. Dar prazo ao diretor para a indicação, tendo em vista que a atividade de fiscalização deve ser iniciada o quanto antes.	E-mail ou memorando	Gestor contrato
4	Escolher servidor(es) e dar ciência ao(s) indicados	A autoridade competente seleciona os servidores para a função de fiscal do contrato e os informa de sua escolha. A autoridade deve levar em consideração a lotação do servidor, sua carga de trabalho atual, sua capacidade técnica e a complexidade do serviço contratado.		Autoridade Competente
5	Informar ao gestor suas indicações de fiscal do contrato	Enviar ao gestor, via memorando ou e-mail, suas indicações de servidores para a função de fiscalização.		
6	Solicitar número da Portaria	O gestor solicita ao setor administrativo pertinente o número da Portaria de nomeação de fiscal.	Portaria	Gestor contrato
7	Fornecer número da Portaria	O setor de administrativo fornece o número da Portaria ao gestor, seguindo a ordem das anteriores, mantendo controle e padronização.	Portaria	Setor Administrativo ou de Contratos
8	Publicar nomeação	O setor de contratos publica a Portaria de Nomeação de fiscal no site.	Portaria de Nomeação de Fiscal - Site do setor de Contratos	Setor Contratos GV
9	Solicitar que o fiscal compareça para instruções	Com a publicação da portaria, gestor de contratos entra em contato com o(s) fiscal(is), marcando reunião para passar cópia do contrato e instruções para a fiscalização.	Cópia do contrato e documentos pertinentes à fiscalização	Setor do Gestor
11	Ler o contrato e orientações recebidas	O fiscal lê o contrato, as normas pertinentes e instruções que o setor de contratos fornecer. Qualquer dúvida, o fiscal procura o gestor ou o setor de contratos.	Documentos relativos ao contrato "Documentos de	Fiscal contrato

			Apoio”	
12	Efetuar vistorias frequentemente para averiguar a qualidade da prestação do serviço.	O fiscal deve verificar se há, no planejamento da contratação, algum instrumento específico de medição da qualidade do serviço e de resultados. Se sim, deve utilizá-lo. Se não, deve utilizar termos circunstanciados evidenciando, se necessário, todas as ocorrências no acompanhamento da execução do serviço. O fiscal deve manter o seu substituto informado sobre as suas atividades, principalmente em caso de férias, licença ou afastamento, para que este possa assumir a fiscalização.		Fiscal contrato
13	Seguir processo de ocorrências contratuais	Caso seja verificada alguma falha/irregularidade na prestação do serviço, o fiscal segue os procedimentos descritos no fluxo (Ocorrências Contratuais.)	Manual de Fiscalização de contratos	Fiscal contrato
14	Acompanhar a execução do contrato	Após compreender sua função, o gestor está apto para acompanhar a execução do contrato. Ele deve dispor dos seguintes documentos para gestão do contrato: Contrato e seus aditivos; Instrumento de medição de resultados (se houver); Estudo de Gerenciamento de Riscos; Planejamento da contratação.	Documentos relativos ao contrato	Gestor do contrato
15	Encerrar gestão e fiscalização e encaminhar documentos	Quando o contrato for encerrado, enviar toda a documentação reunida durante o período de vigência para o setor de contratos para arquivamento.		Gestor do contrato

4 DO PAGAMENTO

De forma periódica, geralmente mensal, o fiscal deverá atestar que o serviço foi prestado corretamente. Haverá conferência da documentação por parte do fiscal, gestor, gerência administrativa e financeira antes de enviar para pagamento. Se, em qualquer das etapas, for encontrado alguma inconsistência nessa documentação, ela será devolvida à contratada para correção.

Desta forma, após acordo sobre periodicidade de fechamento de faturas, a contratada gera o documento de cobrança referente à sua prestação de serviços e entrega ao fiscal do contrato ou, na sua falta, ao gestor para que autorize o pagamento, após observar as seguintes instruções abaixo:

- Verificar se o documento de cobrança está correto, tendo em vista a prestação do serviço contratado;

- Caso o fiscal identifique algum tipo de incongruência no documento de cobrança, deve enviá-lo à contratada, solicitando correções.
- A contratada deve corrigir o erro no documento de cobrança e enviar o documento correto ao fiscal.
- Se o documento de cobrança estiver correto, o fiscal deve atestar e enviar este documento ao gestor.
- Verificar se o documento de cobrança possui os elementos necessários, se está correto, conforme cláusulas acordadas no contrato. Caso o documento de cobrança esteja correto, o gestor deve atestá-lo.
- O gestor deve reunir toda a documentação necessária para instruir o processo de pagamento, e enviá-la ao Setor financeiro.
- O Gestor do Contrato ratifica a documentação e lança os dados das cobranças em planilhas de controle, caso existam.
- Caso o Gestor de Contratos identifique algum erro no documento de cobrança, deve enviá-lo aos fiscais, solicitando correções.
- Caso o documento de cobrança esteja correto, o gestor de contratos encaminha para as gerências as orçamentárias e financeiras.
- A Gerência Financeira confere a documentação pertinente às questões financeiras.
- Caso seja identificado algum erro na documentação de cobrança em relação a questões financeiras, esta deverá enviar ao Gestor, solicitando correções.
- Caso esteja correto, os setores orçamentários, financeiros e de tesouraria irá providenciar o empenhamento e pagamento.

5 ADITIVO CONTRATUAL

O processo de Aditivos Contratuais é iniciado sempre que for necessária alteração ou prorrogação contratual. São situações que caracterizam a necessidade de formalizar Termo Aditivo a um contrato:

- O prazo contratual aproxima-se do fim, porém, pela natureza contínua do serviço, há a necessidade de prorrogação;
- A Unidade Gestora necessita acréscimo ou supressão do quantitativo contratado;

- Os preços praticados estão desatualizados, e é necessário efetuar o reequilíbrio econômico-financeiro, por meio de repactuação ou reajuste;

Quando o gestor identificar a necessidade de formalizar um Termo Aditivo a um contrato, deve reunir a documentação necessária, incluindo autorização da Autoridade Competente, aceite da contratada e requisição, entre outros, e solicitar junto ao setor de Contratos a elaboração da minuta.

IMPORTANTE: Para o processo de renovação contratual, recomenda-se que o Gestor, com suporte dos Fiscais, inicie os trâmites de renovação 4 (quatro) meses antes da data de término do contrato. Caso seja necessária uma nova licitação, recomenda-se o prazo de 6 m (seis) meses antes da data de término do contrato.

No caso de contratos que vencem no final de exercício financeiro (final de ano) o prazo para renovação poderá ficar mais curto devido ao cronograma para empenho estipulado pelo Ministério da Economia.

5.1 Aditivos Contratuais

Fluxo: 002 - Aditivos Contratuais				
Nº	Atividade	Descrição	Documento/ sistema	Responsável
1	Comunicar o diretor sobre a execução dos serviços contratados e a previsão do fim contratual	Gestor informa através de relatório para a Autoridade responsável como foi a execução dos serviços contratados, fornecendo detalhes da qualidade do serviço e do relacionamento com a empresa. Informa também a previsão do fim do contrato. Nessa fase o gestor faz a pesquisa de mercado para verificar se o valor do contrato continua dentro do valor de mercado.	Memorando, e-mail ou ata de reunião; Pesquisa de mercado;	Gestor do contrato
2	Instruir procedimento para uma nova contratação, caso seja necessária.	Caso não seja interessante renovar o contrato ou modificá-lo, cabe a Autoridade responsável montar equipe de planejamento de nova contratação, ou simplesmente formalizar o encerramento do contrato.	Portaria de nomeação de equipe de planejamento de contratação	Autoridade responsável

3	Realizar negociação, com participação do gestor.	Caso seja interessante a renovação, cabe a Autoridade responsável, juntamente com Gestor, efetuar negociação com a contratada. Obs.: Não é permitida a mudança substancial do objeto do contrato. Vide § 1º do art. 65 da lei 8666/93 sobre alteração unilateral.	Memorando, e-mail ou ata de reunião	Autoridade Gestor / contrato do
4	Descrever as condições desejadas de prorrogação	O Gestor deve descrever as condições desejadas de prorrogação de acordo com negociação realizada. Se houver disposição contratual, deve-se perguntar à contratada se ela aceita reajuste no contrato de acordo com índice acordado. Obs.: Caso o índice reflita um ajuste acima do preço de mercado, cabe negociação do ajuste com a contratada.	Ofício	Gestor do contrato
5	Comunicar a empresa através de Ofício e Solicitar a documentação de habilitação	O Gestor ou Setor de Contratos deve enviar ofício para a contratada e solicitar a documentação de habilitação necessária. Obs.: Para renovação a contratada deve ter a certidões negativas de débitos atualizadas no SICAF.	Ofício	Gestor do contrato
6	Responder ofício manifestando o não interesse	Caso a contratada não tenha interesse na renovação ela deve responder formalmente o ofício manifestando esta situação.	Ofício	Contratada
7	Comunicar o director	Caso haja a negativa da empresa em renovar, o gestor deve informar ao diretor responsável pela contratação.	Memorando ou e-mail	Gestor do contrato

8	Responder ofício manifestando interesse e concordância; enviar a documentação de habilitação	Caso haja interesse em renovação, a contratada envia os seguintes documentos ao gestor do contrato: Documentos exigidos na habilitação inicial após fase licitatória; Ofício concordando em renovar e aplicar (ou não) reajuste.	Documentação de renovação	Contratada
9	Comunicar responsáveis	O Gestor comunica à Autoridade responsável que é vantajoso e necessário prorrogar a contratação, solicitando sua autorização.	Memorando	Gestor contrato ou Setor de Contratos
10	Juntar documentação necessária	O gestor do contrato ou Setor de Contratos junta a documentação necessária para renovação. São eles: Documentos de habilitação da empresa; Ofício da contratada concordando em renovar e aplicar reajuste; Cálculo do reajuste; Memorando para Setor de contratos justificando alterações no objeto (supressões e/ouacréscimos); Declaração informando que o preço da contratação continua vantajoso Pesquisas de mercado; Outros que forem necessários.	Documentação de renovação	Gestor contrato
11	Confeccionar a minuta	Setor de contratos confecciona minuta do aditivo contratual	Documentação de renovação; Minuta do contrato.	Setor de Contratos
12	Conferir documentação e encaminhar à procuradoria	Setor de contratos confere documentação e a encaminha para procuradoria.	Documentação de renovação; Minuta do contrato.	Setor de contratos
13	Encaminha para assinaturas da contratada e da reitoria	Conferida a documentação e após respondido todos os apontamentos da Procuradoria, o Setor de Cotratos encaminha a minuta para assinatura da contratada e da reitoria.	Minuta contratual	Setor de Contratos

14	Inicia o Processo de Gestão e Fiscalização	Ao receber o contrato assinado, o gestor e fiscais iniciam o processo de gestão e fiscalização,	-	Gestor e fiscais do contrato
----	--	---	---	------------------------------

6 ACOMPANHAMENTO DE OCORRÊNCIAS CONTRATUAIS

O processo de Ocorrências contratuais é provavelmente o mais delicado minucioso perante aos demais, visto que, por meio dele a administração pode aplicar sanções à contratada e em casos extremos rescindir o contrato.

Entende-se como Ocorrências Contratuais, faltas, falhas e irregularidades cometidas pela contratada. Durante a execução do objeto e fase do recebimento provisório, o fiscal técnico designado deverá monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para requerer à contratada a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas.

Cabe ao fiscal observar o Instrumento de Medição de Resultados (IMR) a fim de se fiscalizar a qualidade do serviço prestado. Não obstante, o instrumento principal para verificação dos serviços prestados é o contrato e seus respectivos aditivos. Em situações em que a contratada não executar a avença de forma satisfatória, é necessário seguir os trâmites e, se for o caso, aplicar as sanções cabíveis, que podem ser desde uma advertência até a rescisão do contrato.

Ao identificar uma ocorrência contratual o fiscal deve registrar em Termo Circunstanciado (**Ver Anexo II**) e solicitar a correção junto à contratada. Caso o problema não seja resolvido, deve comunicar ao gestor identificando as possíveis sanções. Após analisar o caso o gestor notifica a empresa, que deve apresentar sua defesa. Não sendo pertinente a defesa apresentada, o gestor encaminha os documentos referentes à ocorrência ao setor de contratos, que comunicará à Autoridade Competente que poderá providenciar e decidir sobre a aplicação de sanção, quando couber.

IMPORTANTE: É dever de todo servidor público reportar imediatamente qualquer irregularidade constatada no âmbito da administração pública à autoridade

competente. No caso de algum problema que envolva a contratada ou caso esta descumpra alguma cláusula, o servidor ou usuário deve se reportar ao fiscal do contrato e, na falta deste, ao gestor.

6.2 Ocorrências Contratuais

Fluxo: 003 - Ocorrências Contratuais				
Nº	Atividade	Descrição	Documento/sistema	Responsável
1	Receber/Identificar ocorrência	O fiscal ou usuário, a qualquer momento, pode observar alguma falta/falha/irregularidade na execução do contrato. Neste caso, o fiscal deverá ser informado, preferencialmente por e-mail ou Termo Circunstanciado, por quem identificou o problema. Caso seja necessário auxílio técnico ou especializado para diagnosticar adequadamente a ocorrência, o fiscal poderá solicitar apoio aos setores ligados à Direção.	E-mail; Termo Circunstanciado	Fiscal do contrato
2	Registrar ocorrências	O fiscal adotará como instrumento de organização e controle registro de todas ocorrências, que poderá ser físico ou digital. Então, qualquer ocorrência identificada será registrada em Termo Circunstanciado, com informações sobre o fato identificado, data e a forma pela qual tomou conhecimento. Estas ocorrências deverão ser apensadas ao Processo Administrativo.	Termo Circunstanciado Processo	Fiscal do contrato
3	Solicitar correção junto à contratada, estipular prazo	O fiscal enviará comunicado ao preposto da contratada, solicitando correção da irregularidade dentro de um prazo que considerar razoável.	Ofício ou e-mail	Fiscal do contrato
4	Corrigir inconsistência	A contratada deverá corrigir a irregularidade informada pelo fiscal.	-	Contratada
5	Informar o gestor, indicando possíveis sanções	Caso o problema não tenha sido solucionado satisfatoriamente, o fiscal deve informar ao gestor, indicando as possíveis sanções que, em tese, poderiam ser aplicadas à contratada, considerando os dispositivos contratuais.	Memorando; Termo Circunstanciado	Fiscal do contrato

6	Analisar a situação e notificar a empresa, se for o caso	O gestor irá analisar a solicitação do fiscal e, se for o caso, irá notificar a contratada, informando da possível aplicação de penalidades, conforme previsto no contrato.	Notificação;	Gestor do contrato
7	Apresentar ao gestor sua defesa	A contratada irá apresentar sua defesa ao gestor, informando se o problema foi resolvido.	Defesa da notificação;	Contratada
8	Analisar a defesa da contratada	O gestor irá analisar a defesa apresentada pela contratada, verificando se é válida e/ou se o problema foi resolvido.		Gestor do contrato
9	Encaminhar a documentação ao setor de contratos	Caso os argumentos presentes na defesa não forem suficientes para afastar a sanção prevista e/ou não forem apresentadas as provas do alegado, a sanção será aplicada pela autoridade competente com abertura de prazo para recurso administrativo; Na fase recursal: protocolado o recurso, se não reconsiderar a decisão, a autoridade que aplicou a sanção remeterá o recurso à autoridade imediatamente superior para análise e decisão sobre o recurso (art. 109, § 4º da Lei nº 8.666, de 1993). Adocumentação de análise das sanções é composta por: Informe do fiscal sobre o problema; Notificação do gestor à contratada; Resposta da contratada; Quaisquer demais documentos que subsidiem o tomador de decisões quanto à aplicação de penalidades à contratada, tais como laudos, vistorias, fotos etc.	Documentos para embasamento de aplicação de sanção	Gestor do contrato
10	Analisar recurso hierárquico	O setor de contratos irá informar a Direção ou Coordenação Geral, para dar ciência quanto à dimensão do problema enfrentado pela instituição perante aquele contrato e suas possíveis consequências.	Memorando	Setor de contratos de GV
11	Aplicar sanção	Após análise da Autoridade Competente da Unidade Gestora, caso configure pertinente a aplicação de penalidade, a Autoridade autoriza aplicação de sanção.	Documentação de defesa	Autoridade Competente

7 EQUIPE

A equipe diretamente responsável pelos procedimentos de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos na Fundação Oswaldo Cruz é composta pelos cargos, funções e profissionais relacionados abaixo. A descrição ilustra a atuação dos profissionais, no que diz respeito às principais responsabilidades, relacionadas aos processos descritos neste Manual:

Autoridades Competentes das Unidades Gestoras: Tomar decisões acerca da viabilidade de prorrogação/acréscimo/supressão de contratos; escolher servidores para as funções de gestor e fiscal de contrato; entre outras.

Fiscal de contrato: Acompanhar o cumprimento do cronograma de execução e dos prazos previstos; monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para requerer à contratada a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas; informar ao gestor do contrato as ocorrências não resolvidas com a contratada, para a adoção das medidas cabíveis; receber e atestar notas fiscais/faturas da contratada e enviá-las ao gestor; comunicar ao gestor eventual necessidade de acréscimo ou supressão do serviço, entre outras.

Gerência Orçamentária, Financeira e Tesouraria: Receber, conferir e encaminhar notas fiscais para pagamento.

Gestor de contrato: Acompanhar a execução do contrato até o recebimento definitivo do objeto, observando as cláusulas e condições fixadas no termo contratual de forma a assegurar seu perfeito cumprimento; executar os procedimentos de prorrogação, alteração, repactuação, reajuste, reequilíbrio econômico-financeiro, rescisão; notificar formalmente a contratada quando necessário; submeter ao setor de contratos os casos de inadimplementos contratuais quando a contratada, após notificada, não apresentar solução satisfatória para a ocorrência, sugerindo penalidade a ser aplicada; supervisionar as atividades do fiscal do contrato; realizar reuniões com o fiscal, quando considerar necessário; orientar a contratada sobre procedimentos a serem adotados, entre outras. Quando um contrato não possuir um fiscal formalmente nomeado, o gestor acumula as funções de gestão e fiscalização.

Procuradoria: Conferir os aspectos jurídicos das contratações.

Autoridade Competente da Unidade Gestora: Assinatura de todos os contratos e Termos Aditivos; Aplicação de Sanções à contratada.


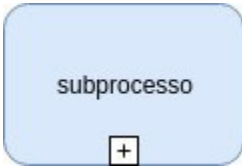
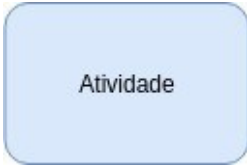
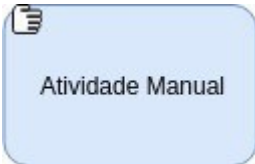
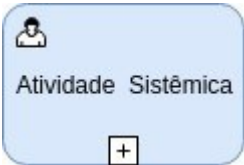
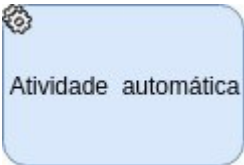
Servidores do setor de contratos: dar suporte aos gestores e fiscais de contratos; redigir minutas de contratos, aditivos e apostilamentos; analisar solicitações dos gestores de contratos e encaminhar aos setores responsáveis, quando for o caso; informar as Autoridades sobre situações que passem da competência do setor; entre outras.




8 VIGÊNCIA

Este manual entra em vigor na data da sua divulgação e não substitui orientações emanadas por autoridades competentes ou normas superiores.

ANEXO I

NOTAÇÕES

DEFINIÇÃO	REPRESENTAÇÃO
<p>O evento de início é representado por um círculo e simboliza o começo da execução do processo. O evento de fim é representado por um círculo com borda em negrito e simboliza o final do processo.</p>	
<p>O sub-processo é representado por um retângulo, que simboliza uma etapa de um processo formado pela realização sequencial de um determinado conjunto de atividades afins.</p>	
<p>A atividade é representada por um retângulo arredondado e simboliza uma determinada quantidade de tarefas que devem ser efetuadas dentro de um processo. Cada atividade possui uma identificação referente à como as ações são realizadas. Esta identificação está localizada no canto superior esquerdo do retângulo, conforme demonstrado nas linhas abaixo</p>	
<p>As atividades manuais, realizadas sem a utilização de um sistema, são representadas por uma mão.</p>	
<p>As atividades sistêmicas, realizadas por um usuário no sistema, são representadas por um boneco.</p>	
<p>As atividades automáticas, realizadas pelo sistema com base numa parametrização prévia são representadas por duas engrenagens.</p>	

<p>Os eventos intermediários são representados por círculos que simbolizam a interligação de atividades na mesma página do fluxo. Estes eventos sinalizam tanto saídas como entradas, no caso de saídas as setas são preenchidas, enquanto que nas entradas as setas são vazias. Os eventos intermediários podem também sinalizar uma ação específica como à espera dentro de um mesmo processo, sendo demonstrada por um relógio dentro do círculo.</p>	
<p>Os gateways podem representar a escolha entre duas ou mais atividades adjacentes ou as possíveis rotas condicionais geradas por uma decisão. Os gateways podem representar também atividades desempenhadas de forma paralela. A condicional é representada por um losango preenchido por um X, enquanto o paralelismo é representado por um losango preenchido por uma cruz</p>	
<p>A linha de fluxo é representada por uma linha comum a seta e é utilizada para demonstrar a ordem sequencial na qual cada atividade é desempenhada.</p>	
<p>A raia é representada por um retângulo nomeado e é utilizada para organizar e delimitar as diferentes atividades de um mesmo setor.</p>	

ANEXO II

Termo Circunstanciado RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO SETORIAL

Contrato nº	Setor/unidade:	
Fiscal setorial:	Mês/Ano da competência da medição:	Relatório consolidado da unidade: () sim () não

	SIM	NÃO	JUSTIFICATIVA (OCORRÊNCIAS)	DATA DA OCORRÊNCIA
I- Houve atraso nas entregas e ou/cargas contado da data e horário da coleta?			<i>EX.: Caso a resposta anterior seja positiva, explicitar a ocorrência com o número de atrasos e/ou não entrega.</i>	
II – Houve atraso nas entregas das cargas perecíveis ,animais vivos, sangue e derivados?				
I- Existe alguma ocorrência de inexecução ou execução insatisfatória do serviço prestado no mês vigente?				
IV- Outras- (especificar)				

Atesto a prestação dos serviços e encaminho para providências cabíveis.

Rio de Janeiro, _____ de _____ de 2019.

(Fiscal Setorial)

ANEXO III

Acompanhar e Fiscalizar Contratos

ANEXO IV

Perguntas e Respostas

Qual a diferença entre a gestão e a fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário? Como deverão ser realizadas?

A gestão e a fiscalização dos contratos são ações procedimentais cuja observância e boa aplicabilidade são imprescindíveis para uma atuação eficiente na realização do objeto contratado. Optou-se por decompor essas atividades em 5 (cinco) papéis diferentes em razão das distintas atribuições: a gestão propriamente dita e as fiscalizações técnica, administrativa, setorial e do público usuário, visando garantir que o processo de execução contratual seja realizado de ponta a ponta, de forma preventiva, rotineira e sistemática.

A gestão contratual é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros.

A fiscalização técnica é o acompanhamento da execução do contrato com a finalidade de aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo, o modo, bem como a qualidade da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório. Quando a natureza dos serviços exigir análise de resultado, a exemplo de limpeza e conservação, o órgão ou entidade poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), ou outro substitutivo, como ferramenta para aferir o desempenho da execução do objeto, cujo pagamento pela Administração ficará vinculado ao resultado alcançado pela prestadora dos serviços.

A fiscalização administrativa é o acompanhamento do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, sendo necessária nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

A fiscalização setorial tem por objetivo ser um braço do órgão em todas as suas unidades, especialmente as desconcentradas. Pode abranger tanto os aspectos técnicos quanto os administrativos, garantindo uma maior eficiência nos contratos em que há descentralização de sua execução em diferentes unidades.

A fiscalização pelo público usuário já fazia parte da IN nº 2, de 2008, porém, foi reposicionada tendo em vista a sua importância. A referida fiscalização tende a ser extremamente eficiente, pois é realizada por quem de fato faz uso ou é beneficiário dos serviços, a exemplo dos servidores, de modo que é recomendável que a sua efetivação se realize por intermédio de avaliações qualitativas relativas aos serviços e materiais disponibilizados pela contratada, bem como pela manutenção de canais de comunicação para recebimento de reclamações e sugestões.

Na fiscalização administrativa, quando não for possível a consulta da situação da empresa junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), quais documentos deverão ser solicitados à contratada em relação ao cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais?

Quando não for possível a consulta da situação da empresa junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), nos termos da alínea b, item 2.1 do Anexo VIII- B, deverão ser entregues até o dia trinta do mês seguinte ao da prestação dos serviços ao setor responsável pela fiscalização do contrato, os seguintes documentos:

- a. Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (CND);
- b. Certidões que comprovem a regularidade perante as Fazendas Estadual, Distrital e Municipal do domicílio ou sede do contratado;
- c. Certidão de Regularidade do FGTS – CRF; e
- d. Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT.

Destaca-se que a Certidão Negativa de Débitos Relativos a Créditos Tributários (CNDT) Federais, nos termos da Portaria Conjunta RFB/PGFN n.º 1.751, de 02 de outubro de 2014, é expedida conjuntamente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), referente a todos os créditos tributários federais e à Dívida Ativa da União (DAU) por elas administrados, inclusive às contribuições sociais previstas nas alíneas "a", "b" e "c" do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

A Administração Pública pode ser responsabilizada por eventual inadimplemento da empresa prestadora de serviços? E qual o limite da sua responsabilidade?

Sim, poderá ser responsabilizada. Com o julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC nº 16/2007-DF, do artigo 71, § 1º da Lei 8.666/9, em 24/11/2010, que afasta a fixação de responsabilidade trabalhista da Administração Pública nos contratos administrativos de terceirização, restou assentado, que a Justiça do Trabalho poderia reconhecer a responsabilidade do ente público com base em outras normas jurídicas, inclusive, no que diz respeito ao caráter subsidiário da responsabilidade, sendo necessária a comprovação de falha no seu dever de fiscalização. Baseado neste julgamento, o Tribunal

Superior do Trabalho – TST, em 2011, alterou a Súmula 331, prevendo a responsabilidade subsidiária da Administração Pública caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações previstas na Lei nº 8.666, de 1993.

Em decisão recente o Plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 760931, com repercussão geral reconhecida, “que discute a responsabilidade subsidiária da administração pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa terceirizada. (...) confirmando-se o entendimento, adotado na Ação de Declaração de Constitucionalidade (ADC) 16, que veda a responsabilização automática da administração pública, só cabendo sua condenação se houver prova inequívoca de sua conduta omissiva ou comissiva na fiscalização dos contratos”.

Diante desses fatos, cumpre à Administração ter muita cautela na seleção do licitante a ser contratado, especialmente na oportunidade de elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico com a inclusão de regras que auxiliem na seleção de empresas idôneas, sem restringir injustificadamente a competitividade. Este dado, aliado à efetiva fiscalização do contrato, irão minimizar riscos de responsabilização subsidiária da Administração Pública.

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

Sim, a Administração deve realizar o pagamento de acordo com o serviço prestado e, se houver falhas, aplicam-se as sanções previstas. Todos os serviços contratados devem ser executados nos moldes das regras previstas no instrumento convocatório, proposta, contrato e legislação regente, conforme estabelecido no art. 67 e no Anexo XI. Havendo falhas na execução dos serviços (inadimplemento), seja parcial ou total, devem ser aplicadas as sanções previstas em lei, inclusive com possibilidade de rescisão contratual, em casos mais extremos.

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

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

O instrumento que servirá de balizamento para medição e análise é o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), estabelecido na alínea “c” do inciso II do art. 50 e item d.5 do Anexo V da Instrução Normativa, que substitui o antigo Acordo de Nível de Serviço (ANS). Esse instrumento também pode ser substituído por outro quando o órgão ou entidade considerar ser mais eficiente e desde que apto à aferição mencionada.

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

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

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

A Administração deve implantar controle de risco de descumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pela contratada?

Sim. A Portaria nº 409, de 21 de dezembro de 2016, que dispõe sobre as garantias contratuais ao trabalhador na execução indireta de serviços e os limites à terceirização de atividades na Administração Pública, implementa novo tratamento ao tema, prevendo que a probabilidade de inadimplemento pela contratada das obrigações de natureza trabalhista e verbas rescisórias dos trabalhadores passe a ser considerada como risco a ser tratado.

Visando mitigar os seus efeitos, a Instrução Normativa contempla dois mecanismos de acautelamento: a “conta – depósito vinculada – bloqueada para movimentação” e o “pagamento pelo fato gerador”, conforme estabelecido em seu art. 18 e no Anexo VII.

As regras da Conta Vinculada foram mantidas pela nova Instrução Normativa?

Sim. As regras da Conta Vinculada foram mantidas pela nova Instrução Normativa (Art. 18 e item 1.2 do Anexo VII-B) pois já se encontram difundidas e implementadas por diversos órgãos e entidades.

O que é o pagamento pelo Fato Gerador?

Trata-se de instrumento alternativo à "conta vinculada", a qual, na atual sistemática, garante somente os custos do 13º salário, férias, 1/3 constitucional das férias e a multa do FGTS. Caso o órgão faça a opção pela nova metodologia ("Pagamento pelo Fato Gerador"), a Administração realizará o pagamento somente dos custos decorrentes de eventos efetivamente ocorridos.

Tal proposição tem como vertente eliminar pagamentos referentes a fatos que, apesar de previstos nos custos iniciais do contrato, muitas vezes não ocorrem, o que vem onerar em demasia os contratos de prestação de serviço em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a exemplo de valores para rescisão, ausências legais, bem como o auxílio-maternidade e paternidade, dentre outros.

Atualmente, esses custos são provisionados com base em um percentual sobre a remuneração, mas caso não ocorram, revestem-se de lucro à contratada. Já quando o órgão ou entidade opta pelo “pagamento pelo fato gerador”, não ocorrendo esses custos, a Administração não necessitará realizar o pagamento.

Esse mecanismo, ainda, garante as verbas trabalhistas (13º salário, férias e 1/3 constitucional, multa do FGTS), haja vista que somente serão liberadas no momento da sua ocorrência. Dessa forma, caso não seja comprovada pelo contratado a ocorrência dos referidos eventos, dentre outros futuros e incertos, estes não serão objeto de pagamento por parte da Administração.

A sua utilização está regulamentada no art. 18 da Instrução Normativa, condicionando o início de sua utilização à publicação do caderno de logística, uma vez que este instrumento permite que a transferência do conhecimento aconteça de forma natural e efetiva, com qualidade e alinhada com os entendimentos jurídicos e teóricos de cada tema, e, principalmente, por proporcionar maior segurança jurídica aos aplicadores da norma.

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

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

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

Para tanto, é imprescindível que a natureza dos serviços a serem contratados possibilite a aferição da qualidade em que será prestado, cuja escolha de atividades (preferencialmente mais relevantes) e indicadores mínimos de desempenho devem ser previamente delineados para que o contratado tenha ciência e cautela na execução, pois a utilização do IMR, ou outro instrumento substituto, permitirá ao gestor glosar o pagamento de serviços não prestados ou prestados em desconformidade com o previsto no edital.

Na prorrogação dos contratos com mão de obra exclusiva há necessidade de realização de pesquisa de mercado para comprovar a vantajosidade econômica?

Conforme colacionado no item 7 do Anexo IX da Instrução Normativa, a comprovação da vantajosidade econômica, quando da prorrogação de contratos com mão de obra exclusiva, dispensa a realização de pesquisa de mercado nas hipóteses a seguir: (a) Quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em convenção, acordo coletivo ou em decorrência de lei; (b) Quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE; e (c) no caso dos serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância,

os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação serão iguais ou inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – SEGES/MP.

PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS

O que motivou à reestruturação do modelo da Planilha de Custos e Formação de Preços?

Em um primeiro momento, verificou-se a necessidade de se desenhar um encadeamento sistêmico dos módulos que compõem a planilha de formação de preços, de modo que houvesse uma uniformização de procedimentos e facilitasse a sua operacionalização.

Nesse sentido, a Seges formulou o modelo de planilha de custos e formação de preços de acordo com as regras utilizadas para a construção dos valores limites de vigilância patrimonial e de limpeza e conservação. A metodologia adotada foi consubstanciada nos estudos elaborados pela Fundação Instituto de Administração (FIA), na CLT, nas legislações tributária e previdenciária, bem como em dados do Ministério do Trabalho e do IBGE.

Assim, a planilha foi totalmente uniformizada, adotando-se a construção por módulos interdependentes para que se pudesse adequar à metodologia utilizada pela Seges e, de maneira reflexa, padronizar os procedimentos para a Administração Pública, viabilizando assim a melhor tomada de decisão pelos gestores de compras. Esta construção em módulos objetivou facilitar a tradução dos diversos direitos previstos na legislação trabalhista para um modelo de planilha eletrônica, concorrendo para sua correta aplicabilidade e futura automatização.

Por fim, vale esclarecer que o modelo presente no Anexo VII-D da IN nº 5, de 2017, pode ser modificado pelo órgão ou entidade para se adaptar às especificidades da contratação, conforme assentado no item 7.7, Anexo VII-A:

“7.7. O modelo de planilha de custos e formação de preços previsto no Anexo VII-D desta Instrução Normativa deverá ser adaptado às especificidades do serviço e às necessidades do órgão ou entidade contratante, de modo a permitir a identificação de todos os custos envolvidos na execução do serviço, e constituirá anexo do ato convocatório a ser preenchido pelos proponentes;”

Qual a diferença entre a previsão da rubrica “Férias” no Submódulo 2.1 (13º salário, férias e adicional de férias) e no Submódulo 4.1 (Ausências legais)?

Preliminarmente, é importante ressaltar que a planilha de custos e formação de preços constante do Anexo VII-D da nova Instrução Normativa para a contratação de serviços terceirizados é um modelo referencial, construído com o intuito de auxiliar aos gestores com informações sobre a composição do preço a ser contratado, bem como na análise regular dos preços ofertados pelos licitantes (preço global). Adicionalmente, a divisão em módulos auxilia na avaliação dos custos renováveis, bem como dos não renováveis, quando da ocorrência das prorrogações contratuais.

Para analisar os lançamentos nominados com a rubrica “férias” na planilha modelo, faz-se necessário entender, primeiramente, a definição constante da alínea V do Anexo I da IN nº 5, de 2017, que dará origem ao provisionamento do Módulo 4 - Custo de Reposição do Profissional Ausente.

"V - CUSTO DE REPOSIÇÃO DO PROFISSIONAL AUSENTE: custo necessário para substituir, no posto de trabalho, o profissional que está em gozo de férias ou em caso de suas ausências legais, dentre outros."

Assim, este módulo destina-se ao provisionamento financeiro a ser realizado pela Administração para a quitação de despesas em casos de ausência do empregado residente em seu contrato. Dito de outra forma, destina-se à “cobertura” dos seguintes eventos, dentre outros:

- a) cobertura por afastamento por licença paternidade ou maternidade;
- b) cobertura de ausência por acidente de trabalho;
- c) cobertura por seu afastamento para o gozo de férias.

Vejamos, ainda, a nota explicativa que inaugura o Módulo 4 - Custo de Reposição do Profissional Ausente, presente no Anexo VII-D da IN nº 05/2017.

"Módulo 4 -Custo de Reposição do Profissional Ausente

Nota 1: Os itens que contemplam o módulo 4 se referem ao custo dos dias trabalhados pelo repositor/substituto que por ventura venha cobrir o empregado nos casos de Ausências Legais (Submódulo 4.1) e/ou na Intrajornada (Submódulo 4.2), a depender da prestação do serviço."

Ou seja, as rubricas constantes no Submódulo 4.1 – Ausências Legais (Férias, licença-paternidade, afastamento maternidades, etc) não se referem aos custos relacionados a esses direitos, mas sim aos custos que relativos ao pagamento dos profissionais-repositores que irão cobrir a ausência dos empregados residentes que encontrar-se-ão naquelas situações.

Portanto, não se pode confundir a rubrica para pagamento de cobertura de férias do empregado residente (provisionado no Submódulo 4.1 – Ausências Legais), com o valor necessário ao pagamento do direito de férias e adicional de 1/3 Constitucional, previstos no Submódulo 2.1 – 13º Salário, Férias e Adicional de Férias.

Assim, o provisionamento realizado no Submódulo 2.1 – 13º Salário, Férias e Adicional de Férias, destina-se a realizar a reserva financeira necessária para a quitação desses direitos em relação ao empregado residente, ou seja, aquele considerado sob regime de mão de obra exclusiva - empregados da contratada que ficam à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços.

O direito ao pagamento do adicional de férias é um direito Constitucional, previsto em seu art. 7º, inciso XVII, que assegura o gozo de férias anuais com, pelo menos, um terço a mais do salário normal (1/3 constitucional). Deve-se considerar ainda a previsão assentada no art. 145 da Consolidação das Leis do Trabalho, que prevê o pagamento antecipado do valor referente ao mês de gozo do descanso, in verbis:

“Art. 145 - O pagamento da remuneração das férias e, se for o caso, o do abono referido no art. 143 serão efetuados até 2 (dois) dias antes do início do respectivo período.”

Ou seja, quando o empregado adquire o direito ao gozo do descanso remunerado (férias), a legislação permite solicitar o pagamento antecipado dos valores referentes a 1/3 de férias, salário antecipado juntamente com a remuneração do mês trabalhado, o que por decorrência lógica gera para a empresa prestadora de serviços, e por consequência ao órgão que a contratou o dever de quitação desses encargos.

Nesse conceito, impende mencionar a previsão disposta no Anexo XII - Conta-depósito vinculada – bloqueada para movimentação (considerado um dos instrumentos de gestão de risco para as contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra):

“1. As provisões realizadas pela Administração contratante para o pagamento dos encargos trabalhistas de que trata este Anexo, em relação à mão de obra das empresas contratadas para prestar serviços de forma contínua, por meio de dedicação exclusiva de mão de obra, serão destacadas do valor mensal do contrato e depositadas pela Administração em Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação, aberta em nome do prestador de serviço.

O montante dos depósitos da Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação será igual ao somatório dos valores das seguintes provisões:

a) 13º (décimo terceiro) salário;

- b) férias e 1/3 (um terço) constitucional de férias;
- c) multa sobre o FGTS e contribuição social para as rescisões sem justa causa; e
- d) encargos sobre férias e 13° (décimo terceiro) salário.”

Ao combinar a previsão legal para o pagamento antecipado da remuneração correspondente às férias e à necessidade de retenção diferida para a conta vinculada ao longo do contrato, garantindo a existência prévia de recursos para fazer face à quitação deste direito do trabalhador, nasceu a necessidade de inserir no Submódulo 2.1 (13° Salário, Férias e Adicional de férias), a rubrica Férias. Ou seja, não se pode apreciar isoladamente o termo inserido no modelo de planilha de custos, sem considerar uma análise sistêmica e encadeada com a legislação trabalhista, e a implementação do instrumento de gestão de risco - Conta-depósito vinculada – bloqueada para movimentação - que garante as verbas férias e 1/3 (um terço) constitucional de férias.

Cabe frisar que o modelo sugerido pela Seges pode ser adaptado às necessidades e expectativas do órgão ou entidade, podendo este excluir tal previsão, resguardando-se com uma detida análise do seu histórico de contratações anteriores para que esta escolha não comprometa a gestão de risco da contratação.

A última questão a se apreciar diz respeito à remuneração propriamente dita como contraprestação ao serviço realizado pelo empregado residente. Esta previsão, na planilha de custos e formação de preços modelada no Anexo VII-D da IN nº 5, de 2017, está assentada no Módulo 1 – Remuneração, onde se inserem o salário base da categoria a ser pago mensalmente, adicionais de periculosidade, insalubridade, horas extras, e outros. Este módulo alcança, portanto, tão somente o pagamento do salário decorrente do mês trabalhado ao longo de um ano de contrato, não encontrando reserva necessária para a provisão do pagamento das férias ao trabalhador.

Portanto, não se pode confundir a provisão do custo de reposição do profissional ausente com os direitos trabalhistas do empregado residente vinculado diretamente ao contrato de prestação de serviços. Para além disto, não pode a Administração deixar de provisionar os valores necessários à quitação do direito ao pagamento de férias e adicional de férias, sob o risco de que, no momento em que o empregado residente adquira este direito e faça a opção pela percepção antecipada dos valores, não haja saldo orçamentário necessário ao pagamento da obrigação.

Por fim, ressalta-se que o modelo de planilha de custos e todas estas previsões acima elencadas diz respeito às condições mínimas necessárias à realização de um contrato para prestação de serviços terceirizados, com dedicação exclusiva de mão de obra, pelo período de um (01) ano e que, caso venha a ser prorrogado, todas as rubricas deverão ser novamente apreciadas, à luz da legislação trabalhista e

previdenciárias, bem como da ocorrência ou não dos indicadores previstos, para definir se serão considerados custos renováveis ou não-renováveis.

Qual a correta aplicação da incidência dos encargos previdenciários (GPS), FGTS e outras contribuições sobre os demais Módulos (conforme redação da Nota 3, Submódulo 2.2 - encargos previdenciários (GPS), FGTS e outras contribuições)?

Preliminarmente, o modelo de planilha de custos e formação de preços apresentado pela Secretaria de Gestão utiliza-se da composição agregada de custos, priorizando um modelo sistêmico, de leitura continuada dos módulos, ou seja, tem-se uma interdependência do resultado de um módulo para a construção dos seguintes.

Essa leitura agregada dos Módulos é imprescindível para a correta compreensão do método utilizado para a aplicação da incidência do Submódulo 2.2 (encargos previdenciários, FGTS e outras contribuições) sobre os custos de reposição do profissional ausente; os custos indiretos, tributos e lucro da empresa.

Primeiramente, merece detalhamento a composição do Submódulo 2.2 (encargos previdenciários, FGTS e outras contribuições), o qual consiste na agregação de percentuais incidentes sobre a remuneração do empregado, previstos na legislação trabalhista e previdenciária, para manutenção dos encargos sociais referentes às parcelas do INSS, Salário – Educação, GIL – RAT/SAT, SESC, SENAC, SEBRAE, INCRA, bem como do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Sendo assim, para o cômputo dos encargos previstos no Submódulo 2.2 (encargos previdenciários, FGTS e outras contribuições), utiliza-se como base de cálculo o valor total da remuneração do empregado residente adicionada da previsão de férias, adicional de férias e 13º salário, ou seja:

Base de cálculo = Módulo 1 + Submódulo 2.1

Ao avançarmos na construção da planilha de custos e formação de preços, agregam-se ainda a provisão para uma possível rescisão do contrato de trabalho (Módulo 3). No passo seguinte, que diz respeito ao cômputo do Módulo 4 (custo de reposição do profissional ausente), serão calculados os custos para o pagamento de um substituto nos casos de ausências do empregado residente. O custo deste empregado substituto não se resume ao estrito pagamento de horas trabalhadas, vez que ele possui um contrato de trabalho digno de percepção, também, de todos os seus direitos trabalhistas e previdenciários: uma remuneração, todos os encargos incidentes na remuneração, os benefícios previstos em lei ou Convenção Coletiva, como também a possibilidade desse empregado substituto ser afastado do contrato por

demissão sem justa causa, de modo que não se pode considerar a mesma base de cálculo do Submódulo 2.2 acima.

Nessa linha, a base de cálculo será agora o preço do empregado substituto, que agrega os encargos trabalhistas e previdenciários ao custo. Repisa-se, a base de cálculo do Módulo 4 (custo de reposição do profissional ausente) é diferente da base de cálculo dos Módulos anteriores e, portanto, o preço do empregado substituto é representado pelo somatório de remuneração, previsão de férias, adicional de férias e 13º salário, encargos previdenciários e trabalhistas, benefícios anuais, mensais e diários e pela provisão para uma possível rescisão de contrato. Portanto:

Base de cálculo do Módulo 4 = Módulo 1 + Módulo 2 + Módulo 3.

Corroborando deste raciocínio, adentra-se nos Módulos seguintes: Módulo 5 (custo de insumos) e Módulo 6 (custos indiretos, tributos e lucro)

O Módulo 6, por ser um percentual que incide sobre o custo total do empregado residente (direitos, encargos ausências), também é incidente sobre o Módulo que trata de custos de reposição do profissional ausente, bem como no Módulo que trata de insumos diversos. Assim, apresenta-se a fórmula:

Base de cálculo do Módulo 6 = Módulo 1 + Módulo 2 + Módulo 3 + Módulo 4 + Módulo

CONTA VINCULADA E FATO GERADOR

A utilização da Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação (CV) ou o Pagamento por Fato Gerador (FG) são obrigatórios?

Sim, a utilização da Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação (CV) ou do Pagamento por Fato Gerador (FG) são obrigatórias para a contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra por força do inciso IV do § 2º do art. 2º da Portaria nº 409, de 21 de dezembro de 2016, a seguir in verbis:

Art. 2º (...)

2º É obrigatório que os instrumentos convocatórios e os contratos mencionados no caput contenham cláusulas que:

IV - Prevejam, com vistas à garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra:

a) que os valores destinados para o pagamento de férias, décimo terceiro salário, ausências legais e verbas rescisórias aos trabalhadores serão efetuados pela contratante à contratada somente na ocorrência do fato gerador; ou

b) que os valores para o pagamento das férias, décimo terceiro salário e verbas rescisórias aos trabalhadores da contratada serão depositados pela Administração em conta vinculada específica, aberta em nome da contratada, com movimentação somente por ordem da contratante. (grifou-se)

Aliado a isso, percorre-se em análise sistêmica da legislação a previsão assentada no ANEXO VII-B da IN nº 5, de 26 de maio de 2017, que apresenta DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA ELABORAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO, dentre as quais prevê como obrigatório para atendimento do art. 18 da referida Instrução Normativa, bem como do disciplinando na Portaria nº 409, de 2016, que ato convocatório deverá conter a Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação ou Pagamento pelo Fato Gerador, os quais poderão inclusive ser elementos de composição do Gerenciamento de Risco, de que trata o art. 25 da manifestada instrução normativa.

Dos mecanismos de controle interno:

1.1. Para atendimento do disposto no art. 18, o ato convocatório deverá conter uma das seguintes regras:

a) Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação; ou

b) Pagamento pelo Fato Gerador; (grifou-se)

Note-se que a Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação ou Pagamento pelo Fato Gerador não estão previstos no art. 25 da IN nº 5, de 2017, como uma das atividades para Gerenciamento de Risco (tratamento de risco). Desse modo, entendeu-se permitir que na análise pelos órgãos de todo rol elencado no art. 25 pudessem adotar dentre outros a mitigação de riscos com base na utilização de um desses instrumentos (CV ou FG). Considerados de mecanismos de controle interno.

A possibilidade de utilização facultativa da CV e FG como instrumentos de tratamento dos riscos (Art. 18, IN nº 05/2017), não afasta a sua obrigatoriedade como garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (Portaria nº 409, de 2016), a uma, não se pode confundir a utilização da CV e FG obrigatória prevista na Portaria

com a possibilidade de ser utilizada como tratamento de risco para os eventos (falha de pagamento das verbas trabalhistas e previdenciárias); a duas, se não escolhidas (CV e FG) como um dos instrumentos de tratamento de risco, deverão ser tratadas como ferramental obrigatório de garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, em consonância com a Portaria nº 409, de 2016.

Assim, Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação ou Pagamento pelo Fato Gerador são instrumentos obrigatórios de utilização como garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. Podendo, inclusive, ser um dos elementos de tratamentos de riscos não previstos no rol do art. 25 da IN nº 5, de 2017.

Por fim, os instrumentos CV e FG são excludentes, devendo o gestor avaliar a que melhor se adequa às especificidades da contratação, justificada com base na avaliação da relação custo-benefício.

ANEXO V

Controle de Versões

A tabela abaixo relaciona os campos necessários para o controle das atualizações e revisões deste manual.

Controle de versões e alterações				
Versão	Data	Elaboração	Tipo de Alteração	Aprovação Final
1° Edição	19/09/2019	Alex Lima de Carvalho Paulo Roberto de Souza Lopes Paulo Villas-Boas	Elaboração	Flávia Silva