

# VISÃO DO TCE



## VOLUME 2 **GERENCIAMENTO DE RISCOS, FISCALIZAÇÃO E GESTÃO DE CONTRATOS**

Auditores de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

**José Luciano Sousa de Andrade**  
**Luzemar da Costa Martins**

# **VISÃO DO TCE-PB SOBRE GERENCIAMENTO DE RISCOS, FISCALIZAÇÃO E GESTÃO DE CONTRATOS**

**ACE José Luciano Sousa de Andrade  
ACE Luzemar da Costa Martins**

*João Pessoa, janeiro de 2026*

## **Apresentação**

O presente trabalho expõe os esforços do Tribunal de Contas do Estado para a correta, necessária e ininterrupta capacitação de agentes públicos encarregados da aquisição de bens e serviços à luz da Lei nº 14.133/2021. Tem importância equivalente à do já levado a efeito pela diligência, pela competência e pelo talento dos Auditores de Controle Externo José Luciano de Sousa Andrade e Luzemar da Costa Martins.

Pode ser tratado como segundo volume daquele no qual, em 2023, esses dois valorosos técnicos difundiram meios, formas e resultados do procedimento de interiorização das orientações do TCE ao seu enorme contingente de jurisdicionados por meio da Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira (Ecosil), nosso braço pedagógico.

Com o advento da Lei nº 14.133/2021, o horizonte dos gestores públicos mudou. Não por se verem obrigados a trocar um número por outro na burocracia, mas pelo fato de que o novo diploma legal exige mudança de postura, melhor governança, olhos atentos ao risco e, acima de tudo, um controle que se antecipe ao erro.

O Tribunal de Contas da Paraíba sabe que seu papel não é apenas o da correção, mas o da orientação. Assim, mais do que um manual, temos aqui um mapa para gestores e fiscais de contratos que desejam a eficiência administrativa.

Entre setembro e dezembro de 2025, a Ecosil ganhou vida em nove cidades-polo: Teixeira, Catolé do Rocha, Serra Branca, Picuí, Guarabira, Itabaiana, Bayeux, Pedras de Fogo e Pocinhos. Todas, juntas, foram palcos da capacitação de 648 servidores oriundos de 99 municípios. Isso não seria possível sem o apoio logístico e o empenho louvável de Prefeitos e Presidentes de Câmaras Municipais sensíveis à questão e sabedores de que o aprimoramento do sistema de contratações de produtos e serviços sempre trará à cada administração o benefício da eficácia e da economicidade. A todos a nossa gratidão.

O trabalho que agora temos em mãos é um resumo desses encontros. E é a reafirmação de um dos nossos mais caros compromissos: garantir que cada centavo público se transforme em benefício real. Que a técnica se torne ética, e que a eficiência seja o legado das gestões públicas ao conjunto dos paraibanos.

**Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
***Presidente do Tribunal de Contas da Paraíba***

## **A VISÃO DO TCE-PB SOBRE FISCALIZAÇÃO E GESTÃO DE CONTRATOS**

<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b>	<b>2</b>
<b>GERENCIAMENTO DE RISCOS</b>	<b>3</b>
Identificação de riscos	5
Mapeamento de Riscos	6
Análise de Riscos	10
Tratamento dos riscos	11
Matriz de Riscos	12
<b>O FISCAL E O GESTOR DO CONTRATO</b>	<b>13</b>
Requisitos para a designação	16
Ato da designação	18
Atribuições do fiscal e do gestor do contrato	20
A responsabilidade de fiscais e gestores de contratos	23
A responsabilidade da contratada	25
<b>A FASE DE EXECUÇÃO DO CONTRATO</b>	<b>26</b>
Modelos de execução do objeto e de gestão do contrato	26
A execução de contratos	30
Alterações contratuais	35
Extinção de contratos	39
O processo sancionatório	44
<b>REFLEXÕES FINAIS</b>	<b>53</b>

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em agosto de 2023, fruto de dezenas de treinamentos realizados por todo o território paraibano abordando os principais aspectos da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, publicamos uma ‘cartilha’ apresentando, na ocasião, a Visão do TCE-PB sobre a nova Lei de Licitações e Contratos, com o fim de compilar as orientações transmitidas numa linguagem simples, focando as novidades, as alterações e as principais dúvidas que, diariamente, chegavam ao Plantão Técnico do Tribunal de Contas do Estado.

Passados pouco mais de dois anos, apresentamos este volume DOIS da ‘cartilha’ A Visão do TCE sobre a nova Lei de Licitações e Contratos, se no primeiro volume o FOCO foi o procedimento de Contratação, seja por meio de procedimentos licitatórios ou por contratação direta e as principais polêmicas envolvidas, agora é a fase do CONTRATO em seus aspectos Gerenciais que são apresentados e discutidos.

Nos diversos tópicos tratamos em linguagem simples e com exemplos práticos questões relacionadas a: Gerenciamento de riscos; Gestão e Fiscalização de Contratos; e, Execução dos Contratos.

Ao final, sem a pretensão de esgotar o tema, tratamos da evolução das mudanças sofridas pela Lei 14.133/2021, desde a sua edição, e, concluímos com uma apresentação do rol de decisões do TCE-PB, sob a forma de Pareceres Normativos, que elucidaram questões consideradas importantes pelos gestores públicos vinculados aos órgãos e entidades das Administração Direta, Autarquias e Fundações vinculadas ao Estado e aos Municípios Paraibanos.

Por oportuno, registre-se que não houve nem há a pretensão de esgotar os temas tratados, mas, tão só e somente só, os introduzir no cotidiano das administrações, como forma de as auxiliar na construção de processos de contratação eficazes, eficientes e efetivos no adequado atendimento do **interesse público**.



## GERENCIAMENTO DE RISCOS

Uma primeira pergunta, o que são RISCOS?

Risco é qualquer evento que pode ou não acontecer, mas, se ocorrer, prejudicará o resultado que se deseja alcançar - no caso, a contratação do bem ou serviço que irá atender uma necessidade do interesse público.

A ocorrência do risco, neste contexto, pode ocasionar, por exemplo, que o resultado de contratação não seja o mais vantajoso, questionamento sobre legalidade do procedimento licitatório ou de contratação direta; anulação da contratação; escolha de fornecedores que não possuem os requisitos mínimos para contratar; atraso na realização do procedimento, entre outros fatos.

Daí se pode compreender ser essencial gerenciar os riscos inerentes ao processo de contratação, ao ponto de constituir uma imposição legal, conforme é expressado no art. 169 da Lei n.º 14.133/2021, cuja responsabilidade é da alta administração do órgão ou entidade, que levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação.

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a **práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos** e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: (Destaquei)

A gestão de riscos em contratos administrativos é parte da governança requerida no art. 11, parágrafo único, da Lei n.º 14.133/2021, conjunto de práticas contínuas e permanentes a ser observado, principalmente e não somente, pela primeira linha de defesa, integrada pelos servidores que atuam ao longo do macroprocesso das contratações, desde a etapa inicial do planejamento até a entrega final pretendida (Art. 2º, inciso IV, Portaria SEGES n.º 8678/2021).

Art. 2º Para os efeitos do disposto nesta Portaria, considera-se: (...) IV - metaprocesso de contratação pública: rito integrado pelas fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato, e que serve como padrão para que os processos específicos de contratação sejam realizados;

Trata-se, portanto, de um processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado, que contempla, com segurança razoável, identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos, que possam afetar o alcance dos objetivos da contratação, com a finalidade de mitigar os possíveis riscos, e avaliação das suas consequências e impactos, com o estabelecimento de controles proporcionais, observada a relação custo-benefício, consoante bem delineado nos art. 2º, IV c/c art. 5º, III e art. 17, III, do Decreto Federal n.º 9203/2017.

É certo que não é possível controlar todos os eventos capazes de impactar negativamente os objetivos de um contrato (riscos!), mas é prudente identificar os principais

e mais recorrentes no órgão contratante, pois desconsiderar a sua existência não os fará desaparecer. O que leva a necessidade de antecipar as ações que diminuam a possibilidade de sua ocorrência, ou se forem inevitáveis, que busquem a redução dos seus impactos, em um processo que considere uma autoavaliação dos próprios insucessos ou até mesmo o aprendizado com a experiência de terceiros.

Por conseguinte, a gestão de riscos deve ser observada desde o planejamento inicial da contratação, razão pela qual o art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133/2021, recomenda abordar, na fase preparatória, todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, entre outros, compreendida a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. Dispositivo que está em sintonia com o art. 20, inciso II, da Instrução Normativa n. 05/2017.

Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas: (...) II - Gerenciamento de Riscos; e

Vale destacar que a Instrução Normativa n. 05/2017, que trata de serviços sob o regime de execução indireta, apesar de ter sido elaborada à luz da revogada Lei n. 8.666/1993, com as devidas e necessárias adaptações, mostra-se aplicável para o ambiente de governança das contratações da vigente Lei n. 14.133/2021. Logo, é razoável admitir que as exceções ao gerenciamento de riscos, na fase do planejamento, trazidas no art. 20, § 2º, do referido normativo, possam ser atualizadas para excepcionar as dispensas em razão do pequeno valor, e nas emergências e calamidades, ainda que nestas situações continue a ser recomendado o controle na execução contratual.

O processo de gerenciamento de riscos, com empréstimo nas lições de melhoria contínua da técnica do PDCA<sup>1</sup>, pode ser desdobrado na identificação, mapeamento, análise e tratamento, conforme apresentado resumidamente a seguir.

**a) Identificação:** Consiste em descrever os eventos, com suas causas e consequências, que podem impactar significativamente no alcance dos objetivos da contratação;

**b) Mapeamento:** Trata de avaliar o nível de criticidade dos eventos, em uma escala objetiva, ainda que mensurada subjetivamente pela equipe envolvida, considerando a probabilidade de ocorrência e o impacto sobre o objeto do contrato, considerando as peculiaridades de cada ente/órgão;

**c) Análise:** Conhecidas as vulnerabilidades da contratação, diante da aceitação do apetite a riscos (capacidade de gerenciamento) e do grau de tolerância da alta administração as falhas que possam ocorrer na execução contratual, opta-se por quais eventos deverão ser gerenciados;

**d) Tratamento:** Eleitos os eventos a serem gerenciados, por meio de um plano de ação, indicam-se os responsáveis pelas ações preventivas e medidas de contingência.

---

<sup>1</sup> Planejar (Plan), Fazer (Do), Checar (Check) e Agir (Act).

## Identificação de riscos

Inicialmente, deve ser compreendido que não se pode ter contratações sem riscos, nem mesmo se poderia pretender controlar todos os riscos envolvidos, pois é certo que devem ser considerados os custos e os benefícios decorrentes da implementação das rotinas de controle preventivo, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade (Art. 169, § 1º, Lei nº 14.133/2021).

A chave, portanto, é identificar quais são os riscos potenciais, que consistem nos mais prováveis eventos que podem afetar o alcance do resultado pretendido em cada fase do metaprocesso de contratação, que compreende as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão do contrato, a partir do qual são definidas as medidas preventivas para as causas, com fins de evitar ou reduzir a possibilidade de ocorrência. Caso inevitáveis, com a definição antecipada das medidas de contingências, com fins de mitigação dos impactos esperados.

Portanto, e para além da necessidade de sensibilizar a alta direção, a identificação de riscos recomenda realizar oficinas de trabalho, com a finalidade de aproximar os setores requisitantes com os responsáveis pelo recebimento do objeto do contrato, e assim obter o conhecimento acumulado nas experiências anteriores do próprio ente/órgão e também de terceiros, notadamente os casos de insucessos. Processo de aperfeiçoamento contínuo para a nova contratação, que busca evitar a repetição das falhas mais recorrentes, capazes de impactar o alcance dos objetivos do contrato.

Importante ressaltar que, após serem identificados os possíveis riscos contratuais, inclusive reforçados com as ferramentas de Inteligência Artificial, que a lista de eventos possa ser submetida à apreciação da equipe envolvida, com fins de que, anonimamente para incentivar um maior número de colaborações, de forma a melhor avaliar a necessidade e adequação para a realidade da contratação. Processo de refinamento no qual, após cada ciclo de análise, o facilitador consolidará as sugestões e as submeterá novamente até que o resultado se estabilize satisfatoriamente.

Obviamente, não se intenciona com esgotar todas as possibilidades de falhas que possam ocorrer no metaprocessos de contratação, mas minimizar o insucesso por questões anteriores, e até mesmo recorrentes no ente/órgão, muitas vezes associadas a simples impropriedades formais, possíveis de serem preventivamente saneadas ou mitigados os riscos de sua nova ocorrência, consoante é a dicção do art. 169, § 3º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. A esse respeito, vale a citação do ilustre autor Charles Wheelan<sup>2</sup>.

Os maiores riscos nunca são aqueles que você pode ver e mensurar, mas aqueles que você não pode ver e, portanto, jamais poderá mensurar.

---

<sup>2</sup> Estatística: O que é, para que serve, como funciona.



## Mapeamento de Riscos

Definido, na Portaria SEGES nº 8.678/2021, que riscos são eventos futuros nos quais é possível associar uma probabilidade de ocorrência e um grau de impacto, compreende-se que mapear consiste em definir o seu nível de criticidade, e assim possibilitar que sejam priorizados os mais relevantes.

Art. 2º Para os efeitos do disposto nesta Portaria, considera-se: (...) VIII - risco: evento futuro e identificado, ao qual é possível associar uma probabilidade de ocorrência e um grau de impacto, que afetar, positiva ou negativamente, os objetivos a serem atingidos, caso ocorra.

Ainda que a análise dos riscos não tenha sido explicitamente contemplada dentre os elementos do Estudo Técnico Preliminar, considerando que este documento constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução (Art. 6º, inciso XX), entendemos que é nesta fase que esta avaliação deve ser realizada, conforme se extrai do art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...) X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

O art. 26, da Instrução Normativa nº 05/2017, estabelece que o gerenciamento de riscos se materializa no **Mapa de Riscos**, de modo que ainda que a Lei nº 14.133/2021 não tenha feito referência explícita a esse documento, no contexto de governança das contratações referido no art. 11, parágrafo único, da mencionada legislação, não seria razoável afirmar que não é necessário.

Art. 11, Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, **inclusive de gestão de riscos** e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. (Destaquei)

O entendimento é que não seria possível implementar processo de gestão de riscos de outra forma, o que levaria a conclusão lógica de que todas as contratações públicas, independentemente do seu objeto ou valor, deveriam ser submetidas a este controle

preventivo. Porém, a leitura do art. 169, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021, deixa claro que o órgão/ente pode regulamentar quais são as situações em que esta metodologia será aplicada, considerando os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação. Obviamente, realizar uma análise crítica de potenciais eventos que possam afetar o alcance dos objetivos da contratação, seguramente, contribuirá para melhores resultados.

Art. 169, § 1º **Na forma de regulamento**, a implementação das práticas a que se refere o caput deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e **levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação**, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.

Por conseguinte, é certo que a cultura do gerenciamento de riscos, que deve ser incentivada e viabilizada pela alta administração do órgão ou entidade, contribui para a antecipação de ações contínuas de planejamento, organização e controle dos recursos relacionados aos eventos incertos, mas prováveis de acontecerem, capazes de comprometer o sucesso da contratação, informações sensíveis que devem ser materializadas no mapa de riscos. Documento importante para o melhor acompanhamento por fiscais e gestores de contratos, inclusive para subsidiar a elaboração do relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos da contratação, e eventuais condutas adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração.

Art. 174, § 3º O PNCP deverá, entre outras funcionalidades, oferecer: (...) VI - sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução do contrato, que possibilite: (...) d) divulgação, na forma de regulamento, de relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração.

A gestão de riscos em contratos pode ser feita com a técnica da Matriz de Probabilidade e Impacto, difundida pelo Project Management Institute (PMI) no PMBOK® Guide, guia globalmente reconhecido para gerenciamento de projetos, e consiste em avaliar o nível de criticidade de um evento, por meio do cruzamento da chance de sua ocorrência (Probabilidade) com as suas consequências para o alcance do objetivo pretendido (Impacto). Para tanto, a exemplo do Manual de Boas Práticas em Contratações Públicas elaborado pelo Governo Federal<sup>3</sup>, utilizam-se escalas com pontuações crescentes objetivamente definidas, ainda que a avaliação seja feita subjetivamente pela equipe envolvida. O que, em termos práticos, torna esta avaliação individualizada para cada ente, em tese, não diretamente aplicável para outros, ainda que se tratem de municípios vizinhos.

---

3

<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-governanca-nas-contratacoes/manual-de-boas-praticas-em-contratacoes-publicas.pdf/view>

**Escala de probabilidade (de 1 a 5, com grau de probabilidade crescente)**

- 1. Muito baixa:** o evento pode ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais.
- 2. Baixa:** o evento pode ocorrer em algum momento.
- 3. Média:** o evento deve ocorrer em algum momento.
- 4. Alta:** o evento provavelmente ocorrerá na maioria das circunstâncias.
- 5. Muito alta:** o evento é esperado na maioria das circunstâncias.

**Escala de impacto (igualmente de 1 a 5, conforme avaliação da equipe).**

- 1. Muito baixo:** o impacto é mínimo no alcance das ações de gestão.
- 2. Baixo:** geram danos que não comprometem ou comprometem muito pouco o andamento dos processos/serviço a que a contratação se refere.
- 3. Médio:** geram danos que comprometem parcialmente o processo/serviço a que a contratação se refere, atrasando-o ou interferindo em sua qualidade.
- 4. Alto:** geram danos que comprometem a essência do processo/serviço a que a contratação se refere, impedindo-o de seguir seu curso.
- 5. Muito alto:** geram danos que comprometem o andamento de atividades essenciais da instituição ou a seus objetivos organizacionais. Esse impacto ocasiona colapso nas ações de gestão; e a viabilidade estratégica pode ser severamente comprometida.

A classificação do risco se faz pelo “produto”, quando se “multiplica” os valores atribuídos à probabilidade e ao impacto para se obter o resultado numérico final, e com o auxílio do gráfico apresentado a seguir, no qual são associadas “cores” para indicar o nível de criticidade do evento, e assim possibilitar a escolha de quais podem ser priorizados no acompanhamento da contratação.

- a) **Verde:** Riscos considerados aceitáveis, que podem ser monitorados;
- b) **Amarelo:** Riscos com nível de criticidade moderada, que recomendam serem gerenciados para não evoluírem ao ponto de afetar substancialmente o alcance dos objetivos do contrato;
- c) **Laranja:** Riscos que merecem atenção do acompanhamento, pois sua alta criticidade afetam diretamente o alcance dos objetivos do contrato;
- d) **Vermelho:** Riscos com nível de criticidade elevada, que exigem prioridade máxima de acompanhamento, com ações corretivas imediatas;

<b>Impacto</b>	Muito alto 5	RM 5	RA 10	RE 15	RE 20	RE 25
	Alto 4	RM 4	RA 8	RA 12	RE 16	RE 20
	Médio 3	RM 3	RM 6	RA 9	RA 12	RE 15
	Baixo 2	RB 2	RM 4	RM 6	RA 8	RA 10
	Muito baixo 1	RB 1	RB 2	RM 3	RM 4	RM 5
		Muito baixa 1	Baixa 2	Média 3	Alta 4	Muito alta 5
		<b>Probabilidade</b>				
		<b>Risco Baixo (RB)</b>	<b>Risco Médio (RM)</b>	<b>Risco Alto (RA)</b>	<b>Risco Extremo (RE)</b>	
		1 até 2	3 até 6	7 até 12	13 até 25	

Exemplificadamente, a partir da Matriz de Probabilidade e Impacto acima, pode-se fazer as seguintes avaliações de criticidade de eventos relacionados ao contrato em acompanhamento, as quais orientam qual deve ser o nível de gerenciamento dos riscos.

- a) Probabilidade Baixa x Impacto Baixo □ **Risco Baixo (verde)**
- b) Probabilidade Baixa x Impacto Médio □ **Risco Médio (amarelo)**
- c) Probabilidade Média x Impacto Alto □ **Risco Alto (laranja)**
- d) Probabilidade Média x Impacto Muito alto □ **Risco Extremo (vermelho)**

Importante ressaltar as limitações desta metodologia, conforme exposto no manual do TCU<sup>4</sup> e transcrita a seguir, pois apesar do resultado da criticidade ser igual a “5”, um evento com probabilidade “muito baixa” e impacto “muito alto” deve ser priorizado em relação a outro no qual estas variáveis são classificadas como “muito alta” e “muito baixo”, respectivamente.

1) O impacto é a dimensão mais importante: um evento de impacto muito alto e de probabilidade de ocorrência muito baixa deve preocupar o gestor muito mais do que o oposto, um evento de probabilidade muito alta e impacto muito baixo – se o impacto é mínimo, para que se preocupar?

De toda sorte, para os riscos classificados como “aceitáveis” (verdes), salvo melhor juízo do próprio ente/órgão contratante, pode-se indicar apenas ações preventivas para as causas prováveis, mas os “monitoráveis” (amarelos e laranjas) recomendam também que sejam previstas medidas de contingenciamento para mitigação dos impactos, caso o evento aconteça. Para aqueles considerados “extremos” (vermelhos), necessário que estas cautelas sejam reforçadas, notadamente com a definição do planejamento de providências imediatas de correções, com a clara definição dos seus responsáveis.

4

[https://portal.tcu.gov.br/data/files/46/B3/C6/F4/97D647109EB62737F18818A8/Manual\\_gestao\\_riscos\\_TCU\\_2\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/46/B3/C6/F4/97D647109EB62737F18818A8/Manual_gestao_riscos_TCU_2_edicao.pdf)

## Análise de Riscos

Observa-se que, para cada evento identificado como relevante, será elaborada uma Matriz de Probabilidade e Impacto, com fins de avaliar qual é o nível de criticidade a ser gerenciado, e escolhidos a partir daqueles considerados “priorizados”, dentro do possível, escolhidos os “monitoráveis”, com preferência para os classificados como “extremos”. Para tanto, recomenda-se elaborar, com livre adaptação a juízo do ente/órgão, uma ficha de gerenciamento de riscos, a partir da sugestão apresentada a seguir.

Risco (identificar)			
Classificação	( ) Planejamento da Contratação e Seleção do Fornecedor ( ) Fiscalização do Contrato ( ) Gestão do Contrato		
Probabilidade	( ) muito baixa ( ) baixa ( ) média ( ) alta ( ) muito alta		
Impacto	( ) muito baixo ( ) baixo ( ) médio ( ) alto ( ) muito alto		
Nível de criticidade	( ) Risco aceitável ( ) Risco monitorado ( ) Risco priorizado		
Efeito/Dano			
Ação preventiva		Responsável	
Ação de contingência		Responsável	

Logo, a partir das informações obtidas nas diversas fichas de gerenciamento dos eventos considerados mais relevantes, o processo de análise parte do reconhecimento de que **negar os riscos não fará com que eles “desapareçam”**. Aqui vale a analogia do contrato com a mitologia da “caixa” de Pandora<sup>5</sup>, na verdade um jarro, cuja tampa é inconsequentemente aberta com o início da execução contratual, fase na qual os riscos latentes se materializam, ainda que tenham sido ignorados pela Administração. Também não adiantaria apenas identificar o evento, sem adotar ações preventivas eficazes, nem prevê medidas de contingência para mitigação dos seus efeitos, caso venham a acontecer.

Necessário se faz compreender qual é a capacidade da equipe de gerenciar os eventos (apetite a riscos), e o grau de tolerância da alta administração a falhas nas suas contratações, e escolher aquelas consideradas mais sensíveis, normalmente as que não podem sofrer interrupções abruptas (solução de continuidade), sob pena de que os efeitos sejam irreparáveis ou de difícil reparação.

A identificação, análise e tratamento de risco deve ser um processo de crescente aprendizado para a Administração, considerando a relação custo e benefício da implantação desta metodologia, na expectativa de que a antecipação dos eventos proporcionará a implementação do tratamento, com esperados ganhos de eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.

---

<sup>5</sup> O nome Pandora vem do grego Pan (todos) e doron (dom/presente), significando "a que tem todos os dons" ou "a que é o presente de todos", simbolizando uma pessoa que acredita ter tudo sob seu controle pela existência de um edital, orçamento, termo de referência, pareceres técnicos e jurídicos.

## Tratamento dos riscos

Com empréstimo na mitologia do “Fio de Ariadne”<sup>6</sup>, é certo que não se pode evitar o confronto, portanto, mostra-se prudente e recomendável mitigar os seus efeitos. Daí se compreende a importância do tratamento dos riscos no metaprocesso de contratação, notadamente para eventos que não tenham sido identificados na etapa do planejamento, como forma de subsidiar a elaboração de futuros mapeamentos, cada vez mais aperfeiçoados. Para tanto, recomenda-se a utilização da seguinte ficha de monitoramento, a ser preenchida na fase de execução do contrato, que subsidiará a elaboração do relatório a que se refere o art. 21, inciso VII, do Decreto Federal nº 11.246/2022.

Art. 21. Caberá ao gestor do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial: (...)

VII - coordenar a atualização contínua do relatório de riscos durante a gestão do contrato, com apoio dos fiscais técnico, administrativo e setorial;

Monitoramento do mapeamento de riscos do contrato					
Evento (risco)	Data	Tipo de Ação	Mapeado	Descrição da ação e resultado esperado	Responsável
		( ) Preventiva ( ) Corretiva	( ) Sim ( ) Não		
Aprovação da Unidade Superior:					

Trata-se, portanto, de uma das atribuições do gestor do contrato, auxiliado pela fiscalização técnica e administrativa, consequência da governança das contratações exigida no art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, precisamente definida na Portaria SEGES nº 8678/2021, aconselhadas de serem reproduzidas nas regulamentações locais, com fins que se produzam resultados mais vantajoso para a Administração

Art. 2º Para os efeitos do disposto nesta Portaria, considera-se: (...)

III - governança das contratações públicas: conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis;

---

<sup>6</sup> Teseu, para acabar com o tributo cruel que Atenas era forçada a pagar a Creta, decidiu enfrentar o Minotauro (risco), uma fera que estava aprisionada em um complexo labirinto (risco). Para tanto, recebeu a ajuda da Princesa Ariadne que, como “estratégia” de enfrentamento dos riscos envolvidos, entregou um novelo de lã, permitindo que ele marcasse o caminho de volta.



## Matriz de Riscos

Inicialmente, é importante diferenciar o “mapa de riscos” da “matriz de riscos”, pois apesar de ambos integrarem a gestão de riscos referida no artigo 169, da Lei n. 14.133/2021, estes instrumentos têm finalidades distintas, e inclusive os “eventos” considerados não serão os mesmos, pois no “mapa” serão inseridos aqueles capazes de afetar substancialmente o alcance do resultado do objeto da contratação, ao passo em que na “matriz” constará os que podem dar causa a pedidos de reequilíbrio econômico e financeiro por parte do contratado, nos termos do artigo 6., inciso XX, da multicitada legislação.

Art. 6., XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;

Obviamente, por ser uma cláusula contratual, diferentemente do “mapa”, que é um documento interno de apoio ao gerenciamento do órgão/ente, a “matriz” deverá ser necessariamente divulgada juntamente com a minuta do edital, pois implicará renúncia do contratado a pedidos relacionados aos riscos assumidos, exceto fatos supervenientes e motivados pela própria Administração, aumento ou à redução, por legislação superveniente, dos tributos diretamente pagos pelo contratado em decorrência do contrato.

Art. 103, § 5º Sempre que atendidas as condições do contrato e da matriz de alocação de riscos, será considerado mantido o equilíbrio econômico-financeiro, renunciando as partes aos pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos, exceto no que se refere:

Por fim, importa destacar que o artigo 22, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, deixa clara a obrigatoriedade da matriz de riscos apenas para os casos de obras e serviços de grande vulto ou quando forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada. O que não significa afastar que a Administração, discricionariamente, decida por incluir em seus procedimentos, conforme é a dicção dos artigos 22 e 103 da referida legislação.

Art. 22. O edital **poderá** contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo. (Destaquei)

## O FISCAL E O GESTOR DO CONTRATO

A Lei n.º 14.133/2021 tratou, de forma expressa, sobre o gestor do contrato apenas em um único dispositivo, com remessa para que as regras relativas à sua atuação, e também dos fiscais, seja disciplinada em regulamento do ente federativo.

Art. 8º, § 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e **à atuação de fiscais e gestores de contratos** de que trata esta Lei **serão estabelecidas em regulamento**, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. (Destaquei)

Extraí-se, no entanto, que o princípio da segregação das funções indiretamente remete ao gestor do contrato, na medida em que veda a designação do mesmo agente para simultaneamente desempenhar funções mais suscetíveis a riscos, como é o caso deste também atuar como fiscal. Situação que, em tese, poderia resultar na maior possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Art. 7º, § 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Quanto ao fiscal do contrato, a Lei 14.133/2021 é mais detalhada, inclusive prevendo a possibilidade da contratação de terceiros (consultores) para assisti-los e subsidiá-los em áreas mais especializadas ou de conhecimento restrito. Cabe, ainda, ressaltar que a Lei n.º 14.133/2021 não diferencia, de forma explícita, as figuras dos fiscais técnico e administrativo.

Art. 117. 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.

Diferenciação que surge, no âmbito da administração federal, no artigo 19 do Decreto n.º 11.246/2022, associado ao acompanhamento do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas do contratado. Aspecto que ganha maior relevo nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, diante dos riscos de responsabilização subsidiária, ou até mesmo solidária, da Administração, nos termos do artigo 121, § 2º, da Lei n.º 14.133/2021.

Art. 19. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se: (...) III - fiscalização administrativa - o 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; e

O fiscal administrativo, no referido dispositivo do decreto federal, também é colocado como responsável pelo controle de revisões, reajustes e repactuações, bem como nas hipóteses de inadimplementos contratuais formais, como é o caso do descumprimento da reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz (art. 116, Lei n. 14.133/2021), inclusive por ser um dos motivos que poderá ensejar a extinção prematura do contrato.

Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, às seguintes situações: (...) IX - não cumprimento das obrigações relativas à reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz.

Vale mencionar, ainda, o necessário acompanhamento pelo fiscal administrativo da alteração social ou modificação da finalidade ou da estrutura da empresa que restrinja sua capacidade de concluir o contrato, e também da decretação de falência ou de insolvência civil, dissolução da sociedade ou falecimento do contratado, hipóteses de extinção elencadas nos incisos III e IV, do referido artigo 137, considerando que a figura do fiscal técnico é associada ao controle da quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação ou da execução do objeto contratado, consoante dispõe o Decreto n. 11.246/2022.

Art. 19. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se: (...) II - fiscalização técnica - o acompanhamento do contrato com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto estão compatíveis com os indicadores estabelecidos no edital, para fins de pagamento, conforme o resultado pretendido pela administração, com o eventual auxílio da fiscalização administrativa;

Portanto, no reforço às práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo no metaprocessos de contratação, extrai-se do artigo 117, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, que os responsáveis pela fiscalização dos contratos devem contar com o auxílio do assessoramento jurídico e controle interno para dirimir dúvidas, e notadamente orientar para que o registro das ocorrências observe o contraditório e a ampla defesa.

Art. 117, § 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que

deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

Acerca deste ponto, considerando que a governança das contratações exige promover um ambiente íntegro e confiável (art. 11, parágrafo único, Lei 14.133/2021), recomendável que fiscalização técnica atente que a ficha de registro das ocorrências, a exemplo da apresentada a seguir, que deverá ser acompanhada de fotografias, quando for o caso, tenha a ciência do preposto da empresa, com fins de se evitar eventuais nulidades, em eventual processo sancionatório.

FICHA DE OCORRÊNCIAS DO CONTRATO				
Contratante		Licitação nº		Contrato nº
Objeto do contrato				
Fiscal Técnico				
Gestor do Contrato				
Contratada			CNPJ	
Preposto		Telefone		E-mail
Condições climáticas				
Mão-de-Obra				
Equipamentos				
Atividades				
Ocorrências				
Providências				
Reincidência?		Prazo para correções		

Ao gestor do contrato, conforme expressado no artigo 19, inciso I, do mencionado Decreto n. 11.246/2022, fica reservada a coordenação das atividades desempenhadas pelo fiscal técnico e administrativo, bem como aos atos preparatórios para alterações contratuais (prorrogação, reajustamentos, repactuações e revisões), procedimentos para pagamentos, bem como a instrução processual para eventual aplicação de sanções e à extinção dos contratos.

Cabe ressaltar, ainda, que a instrução do procedimento para aplicação de sanções, segundo recente norma editada pela Advocacia Geral da União - AGU, Portaria Normativa SGA/AGU nº 23/2025, reserva ao gestor do contrato apenas a formalização de comunicado circunstanciado a Autoridade Superior, que designará Comissão Processante, responsável pela instrução do processo para eventual sancionamento. Recomenda-se que o ente regulamente este procedimento, a exemplo do que fez o Governo Federal.

Art. 4º O processo administrativo será instaurado por autoridade competente, mediante despacho fundamentado, e deverá conter relato formalizado: (...) II - pelo gestor do contrato, por intermédio da fiscalização do contrato.

## Requisitos para a designação

A designação de fiscais e gestores de contratos deverá observar os requisitos estabelecidos no artigo 7º, da Lei nº 14.133/2021, com preferência para a servidores efetivos, salvo quando a autoridade competente, justificadamente, optar por um comissionado.

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

A ordem de indicação, trazida no inciso II do artigo 7º, remete àqueles que tenham atribuições relacionadas a licitações ou contratos, o que não significa a possibilidade de que agentes de contratação (ou pregoeiros!) sejam designados para esta função, conforme já pacificado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

É vedado o exercício, por uma mesma pessoa, das atribuições de pregoeiro e de fiscal do contrato celebrado, por atentar contra o princípio da segregação das funções. Acórdão 1375/2015-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS

Conforme expressado no Manual de gestão e fiscalização de contratos do STJ<sup>7</sup>, sugere-se que a escolha dos fiscais e gestores de contratos recaia no setor requisitante, sem impedimentos para aqueles que participaram da fase de planejamento da contratação, conforme orienta o artigo 29, § 2º, da Instrução Normativa IN nº 94/2022<sup>8</sup>, regra que entendemos ser aplicável para as contratações em geral. Importa ressaltar, ainda, não ser recomendável indicar integrantes da assessoria jurídica ou do controle interno para estas atividades, como forma de preservar as linhas de defesa, e também pela segregação de funções extraída do art. 117, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

Art. 117, § 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

---

<sup>7</sup> <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/gestaocontratos/article/view/13127/13231>

<sup>8</sup> Processo de Contratação de Soluções de TIC Regido Pela Lei Nº 14.133, de 2021

Quanto à formação compatível, a que se refere o referido inciso II, entendemos ser natural, e até mesmo recomendado, que engenheiros ou arquitetos sejam indicados como fiscais de obras. Mas deve ser refletida, no caso concreto, a adequação da designação de um operador do direito, por maiores que sejam os seus conhecimentos jurídicos sobre contratos, para a fiscalização de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). De toda sorte, profissionais das mais diversas áreas, a exemplo de enfermeiros e nutricionistas, desde que exerçam funções administrativas no setor requisitante, também podem ser escolhidos para estas atividades.

Com relação ao impedimento por parentesco com contratados habituais, a disposição trazida no inciso III, do artigo 7º, da Lei nº 14.133/2021, veda até o terceiro grau, colateral ou por afinidade, regra que se aplica também para as subcontratações ocorridas na fase da execução do contrato, conforme disposto no artigo 122, § 3º, da vigente Lei de Licitações.

Art. 7º, III - não sejam 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.

Por fim, para aqueles que não têm formação superior compatível com o objeto da contratação, a Lei nº 14.133/2021 permite que apresentem qualificação atestada por escola de governo criada e mantida pelo poder público, providência deve ser tomada desde a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, nos termos do artigo 18, § 1º, inciso X.

Art. 18, § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: (...) X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, **inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual**; (Destaquei)

Providências de prévia capacitação dos designados para fiscais e gestores de contratos que cabe a alta administração do órgão/entidade, nos termos do art. 169, § 3º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, cuja negligência pode resultar em culpa grave na escolha ("in eligendo"), com responsabilização da autoridade competente, conforme já julgou o TCU.

Na hipótese de haver fiscal devidamente capacitado, a responsabilização do gestor municipal ou do secretário de obras somente é possível quando ficar demonstrado que tomaram ciência de irregularidades e não adotaram providências com o objetivo de corrigi-las ou por culpa 'in vigilando' ou 'in eligendo' devidamente comprovada. Acórdão 2373/2008-Segunda Câmara | Relator: AROLDO CEDRAZ



## Ato da designação

Nos termos do artigo 7º, da Lei n. 14.133/2021, a designação de fiscais e gestores de contratos é atribuição da autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, os quais, segundo se extrai do artigo 8º, § 1º, do Decreto n. 11.246/2022, deverão ser formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições, ***recomendação que se sugere seja adotada nos respectivos regulamentos***, antes da formalização do ato de designação.

Art. 8º, § 1º Para o exercício da função, o gestor e os fiscais de contratos deverão ser formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação.

Dispositivo legal que remete à recomendação que as Portarias de designação não sejam “genéricas”, pois devem expressar quais são os contratos que serão de responsabilidade dos escolhidos, bem como reafirmar as respectivas atribuições, ainda que constem em normativos locais, conforme se extrai do artigo 29, § 6º, da Instrução Normativa nº 94/2022, regra a qual entendemos ser aplicável para as contratações em geral.

Art. 29, § 6º Os integrantes da Equipe de Fiscalização do Contrato e o Gestor do Contrato devem ter ciência expressa das suas indicações e das suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados.

A confirmar o entendimento acima explanado, observa-se que os requisitos do § 2º, do referido artigo 8º, remetem ao equilíbrio das condições de trabalho disponibilizadas pelo órgão/entidade aos designados para as funções de fiscais e gestores de contratos, com a capacidade para o desempenho, respeitada a distribuição do quantitativo entre os agentes disponíveis para a Administração.

Art. 8º, § 2º Na designação de que trata o caput, serão considerados:

- I - a compatibilidade com as atribuições do cargo;
- II - a complexidade da fiscalização;
- III - o quantitativo de contratos por agente público; e
- IV - a capacidade para o desempenho das atividades.

De toda sorte, diante de evidências de riscos de sobrecarga de trabalho, recomenda-se que o designado comunique formalmente, para que a Chefia imediata adote as providências imediatas de correções, sob pena de o indicado, diante da inércia ou do aceite tácito da indicação, vir a responder por eventual prejuízo causado ao erário, conforme já decidiu o Tribunal de Contas da União.

O fiscal de contrato designado, diante da sobrecarga de trabalho para exercer adequadamente suas competências, em razão de elevado número de contratos já sob sua fiscalização, deve comunicar a situação a seus superiores, para adoção das medidas pertinentes,

sob risco de vir a responder por eventual prejuízo causado ao erário.  
Acórdão 3053/2025-Segunda Câmara | Relator: AROLDO CEDRAZ

Na mesma linha de raciocínio, caso o designado não se sinta capacitado para o exercício da função de fiscal ou gestor de contratos, conforme dispõe o artigo 11, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 11.246/2022, também deve comunicar o fato ao seu superior hierárquico, o qual deverá providenciar prévia capacitação ou designar outro servidor com a qualificação requerida.

Art. 11, § 1º Na hipótese de deficiência ou de limitações técnicas que possam impedir o cumprimento diligente das atribuições, o agente público deverá comunicar o fato ao seu superior hierárquico.

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, a autoridade competente poderá providenciar a qualificação prévia do servidor para o desempenho das suas atribuições, conforme a natureza e a complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida, observado o disposto no § 3º do art. 8º.

Ressalte-se, ainda, que o atraso ou a falta de indicação dos fiscais e gestores de contratos, inclusive dos seus substitutos para os casos de afastamentos (férias, tratamento de saúde, desligamentos, entre outros), poderá atrair a responsabilidade para a autoridade responsável pela designação, conforme expressado no artigo 8º, § 6º, do referido Decreto nº 11.246/2022, no raciocínio de que os prejuízos ao erário não ser deixados ao vazio da omissão daqueles que deram causa.

Art. 8º, § 6º Nos casos de atraso ou de falta de designação, de desligamento e de afastamento extemporâneo e definitivo do gestor ou dos fiscais do contrato e dos respectivos substitutos, até que seja providenciada a designação, as atribuições de gestor ou de fiscal caberão ao responsável pela designação, ressalvada previsão em contrário em norma interna do órgão ou da entidade.

Por fim, considerando não ser um ato ilegal, e até mesmo estar inserido na esfera de comando da autoridade competente, entendemos que a designação de fiscais e gestores de contratos, desde que observados os requisitos do artigo 7º, da Lei n. 14.133/2021, não poderá ser recusada pelos indicados, a exemplo do que manifesta o artigo 11, do Decreto nº 11.246/2022. Recomenda-se, contudo, que se busque o entendimento com os escolhidos, assegurada a prévia capacitação, resguardados os interesses e a necessidade da Administração Pública.

Art. 11. O encargo de agente de contratação, de integrante de equipe de apoio, de integrante de comissão de contratação, de gestor ou de fiscal de contratos não poderá ser recusado pelo agente público.

## **Atribuições do fiscal e do gestor do contrato**

Extrai-se do artigo 117, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, que o responsável pela fiscalização deverá anotar, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas ao contrato, com a determinação das medidas, inclusive do prazo para correção, para a regularização das falhas observadas.

Art. 117, § 1º O fiscal do contrato anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

Trata-se de uma ação necessária para assegurar o contraditório e a ampla defesa pela empresa, a qual deve ser ciência daquilo que a Administração entende ser uma inexatidão ou irregularidade contratual, com a oportunidade de que possa corrigir, considerando que o desatendimento dessas determinações pode até mesmo resultar na extinção do contrato, conforme previsão do art. 137, inciso II, da Lei n. 14.133/2021.

Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, às seguintes situações: (...)

II - desatendimento das determinações regulares emitidas pela autoridade designada para acompanhar e fiscalizar sua execução ou por autoridade superior;

Em termos práticos, o registro da ocorrência pelo responsável pela fiscalização já representa uma “advertência” para a contratada, mas como sanção propriamente dita, somente pode ser aplicada para a inexecução parcial do contrato. Para as demais irregularidades elencadas no artigo 155, da Lei n. 14.133/2021, o apontamento do fiscal, que deverá ser encaminhado ao gestor do contrato, conforme previsão do art. 117, § 2º, da vigente Lei de Licitações, servirá como documento para subsidiar a aplicação das demais sanções (multa, impedimento de licitar/contratar, declaração de inidoneidade).

Art. 117, § 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

Recomendável que o fiscal técnico, quando for possível e dentro do que permite o ordenamento jurídico, busque resolver diretamente o preposto da empresa regularização das faltas ou dos defeitos observados na execução contratual, e informe para o gestor do contrato somente as situações que demandem decisão ou providências que ultrapasse sua competência, como é o caso de iniciar o processo sancionatório. Para tanto, recomendável que o escolhido para a fiscalização técnica tenha um perfil capaz de compreender a operacionalidade do contrato.

Obviamente, por mais que o designado tenha sólidos conhecimentos jurídicos ou de Administração Pública, em algumas situações (limpeza urbana, manutenção veicular, contratações de TIC, por exemplo), avaliar se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto estão compatíveis com os indicadores estabelecidos no edital, exigirá que o fiscal técnico conheça especificidades do objeto contratado, sobretudo se for considerado que ele deverá realizar a conferência das notas fiscais e das documentações exigidas para o pagamento e, conforme dispõe o Decreto nº 11.246/2022.

Art. 22, VI - fiscalizar a execução do contrato para que sejam cumpridas as condições estabelecidas, de modo a assegurar os melhores resultados para a administração, com a conferência das notas fiscais e das documentações exigidas para o pagamento e, após o ateste, que certifica o recebimento provisório, encaminhar ao gestor de contrato para ratificação;

Por sua vez, ao gestor do contrato caberá a coordenação e o acompanhamento das rotinas dos responsáveis pela fiscalização, portanto, trabalho tipicamente gerencial que não exige, necessariamente, o conhecimento técnico mais aprofundado acerca das peculiaridades do objeto contratado, conforme é relacionado no artigo 21, incisos I, II e IV, do Decreto nº 11.246/2022. Portanto, exerce uma atividade de supervisão e distinta daquela que acompanhará rotineiramente a execução contratual, sem possibilidade de substituir ou exercer simultaneamente, sob pena de ferimentos ao princípio da segregação das funções.

Art. 21. Caberá ao gestor do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial:

I - coordenar as atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial, de que tratam os incisos II, III e IV do caput do art. 19;

II - acompanhar os registros realizados pelos fiscais do contrato das ocorrências relacionadas à execução do contrato e as medidas adotadas, e informar à autoridade superior aquelas que ultrapassarem a sua competência; (...)

IV - 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;

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, de longa data, é assente acerca da impossibilidade do gestor do contrato diretamente atestar faturas sem a manifestação do fiscal técnico quanto à avaliação dos serviços executados ou dos bens entregues, considerando que este não se encontra na posição da autoridade de ordenamento da despesa, que poderia avocar atividades de seus subordinados. Trata-se apenas de dupla

camada de proteção do contrato, relacionada a necessidade de gerenciamento das rotinas contratuais.

Nos contratos de soluções de tecnologia da informação, o atesto de faturas por parte do gestor do contrato, sem a manifestação do fiscal técnico quanto à avaliação dos serviços executados ou dos bens entregues, viola o art. 34, incisos II e III, da IN-SLTI 4/2014, bem como o princípio da segregação de funções. Acórdão 10075/2017-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER

Frise-se, com amparo em recente jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que não deve o gestor do contrato assumir as responsabilidades do fiscal técnico, mas apenas coordená-las para que aconteçam dentro de uma normalidade esperada no trato com a Administração pública, conforme será melhor delineado no tópico seguinte deste trabalho, que trata das responsabilidades.

127. (...) Ao assinar sozinho os TRP [TERMOS DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO], o gestor do contrato assumiu a responsabilidade que era do fiscal técnico e atestou que a contratada entregou todos os artefatos comprobatórios (subparágrafos 125.1, 125.5, 125.6, 125.7 e 125.13). (...) 197. Além da análise apresentada para as condutas anteriores, complementa-se com o raciocínio que, uma vez que, como gestor do contrato, não era sua atribuição assinar os TRPs, não deveria tê-lo feito. Porém, ao assinar, atestou a veracidade de seu conteúdo e, ao assinar o TRD [TERMO DE RECEBIMENTO DEFINITIVO] da NF 4.502 antes de qualquer manifestação do fiscal técnico, também atestou a entrega de serviços cuja adequação às especificações técnicas e demais condições não avaliou. Ademais, o responsável autorizou a emissão dessas NFs antes mesmo de qualquer atuação da fiscalização. (...) 205. Não se esperava do gestor do contrato que "fiscalizasse a fiscalização", mas que autorizasse a emissão de NFs somente depois que os serviços entregues pela contratada tivessem sido aceitos pela fiscalização. TCU, ACÓRDÃO 2814/2025 - PRIMEIRA CÂMARA

Importante destacar que, para além do atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação ao setor pertinente para a formalização dos procedimentos relativos às alterações contratuais ou pagamentos (art. 21, inciso X, Decreto nº 11.246/2022), caberá ao gestor do contrato, após tomar conhecimento de fatos que possam configurar irregularidades ainda que não tenham sido registrados e comunicados pela fiscalização, comunicar à autoridade superior da necessidade de formalização de processo administrativo de responsabilização para fins de aplicação de sanções previstas no art. 156, da Lei nº 14.133/2021

Art. 21. Caberá ao gestor do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial: (...) X - tomar providências para a formalização de processo administrativo de responsabilização para fins de aplicação de sanções, a ser

conduzido pela comissão de que trata o art. 158 da Lei nº 14.133, de 2021, ou pelo agente ou pelo setor competente para tal, conforme o caso.

Por oportuno, necessário se faz reforçar que o gestor do contrato também é o responsável por coordenar a atualização contínua do relatório de riscos durante o período de execução e acompanhamento contratual, com apoio dos fiscais técnico e administrativo conforme consta no art. 22, do Decreto nº 11.246/2022.

Art. 22. Caberá ao fiscal técnico do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial: (...) VIII - participar da atualização do relatório de riscos durante a fase de gestão do contrato, em conjunto com o fiscal administrativo e com o setorial, conforme o disposto no inciso VII do caput do art. 21;

## **A responsabilidade de fiscais e gestores de contratos**

A Lei nº 14.133/2021 não trata acerca da necessidade de comprovar culpa ou dolo de fiscais e gestores de contratos, para fins do dever de indenizar a Administração pelos danos causados por atos ou omissões destes agentes públicos, mas esta pode ser inferida a partir do direito de regresso contra o responsável, assegurado no artigo 36, § 6º, da Constituição Federal de 1988.

Art. 37, § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado **o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa**. (Destaquei)

Desse modo, o dispositivo constitucional deixa claro que a responsabilidade da Administração Pública é objetiva, fundamentada na Teoria do Risco Administrativo, portanto, requer aquelas a comprovação do dano e do nexos causal, sem exigir a prova de culpa ou dolo, para fins de cumprimento do dever de indenizar os prejuízos causados, em alguns casos até mesmo por omissões ou falhas no serviço. Contudo, pode o Poder Público, pela via do direito de regresso, buscar que o erário seja ressarcido pelo agente que deu causa, inclusive fiscais e gestores de contratos, se estes agirem dolosa ou culposamente, seja por imprudência, imperícia ou negligência.

Exemplificadamente, fiscais e gestores de contratos agem com imprudência quando atuam com excesso de confiança nas palavras do contratado, sem adotar a cautela necessária de conferências de bens fornecidos para a Administração, ou na atestação da execução de serviços de engenharia com base apenas em medição realizada pela própria empresa contratada, sem rigorosa e efetiva verificação dos quantitativos realizados, conforme se extrai do seguinte julgado do Tribunal de Contas da União.



A atestação da execução de serviços de engenharia com base apenas em medição realizada pela própria empresa contratada, sem rigorosa e efetiva verificação dos quantitativos realizados, documentada em memória de cálculo, caracteriza erro grosseiro apto à responsabilização do fiscal do contrato (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb). TCU, Acórdão 3972/2023-Segunda Câmara | Relator: ANTONIO ANASTASIA

Aqueles que aceitam a função de fiscais de gestores de contratos sem o conhecimento necessário para entender as especificações técnicas, podem incorrer em imperícia. Por sua vez, o negligente até sabe o que deve ser feito, mas não se importa com o trato com a coisa pública, como seria o caso do agente sequer aparecer na ocasião do recebimento do objeto contratado. Em todos os casos, por agirem culposamente, poderão responder pelos danos causados à Administração.

O agente público que, por imperícia, imprudência ou negligência, causar ou contribuir para a ocorrência de acidente com veículo da Administração, seja ao operá-lo diretamente ou ao autorizar sua operação por subordinados sem a devida habilitação, deve ser responsabilizado pelos prejuízos decorrentes, ficando sujeito à recomposição dos valores desembolsados pelo erário para a reparação dos danos causados, mediante tomada de contas especial. Acórdão 3068/2025-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER

Se agirem com dolo, que se materializa na vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, com fins de produzir resultado danoso para a Administração, para além do dever de indenização pelo prejuízo causado (responsabilidade civil), os fiscais e gestores de contratos poderão responder também pelos atos de improbidade administrativa, e até mesmo por eventuais crimes tipificados no Código Penal. Vale citar, como exemplo, que a simples conduta de dolosamente atestar faturas ou medições falsas pode caracterizar enriquecimento ilícito (art. 9º, inciso VI, da Lei nº 8.429/1992), e cumulativamente os crimes de falsidade ideológica e corrupção passiva (Artigos 299 e 317, CP).

O pagamento por serviços não realizados para dar cobertura a suposta execução de outros serviços ou aquisições sem previsão contratual é irregularidade grave, apta a ensejar a inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, porquanto consubstancia: i) afastamento indevido da licitação; ii) crime de falsidade ideológica; iii) crime de fraude; e iv) pagamento de serviços não executados e não liquidados. Acórdão 2140/2021-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

De toda sorte, importa frisar que a hipótese de contratação de consultores especializados para assistir e subsidiar, com informações pertinentes a essa atribuição, a fiscalização técnica de objetos mais específicos ou de conhecimento restrito no mercado, seguem as regras estabelecidas no art. 117, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, mas não afasta,

por completo, a responsabilidade do agente designado como fiscal pela Administração Pública, nos limites das informações fornecidas pelo terceiro.

Art. 117, § 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no caput deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:

I - 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;

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

## **A responsabilidade da contratada**

A contratada responderá objetivamente pelos danos causados em razão da execução do contrato, independentemente da comprovação de culpa ou dolo por ações ou omissões, conforme se extrai dos artigos 119 e 120, da Lei n. 14.133/2021, mas pode alegar a existência de excludentes de responsabilidade: culpa exclusiva da vítima (órgão/entidade); fatos de terceiros; caso fortuito (ação humana imprevisível e não controlada) ou força maior (evento da natureza). O que não significa que a Administração Pública ficará prejudicada, pois é possível buscar a reparação, via direito de regresso, com agente causador, em algumas situações, fiscais e gestores de contratos.

Art. 119. O contratado será obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, a suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes de sua execução ou de materiais nela empregados.

Art. 120. O contratado será responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros em razão da execução do contrato, e não excluirá nem reduzirá essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo contratante.

Importante ressaltar que a culpa exclusiva da vítima, que é uma das excludentes capazes de afastar o dever de responsabilização da contratada, pode vir a ser caracterizada quando, após o recebimento do objeto do contrato pelo fiscal técnico, não são observadas as condições de armazenamento, montagem ou utilização pelo setor requisitante. O fato de terceiros ocorrer quando agentes alheios à Administração, ou até mesmo colaboradores que de algum modo participam das etapas operacionais, a exemplo do transporte dos produtos após a entrega, dão causa aos danos. Por sua vez, o caso fortuito e a força maior, já explanados, podem resultar em situações impeditivas ao andamento do contrato.

De toda sorte, verificada ocorrência de falhas na execução do contrato, deve o fiscal técnico do contrato realizar o devido registro (Art. 117, § 1º, da Lei nº 14.133/2021), com a devida ciência ao preposto indicado para representar a empresa (Art. 118), ou, conforme o caso, acionar os canais formais da contratada, com indicação de prazo para as correções dos vícios, defeitos ou incorreções, com solicitação para o cumprimento das condições de garantia ou assistência técnica, inclusive quanto à eventual substituição dos produtos fornecidos defeituosos., conforme é a previsão do art. 92, inciso XIII, da vigente Lei de Licitações e Contratos.

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: (...)

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

## **A FASE DE EXECUÇÃO DO CONTRATO**

### **Modelos de execução do objeto e de gestão do contrato**

Uma segunda pergunta, como o contrato será objetivamente FISCALIZADO pelo responsável designado pelo acompanhamento da execução contratual?

A resposta está no modelo da execução do objeto do contrato, equivalente ao necessário plano de voo de uma aeronave, e inclusive um dos elementos obrigatórios no Termo de Referência, conforme dispõe o artigo 6º, inciso XXIII, alínea “e” da Lei nº 14.133/2021, dentre outros, com orientações acerca das condições de prestação do serviço ou fornecimento, horários de funcionamento e canais de comunicação com a Administração, formas de quantificação para efeitos de ateste da despesa, prazos de pagamento, condições de garantia e assistência técnica.

Art. 6º, XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: (...) e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

Trata-se, portanto, de elemento essencial para a atuação da fiscalização técnica do contrato, pois estabelecerá os indicadores necessários para aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto estão compatíveis com as condições estabelecidas no edital da licitação, conforme disposto no art. 19, inciso II, do Decreto nº 11.246/2022, com fins de se evitar improvisos na execução contratual ou o posterior surgimento de regras.

Art. 19. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se: II - fiscalização técnica - o acompanhamento do contrato com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto estão compatíveis com os indicadores estabelecidos no edital, para fins de pagamento, conforme o resultado pretendido pela administração, com o eventual auxílio da fiscalização administrativa;

Por sua vez, o modelo de gestão do contrato, também um dos elementos essenciais do Termo de Referência (Art. 6º, inciso XXIII, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021), reforçada a sua obrigatoriedade como cláusula necessária em todos os contratos (Art. 92, inciso XVIII), é consequência da governança das contratações, que tem como diretriz definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais (Art. 4º, inciso X, Decreto nº 9.203/2017), descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade. Portanto, tem estreita relação com o regulamento referido no artigo 8º, § 3º, da Lei de Licitações.

Art. 8º, § 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação **e à atuação de fiscais e gestores de contratos** de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. (Destaquei)

Porém, entende-se que o modelo de gestão da contratação vai além de fixar as regras gerais relativas à atuação de fiscais e gestores de contratos, a exemplo do que ocorre no Decreto nº 11.246/2022, pois requisitos específicos da execução contratual, a exemplo das condições e prazos de recebimento provisório e definitivo do objeto, devem ser previamente conhecidas pelo interessado na licitação. Tanto é verdade que foi colocado como uma das cláusulas necessárias do contrato!

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: (...) XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

A reforçar o entendimento acima, cabe observar que o artigo 140, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, é cristalino ao dispor que os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em regulamento ou no contrato. Recomendável, portanto, que as condições gerais e mais corriqueiras do órgão/entidade sejam estabelecidas no Decreto de governança dos agentes que atuam no metaprocessos de contratação, e as específicas deixadas para serem detalhadas em cada um dos contratos.

Art. 140, § 3º Os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em regulamento ou no contrato.

Necessário se faz também estabelecer quem serão os responsáveis pelo recebimento final do objeto da contratação, considerando que para o provisório a Lei n. 14.133/2021 define expressamente ser o fiscal técnico, mas para definitivo menciona servidor ou comissão designada pela autoridade competente (Art. 140, incisos I e II, alínea “b”). Obviamente, em respeito ao princípio da segregação das funções, com reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação, é vedada a designação do mesmo agente para atuação simultânea nesta atividade.

Recomendável, portanto, que seja observada a regra do artigo 25, do Decreto nº 11.246/2022, o que não impede que o fiscal técnico participe da comissão do recebimento definitivo, até mesmo para auxiliar e subsidiar a execução dos trabalhos, que deverá ser necessariamente conduzida pelo gestor do contrato.

Art. 25. O recebimento provisório ficará a cargo dos fiscais técnico, administrativo ou setorial e o recebimento definitivo, do gestor do contrato ou da comissão designada pela autoridade competente.

O modelo de execução do Contrato, por óbvio, deve levar em consideração o regime de execução do contrato.

No caso de obras e serviços de engenharia, a Lei n. 14.133/2021, estabelece os seguintes regimes de execução:

- **Empreitada por Preço Unitário:** Contratação da execução da obra ou serviço por preço certo de unidades determinadas. O pagamento é feito com base na quantidade de unidades efetivamente executadas. É comumente utilizada quando as quantidades exatas de serviços ou materiais não podem ser precisamente definidas no início do contrato, como em serviços de terraplanagem, pavimentação ou manutenção rodoviária, onde as medições são cruciais. A administração assume o risco de variação das quantidades estimadas.
- **Empreitada por Preço Global:** Contratação da execução da obra ou serviço por preço certo e total. O pagamento ocorre em parcelas, conforme o avanço físico e financeiro do projeto, geralmente com base em medições de etapas concluídas. Este regime é ideal para projetos com escopo bem definido e quantitativos precisos desde o planejamento, transferindo o risco de variações de quantidade para o contratado, dentro do escopo predefinido.
- **Empreitada Integral:** Contratação de empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade do contratado, até sua entrega em condições de entrada em operação (turn-key). É o modelo de maior transferência de risco e responsabilidade para o contratado, adequado para

projetos complexos e de alta tecnologia, onde a administração busca uma solução completa e funcional, sem se envolver nos detalhes da execução. Exige uma especificação de desempenho clara por parte da administração.

- **Tarefa:** Contratação de pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais. Destina-se a serviços de menor vulto e complexidade, como pequenos reparos, manutenções pontuais ou serviços de apoio, onde a simplicidade da execução justifica um modelo mais direto de contratação.
- **Contratação por Preço Fixo com Opção de Remuneração Variável:** Contratação de obras e serviços em que o contratado recebe um valor fixo pelo projeto, podendo ter uma remuneração variável vinculada ao seu desempenho. Este regime visa incentivar a eficiência, inovação e a superação de metas de qualidade, prazo ou economia por parte do contratado. A remuneração variável é atrelada a indicadores de desempenho (KPIs) previamente estabelecidos e mensuráveis.
- **Contratação Integrada:** Contratação de obras e serviços de engenharia que compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, o teste, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto. A administração fornece apenas um anteprojeto. Promove a inovação e a otimização de soluções, pois o contratado é responsável por todo o ciclo de projeto e execução, mas exige alta capacidade técnica do contratado e uma fiscalização focada nos resultados e desempenho.
- **Contratação Semi-integrada:** Contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por desenvolver ou complementar o projeto executivo e executar as obras e serviços de engenharia. Neste caso, a administração já possui o projeto básico, e o contratado o complementa e executa. Oferece um equilíbrio entre o controle da administração sobre o projeto básico e a flexibilidade para o contratado otimizar o projeto executivo.

O modelo de execução do contrato a ser estabelecido **deve ser aderente**, ou seja, compatível com o regime da contratação.

Outro aspecto a observar, é a natureza do objeto da contratação, que pode ser enquadrada numa das seguintes espécies:

- **Contratos de Prestação de Serviços Contínuos:** Serviços que, pela sua essencialidade, precisam ser prestados de forma ininterrupta, por longos períodos (ex: limpeza, segurança, manutenção predial, suporte de TI, serviços de call center). Requerem gestão contínua de desempenho, monitoramento de Service Level Agreements (SLAs), e eventuais



repactuações de preços para manter o equilíbrio econômico-financeiro. O modelo de gestão deve focar **na garantia da continuidade dos serviços**.

- **Contratos de Obras e Serviços Não Contínuos ou por escopo:** Têm um início e fim predefinidos, com entregas específicas e medições por etapas (ex: construção de um prédio, desenvolvimento de um software, consultoria especializada). O modelo de gestão deve focar **no cumprimento de marcos e entregas pontuais**.
- **Contratos de Fornecimento:** Entrega de bens ou produtos, que pode ser em uma única vez ou de forma parcelada, conforme demanda (ex: materiais de escritório, medicamentos, equipamentos de informática). O modelo de gestão deve focar **na conformidade dos itens entregues** - em termos de quantidade e qualitativamente quanto ao atendimento ou não das especificações do que foi entregue; **nos prazos das entregas**; e, **nas condições de armazenamento**.

## A execução de contratos

Finda a fase de seleção do futuro contratado - seja por meio de procedimento licitatório ou de contratação direta - , a administração convoca o escolhido para, nos prazos e condições definidos na fase de seleção, assinar o Contrato e iniciar sua execução.

Salvo quando o vencedor não comparecer para assinar o contrato, receber o pedido de fornecimento, a ordem de serviço, a nota de empenho etc., dá-se início a fase de execução do contrato.

A execução dos contratos administrativos refere-se **à materialização das obrigações pactuadas**, visando a entrega do objeto contratado e a satisfação do interesse público, bem como, a justa retribuição pecuniária devida ao contratado.

A gestão da execução contratual é primariamente exercida pela própria Administração Pública (gestor e fiscal do contrato), sendo este o modelo mais comum e legalmente previsto. No entanto, em casos específicos, pode haver a colaboração de entidades externas para fiscalização técnica especializada (ex: empresas de engenharia consultiva em grandes obras), embora a responsabilidade final e legal pela gestão e fiscalização seja sempre do órgão/entidade público. Como já vimos, a alta administração deve garantir que **a administração** possui capacidade técnica e operacional suficiente para cumprir seu papel fiscalizador.

A execução contratual exige atenção a múltiplos detalhes para garantir o cumprimento do objeto, a legalidade dos atos, a defesa do interesse público e a prevenção de irregularidades.

Ao Gestor e/ou Fiscal do Contrato administrativo, formalmente designado, compete, durante toda a execução do contrato:

- Registro das Ocorrências: Todos os eventos relevantes relacionados à execução do contrato – sejam eles positivos ou negativos, solicitações, comunicações, atrasos, problemas de qualidade – devem ser formalmente registrados e documentados, com a devida ciência e manifestação do contratado. Esse registro serve como prova e base para futuras decisões, como aplicação de sanções ou alterações contratuais.
- Controle da Qualidade e Quantidade: Verificação rigorosa do cumprimento das especificações técnicas, prazos, padrões de qualidade e quantidades dos bens ou serviços entregues. Isso pode envolver testes, inspeções, medições e auditorias, conforme a natureza do objeto.
- Aferição do Desempenho: Monitoramento contínuo dos indicadores de desempenho (KPIs) previamente estabelecidos no contrato, que permitem avaliar a performance do contratado e a qualidade dos serviços/produtos.
- Acompanhamento rigoroso do cronograma acordado, especialmente em obras e serviços, para identificar atrasos, desvios e a necessidade de ações corretivas. Para projetos complexos, técnicas como o Critical Path Method (CPM) e o Earned Value Management (EVM) podem ser empregadas.
- Registro sistemático e diário do andamento das atividades, ocorrências, decisões e medições (diário da obra/serviço). Possui valor legal como documento primário da execução.
- Verificação constante da conformidade com as normas técnicas, especificações do edital/projeto e padrões de qualidade. Isso inclui a gestão de não conformidades, com notificação ao contratado e acompanhamento das ações corretivas.
- Verificação dos quantitativos entregues, dos serviços medidos para assegurar conformidade entre o especificado no Contrato e o que de fato está sendo entregue.

A administração, por seu turno, deve manter a pontualidade e a correção dos pagamentos, de modo a que se respeitem as obrigações quanto à:

- Condições de Pagamento: Conforme o estabelecido no edital e contrato, após o 'atesto' da execução, a liquidação da despesa (verificação da entrega e conformidade) e a apresentação das notas fiscais e comprovação de regularidade fiscal e trabalhista.
- Pontualidade: Prazo máximo de 30 dias para pagamento, contado da da liquidação, pois, atrasos podem gerar juros e, em casos extremos, justificar a suspensão do contrato pelo contratado ou até a rescisão.

- Retenções: Possibilidade de retenção para garantia da execução (ex: 5% do valor da fatura) ou para cumprimento de obrigações tributárias/previdenciárias (IR, ISS, INSS). Essas retenções visam mitigar riscos e garantir a conformidade legal.
- Glosa: Recusa de pagamento por serviços não executados, com qualidade inferior, fora das especificações ou sem a devida comprovação. A glosa deve ser formalmente comunicada, com oportunidade de manifestação e correção pelo contratado. Importante destacar que a **glosa** não é sanção, mas, antes **dever-direito da administração**<sup>9</sup> com o fim de resguardar o interesse público e evitar danos ao erário.

No tocante ao pagamento das obrigações contratadas, além de observar o prazo definido contratualmente, cabe ao gestor público assegurar que os pagamentos sejam realizados de acordo com a ordem cronológica definida no art. 141 da Lei 14.133/2021, que expressamente dispõe:

Art. 141. No dever de pagamento pela Administração, **será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida nas seguintes categorias de contratos:**

- I - fornecimento de bens;
- II - locações;
- III - prestação de serviços;
- IV - realização de obras.

§ 1º A ordem cronológica referida no caput deste artigo poderá ser alterada, mediante prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, exclusivamente nas seguintes situações:

- I - grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública;
- II - pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual e sociedade cooperativa, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;
- III - pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

---

<sup>9</sup> A glosa decorre da obrigação do contratado fixada no art/ 119 da Lei 14.133/2021:

Art. 119. O contratado **será obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, a suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes de sua execução ou de materiais nela empregados.** (Destaquei)

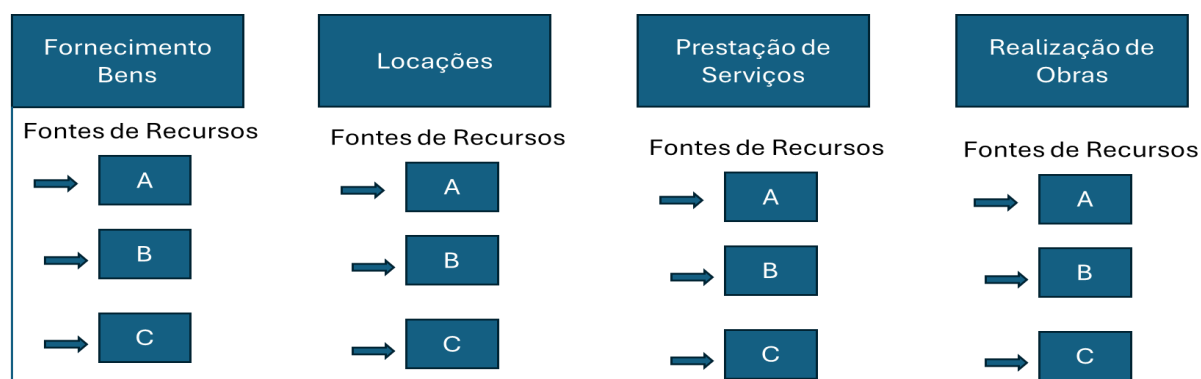
IV - pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada;  
V - pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional.

§ 2º A inobservância imotivada da ordem cronológica referida no caput deste artigo ensejará **a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.**

§ 3º O órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem. (Destaquei)

Ou seja, cada contratação **deve ser enquadrada em uma das categorias (fornecimento de bens; locações; prestação de serviços; e, realização de obra).**

Em cada categoria, as contratações serão divididas segundo as fontes de recursos<sup>10</sup> utilizadas para seu pagamento, deste modo, tem-se o esquema abaixo:



Os diversos contratos serão catalogados segunda a 'categoria' e em cada uma delas segundo a 'fonte de recurso'.

As filas organizadas segundo o esquema acima **serão ordenadas de acordo com a data da liquidação de cada fatura/medição apresentada.**

Segundo a LEI, as **filas devem ser criadas por Unidade Gestora**, como regra, em situações concretas de unidades gestoras a que se vinculam diversas unidades orçamentárias, cada qual com seu próprio Ordenador de Despesa, que nesta condição é o responsável por todas as etapas do processamento da despesa e nesta condição **presta**

<sup>10</sup> observando-se a codificação definida pela Portaria STN 710/2021 e alterações posteriores

**contas**, pode-se admitir que as ‘filas’ sejam ordenadas por unidade orçamentária, sendo, todavia, esta *recomendação* uma opinião pessoal dos autores deste trabalho.

Outra questão, que nos parece importante registrar, é que devemos considerar os serviços de engenharia na classe de execução de obras, deixando os demais serviços, exceto locações, para a classe prestação de serviços.

Atualmente, o Tribunal de Contas do Estado se prepara para, de forma eletrônica, com base nas informações diárias que recebe de seus jurisdicionados **identificar eventuais quebras da ordem cronológica, inicialmente, como ALERTA.**

Concluída a execução do contrato, que normalmente coincide com a entrega e recebimento do objeto contratado, cabe observar que, conforme estabelece à norma, o objeto contratado será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;

II - em se tratando de compras:

a) provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

Durante o processo de recebimento do objeto, este poderá ser rejeitado, no todo ou em parte, quando estiver em desacordo com o contrato, notificando-se o Contratado para as correções necessárias.

O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e pela segurança da obra ou serviço nem a responsabilidade ético-profissional pela perfeita execução do contrato, nos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

Saliente-se, ainda, que:

- a) os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em regulamento ou no contrato;
- b) salvo disposição em contrário, os ensaios, os testes e as demais provas para aferição da boa execução do objeto do contrato exigidos por normas técnicas oficiais **correrão por conta do contratado;**

- c) em se tratando de projeto de obra, o recebimento definitivo pela Administração não exime o projetista ou o consultor da responsabilidade objetiva por todos os danos causados por falha de projeto;
- d) Em se tratando de obra, o recebimento definitivo pela Administração não exime o contratado, **pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos, admitida a previsão de prazo de garantia superior no edital e no contrato**, da responsabilidade objetiva pela solidez e pela segurança dos materiais e dos serviços executados e pela funcionalidade da construção, da reforma, da recuperação ou da ampliação do bem imóvel, e, em caso de vício, defeito ou incorreção identificados, o contratado ficará responsável pela reparação, pela correção, pela reconstrução ou pela substituição necessárias.

## Alterações contratuais

Entre a formalização do contrato e a entrega final do objeto contratual podem ocorrer situações que exijam mudanças nos termos pactuados que, motivadamente, podem exigir alterações contratuais.

Segundo as disposições da Lei 14.133/2021 - art. 124 - o Contrato pode ser alterado:

- I - unilateralmente pela Administração; e,
- II - por acordo entre as partes.

As alterações unilaterais por parte da Administração podem ocorrer com o fim de:

- a) melhor adequação técnica a seus objetivos quando a administração promover modificação do projeto ou das especificações; e,
- b) realizar acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei e, por via de consequência, realizar a modificação do valor contratual.

As alterações unilaterais, observados os limites legais, dispensam prévia anuência do Contratado.

Toda alteração contratual deve ser formalizada mediante Termo Aditivo, que, a exemplo do contrato, podem ser lavrados eletronicamente.

Como regra, a formalização do termo aditivo, **devidamente publicado no PNCP**, é condição necessária para que o contratado **execute as prestações determinadas pela Administração**. Em situações excepcionais, **devida e objetivamente justificadas**, quando a demora na execução do que será determinado no Aditivo pode provocar **danos ao interesse público**, o Contratado poderá ser autorizado a realizar os serviços, obras e/ou fornecimentos que serão 'aditados' antes da formalização do Aditivo e de sua publicação no PNCP, devendo, em tais circunstâncias, a formalização e respectiva publicação **ocorrer no prazo máximo de 30 (trinta) dias**.

São circunstâncias que tornam **obrigatória** a formalização do Aditivo Contratual:

- a) acréscimo/decrécimo de quantidades;
- b) inclusão de novos serviços, itens ou obras, desde que inalterado o objeto contratual;
- c) alteração do valor contratado em face da necessidade de recompor o equilíbrio econômico-financeiro da avença;
- d) alteração da garantia prestada;
- e) modificação do regime de execução;
- f) mudança na forma de pagamento, vedada a antecipação de pagamento; e,
- g) prorrogação da vigência do contrato.

Ocorrências que dispensam, **mas não proíbem**, a formalização de Aditivo Contratual:

- a) variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação de preços previstos no próprio contrato;
- b) atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento previstas no contrato;
- c) alterações na razão ou na denominação social do contratado;
- d) empenho de dotações orçamentárias.
- e) suspensão temporária da execução do contrato, desde que inalterado o prazo de vigência contratual;
- f) ordem para retomada da execução do contrato finda a suspensão temporária; e,
- g) outras que não caracterizam **alteração contratual**.

Nas hipóteses acima, o registro do evento poderá ser feito mediante **apostilamento**<sup>11</sup> ao Contrato.

As alterações do prazo de vigência do Contrato, quando tal necessidade não decorre de culpa do Contratado, e observado, sempre, o interesse público, deve cingir-se aos seguintes limites:

- I. para os contratos de serviços ou fornecimentos contínuos, a prorrogação do contrato mais o prazo inicialmente pactuado não devem superar 10 (dez) anos;
- II. para os contratos de escopo a prorrogação deve ser pelo período necessário a entrega do objeto contratado.

---

<sup>11</sup> É um ato administrativo composto por anotação ou registro que NÃO modifica as bases contratuais, dispensando a celebração de termo aditivo. Deve ser emitido pela autoridade máxima do órgão responsável em assinar o contrato e não precisa conter assinatura do contratado. (Procedimento Operacional - PO da Universidade Federal da Paraíba, consulta em 13/01/2026, link: [https://prg.ufpb.br/prac/contents/manuais-e-fluxos-de-procedimentos/assecol/prac\\_cad\\_assecol\\_06-manual-de-procedimentos-apostilamento-de-contrato-administrativo.pdf](https://prg.ufpb.br/prac/contents/manuais-e-fluxos-de-procedimentos/assecol/prac_cad_assecol_06-manual-de-procedimentos-apostilamento-de-contrato-administrativo.pdf))

A cada exercício financeiro, a administração **deve demonstrar que possui autorização orçamentária suficiente para custear as parcelas contratadas no exercício, especialmente, em caso de prorrogação contratual, sob pena de ser obrigada a extinguir o contrato.**

A demonstração de suficiente autorização orçamentária, como acima indicada, é exigência de cunho constitucional:

Art. 167 - São vedados:

I - (...)

II - a realização de despesas ou **a assunção de obrigações** diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;  
(Constituição Federal)

Quanto aos limites para acréscimos/decréscimos nos contratos, deve-se observar:

- a) acréscimos limitados a 25%, como regra, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, 50%;
- b) supressões limitadas a 25%.

Os percentuais acima indicados incidem sobre o valor atualizado do contrato, quando ocorrer **acréscimos e decréscimos (ou supressões)** ao mesmo tempo ou ao longo da vigência de um contrato, a Jurisprudência do TCU determina que os limites para as adições e subtrações devem ser considerados de '*per si*', ou seja, **não se admite compensações.**

Se for necessário a inclusão de item para o qual o contrato não contempla preços unitários para obras ou serviços, os preços unitários serão fixados por meio da aplicação da relação geral entre os valores da proposta e o do orçamento-base da Administração sobre os preços referenciais ou de mercado vigentes na data do aditamento, respeitados os limites estabelecidos, sob hipótese alguma admite-se que a relação entre Valor da Proposta Vencedora e o Valor do Orçamento Base seja alterada em **desfavor da administração.**

Nas contratações Integradas ou Semi-integradas veda-se, como regra, a alteração contratual para mudança do valor avençado, salvo nas hipóteses previstas no art. 133, Lei 14.133/2021:

I - para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior;

II - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, **a pedido da Administração**, desde que **respeitados os limites legais** (art. 125, Lei 14.133/2021);



III - por necessidade de alteração do projeto nas contratações semi-integradas, nos termos do § 5º do art. 46 da Lei 14.133/2021<sup>12</sup>; e,

IV - por ocorrência de evento superveniente **alocado na matriz de riscos como de responsabilidade da Administração.**

O raciocínio é que, nestes tipos de contratações, a Administração reconhece que não possui a expertise necessária para o completo desenvolvimento da solução, e por isso elabora o anteprojeto (Integrada) ou projeto básico (Semi-Integrada), e deixa o detalhamento e a execução da obra para o particular, que aceita os riscos deste modelo de negócio. Daí se compreende a regra geral de vedação de aditivos, na premissa de que o orçamento estimado, geralmente com metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares, para as frações do empreendimento não suficientemente detalhadas, **é capaz de garantir a sustentabilidade econômica.**

As alterações contratuais não devem transfigurar (mudar) o objeto contratado, conforme vedação do art. 124, da Lei n. 14.133/2021, a desafiar o responsável pela fiscalização técnica, em algumas situações, encontrar soluções para falhas que deveriam ter sido percebidas e resolvidas ainda na fase de planejamento da contratação.

Art. 126. As alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei não poderão transfigurar o objeto da contratação.

A esse respeito, cabe destacar que as alterações de contratos quando justificadas em face de erros ou omissões de responsáveis pelas especificações, orçamentação e/ou definição de projetos ensejam a apuração de responsabilidade dos responsáveis técnicos com vistas ao ressarcimento dos eventuais danos que serão suportados pela administração.

Art. 124, § 1º Se forem decorrentes de falhas de projeto, as alterações de contratos de obras e serviços de engenharia ensejarão apuração de responsabilidade do responsável técnico e adoção das providências necessárias para o ressarcimento dos danos causados à Administração.

Ademais, ressalte-se que, nas diversas alterações promovidas no Código Penal pela Lei n. 14.133/2021, foi tipificado o crime de “Omissão grave de dado ou de informação por projetista”.

Art. 337-O. Omitir, modificar ou entregar à Administração Pública levantamento cadastral ou condição de contorno em relevante dissonância com a realidade, em frustração ao caráter competitivo da

---

<sup>12</sup> Art. 46 (...) § 5º - Na contratação semi-integrada, mediante prévia autorização da Administração, o projeto básico poderá ser alterado, desde que demonstrada a superioridade das inovações propostas pelo contratado em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução ou de facilidade de manutenção ou operação, assumindo o contratado a responsabilidade integral pelos riscos associados à alteração do projeto básico.

licitação ou em detrimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em contratação para a elaboração de projeto básico, projeto executivo ou anteprojeto, em diálogo competitivo ou em procedimento de manifestação de interesse: Pena - reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.

De toda sorte, havendo supressão de quantitativos ou serviços nos casos em que o Contratado já houver adquirido e colocado o material disponível para realização dos serviços, a administração deverá indenizar o Contrato pelos custos de aquisição de tais materiais.

Art. 129. Nas alterações contratuais para supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e os colocado no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente reajustados, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

## Extinção de contratos

Cumprido o objeto contratual, extingue-se o contrato, sendo esta a **causa natural e esperada** para o término de uma relação contratual entre a Administração e um dado Contratado, porém, situações há em que a extinção contratual torna-se dever-direito do órgão/entidade contratante ou do próprio contratado, é o que dispõe o art. 137 da Lei 14.133/2021.

A extinção contratual pode ser, conforme o art. 138, Lei 14.133/2021:

I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração;

II - consensual, por acordo entre as partes, por conciliação, por mediação ou por comitê de resolução de disputas, desde que haja interesse da Administração; e, ainda,

III - determinada por decisão arbitral, em decorrência de cláusula compromissória ou compromisso arbitral, ou por decisão judicial.

As razões que podem levar a extinção contratual, estão dispostas no artigo 137, Lei 14.133/2021 - incisos I a IX de seu *caput*, bem como, às disposições contidas nos incisos I a V do parágrafo 2º, do citado artigo, onde se enumeram situações que asseguram ao Contratado a possibilidade de extinguir o contrato sem penalidade.

As situações que autorizam a extinção contratual por falhas da contratada, que poderá ser determinada unilateralmente pela Administração (art. 138, inciso I), em respeitados o contraditório e a ampla defesa do particular são àquelas descritas nos incisos I a III; IV; VI e VII; e, IX do *caput* do art. 137, a saber:

I - não cumprimento ou cumprimento irregular de normas editalícias ou de cláusulas contratuais, de especificações, de projetos ou de prazos;

II - desatendimento das determinações regulares emitidas pela autoridade designada para acompanhar e fiscalizar sua execução ou por autoridade superior;

III - alteração social ou modificação da finalidade ou da estrutura da empresa que restrinja sua capacidade de concluir o contrato;

IV - decretação de falência ou de insolvência civil, dissolução da sociedade ou falecimento do contratado;

VI - atraso na obtenção da licença ambiental, ou impossibilidade de obtê-la, ou alteração substancial do anteprojeto que dela resultar, ainda que obtida no prazo previsto;

VII - atraso na liberação das áreas sujeitas a desapropriação, a desocupação ou a servidão administrativa, ou impossibilidade de liberação dessas áreas; (...)

IX - não cumprimento das obrigações relativas à reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz.

Cumpra registrar, no entanto, que as situações elencadas nos incisos V e VIII, em tese, fogem do alcance da contratada, e muitas vezes até mesmo da Administração, mas ainda nestes casos, por estarem inseridas no art. 137, da Lei n.º 14.133/2021, mostra-se prudente que o contraditório e a ampla defesa continuem a serem respeitados.

V - caso fortuito ou força maior, regularmente comprovados, impeditivos da execução do contrato;

VIII - razões de interesse público, justificadas pela autoridade máxima do órgão ou da entidade contratante;

Já no parágrafo segundo do citado artigo 137, constam situações, decorrentes de condutas da Administração, que asseguram à Contratada o direito à extinção do contrato:

I - supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras que acarrete modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido 25%, contratos em geral, ou 50%, contratos de reforma de edifício ou de equipamento;

II - suspensão de execução do contrato, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 3 (três) meses, exceto em caso de calamidade pública, de grave perturbação da ordem interna ou de

guerra ou, ainda, quando a suspensão decorrer de de ato ou fato que o contratado tenha praticado;

III - repetidas suspensões que totalizam 90 (noventa) dias **úteis**, em caso de calamidade pública, de grave perturbação da ordem interna ou de guerra ou, ainda, quando a suspensão decorrer de de ato ou fato que o contratado tenha praticado;

IV - atraso superior a 2 (dois) meses, contado da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou de parcelas de pagamentos devidos pela Administração por despesas de obras, serviços ou fornecimentos, em caso de calamidade pública, de grave perturbação da ordem interna ou de guerra ou, ainda, quando o atraso decorrer de de ato ou fato que o contratado tenha praticado;

V - não liberação pela Administração, nos prazos contratuais, de área, local ou objeto, para execução de obra, serviço ou fornecimento, e de fontes de materiais naturais especificadas no projeto, inclusive devido a atraso ou descumprimento das obrigações atribuídas pelo contrato à Administração relacionadas a desapropriação, a desocupação de áreas públicas ou a licenciamento ambiental.

O Contratado, nas hipóteses acima, poderá optar pela suspensão do cumprimento das obrigações contratuais até a normalização da situação, admitido, quando da retomada da execução contratual, o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, se for o caso.

Art. 137, § 3º, II - assegurarão ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até a normalização da situação, admitido o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, na forma da alínea “d” do inciso II do caput do art. 124 desta Lei.

Regulamento, editado pela Administração, deve definir os procedimentos e critérios que serão adotados com o fim de demonstrar a ocorrência ou não de quaisquer das situações acima, cuja ocorrência leva a extinção do contrato, inclusive, notificação dos emitentes das garantias contratuais (banco ou seguradora, conforme o caso) quanto ao início do processo instaurado para apurar as circunstâncias que poderão levar à extinção do contrato.

Ressalte-se que tanto a extinção unilateral pela Administração quanto a consensual - por acordo entre as partes - deverão ser precedidas de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente, registrando-se a extinção nos autos do processo. Se a extinção decorrer de culpa exclusiva da Administração, o contratado será ressarcido pelos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido e terá direito a: devolução da garantia; pagamentos devidos pela execução do contrato até a data de extinção e pagamento do custo da desmobilização.

Quando a extinção for determinada por ato unilateral da Administração, sem prejuízo das sanções previstas no artigo 156 da Lei n. 14.133/2021 (advertência, multa, impedimento de contratar e/ou declaração de inidoneidade), poderá o órgão/entidade:

I - assumir o objeto do contrato, no estado e local em que se encontrar, por ato próprio da Administração;

II - ocupar e utilizar o local, as instalações, os equipamentos, o material e o pessoal empregados na execução do contrato, **necessários à sua continuidade**, por autorização expressa do ministro de Estado, do secretário estadual ou do secretário municipal competente, conforme o caso;

III - executar a garantia contratual para:

a) ressarcir a Administração Pública por prejuízos decorrentes da não execução;

b) pagar verbas trabalhistas, fundiárias e previdenciárias, quando cabível;

c) quitar as multas devidas;

d) exigir, em caso de seguro-garantia com cláusula de retomada, que a seguradora conclua o objeto contratado.

IV - reter os créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração Pública e das multas aplicadas.

A extinção do contrato pelas razões pontuadas no artigo 137, da Lei n. 14.133/2021, devem ser consideradas excepcionais e ponderadas sempre quanto ao custo-benefício que será suportado pelo órgão/entidade e a frustração do interesse público que motivou a contratação, razão pela qual, sempre, a administração deverá instaurar procedimento administrativo para definir eventuais responsabilidades e, se for o caso, aplicar as sanções cabíveis, comunicando, ainda, quando presentes indícios da prática de crimes ao Ministério Público para, conforme o caso, ajuizamento da(s) competente(s) ação(ões) judiciais nas esferas civil e/ou penal.

Ademais, na linha do consequencialismo da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, que integra o rol de princípios do art. 5º, da Lei n. 14.133/2021, importa destacar que o novo regime de nulidades exige, nas ocasiões de suspensão e extinção contratual, que sejam consideradas as hipóteses do artigo 147, da vigente Lei de Licitações.

Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

III - motivação social e ambiental do contrato;

IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;

V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;

VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;

VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;

IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;

X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

O raciocínio é que, diante de situações que possam legitimamente motivar a extinção contratual, caso a medida extrema não se mostre adequada ao interesse público, a Administração poderá optar pela continuidade da execução, o que não significa afastar a responsabilidade dos agentes que deram causa.

Art. 147, Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

A Lei n.º 14.133/2021, diante destas situações excepcionalíssimas de conflitos contratuais, inclusive permite que a nulidade será resolvida pela indenização por perdas e danos, e a modulação dos efeitos da decisão, com vistas à permitir continuidade da atividade administrativa, para que ela tenha eficácia futura, suficiente para evitar soluções de continuidade, notadamente em fornecimentos e serviços essenciais.

Art. 148, § 1º Caso não seja possível o retorno à situação fática anterior, a nulidade será resolvida pela indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e aplicação das penalidades cabíveis.

§ 2º Ao declarar a nulidade do contrato, a autoridade, com vistas à continuidade da atividade administrativa, poderá decidir que ela só tenha eficácia em momento futuro, suficiente para efetuar nova contratação, por prazo de até 6 (seis) meses, prorrogável uma única vez.

## **O processo sancionatório**

Dentre as hipóteses trazidas nos incisos do art. 155, da Lei n. 14.133/2021, algumas são decorrentes da conduta, seja por ação ou omissão.

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

I - dar causa à inexecução parcial do contrato;

II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;

III - dar causa à inexecução total do contrato;

IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;

V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;

VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;

VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;

VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;

IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;

X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;

XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;

XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

No tocante à Lei nº 12.846/2013, conhecida como “Lei Anticorrupção” ou “Lei do Compliance”, responsabilizam-se empresas por atos de corrupção contra a Administração Pública, com incentivos à criação de Programas de Integridade (Compliance), com a tipificação das seguintes condutas associadas a licitações e contratos.

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: (...)

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a



administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

Importante destacar que eventuais sanções, decorrentes da Lei nº 12.846/2013, conforme previsão do artigo 6º, § 1º, da referida legislação, poderão ser aplicadas cumulativamente com as previstas no artigo 156 da Lei nº 14.133/2021.

Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

§ 1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações.

As sanções legalmente previstas no artigo 156, da Lei nº 14.133/2021, são apresentadas a seguir, cuja aplicação exige considerar a natureza e a gravidade da infração cometida, peculiaridades do caso concreto, circunstâncias agravantes ou atenuantes e os danos que dela provierem para a Administração Pública. Adicionalmente, podem ser consideradas a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações do controle.

I - advertência;

II - multa;

III - impedimento de licitar e contratar;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

No âmbito da Administração Federal, coube ao Decreto nº 12.034/2024 conceituar o Programa de Integridade, obrigatório nas contratações de obras, serviços e fornecimentos

de grande vulto (art. 25, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021), caso em que inclusive servirá como critérios de desempate, conforme dispõe o artigo 60, inciso IV, da vigente Lei de Licitações.

Art. 2º Para fins deste Decreto, considera-se programa de integridade o conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta e outras políticas e diretrizes de integridade e prevenção a atos de corrupção, com objetivo de:

I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos lesivos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira;

II - mitigar os riscos sociais e ambientais decorrentes das atividades da organização, de modo a zelar pela proteção dos direitos humanos; e

III - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.

A sanção de advertência, cujo rito não é definido pela Lei n.º 14.133/2021, essencialmente, consiste no próprio registro de ocorrência do contrato, após ser dada ciência ao preposto da empresa, e não cumprida a determinação no prazo estipulado pelo responsável da fiscalização. Porém, conforme expressa o § 2º, do art. 156, somente é possível de ser aplicada nos casos de inexecução parcial, quando as circunstâncias do caso concreto não recomendarem a imposição de medida mais gravosa pela Administração.

Art. 156, § 2º A sanção prevista no inciso I do caput deste artigo será aplicada exclusivamente pela infração administrativa prevista no inciso I do caput do art. 155 desta Lei, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave.

Portanto, não cumprida injustificadamente a determinação do responsável pela fiscalização, a este caberá tão-somente comunicar o ocorrido ao gestor do contrato (art. 117, § 2º), para adoção das medidas cabíveis, após nova ciência da empresa, e oportunizado o prazo recursal previsto no art. 166, da Lei n.º 14.133/2021.

Art. 117, § 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

Recurso que deverá ser dirigido ao gestor do contrato para eventual reconsideração, no prazo estipulado no parágrafo único do art. 166, e caso mantida, encaminhará para decisão da autoridade superior, a exemplo do Prefeito ou Secretário, conforme dispor as leis do ente. Logo, considerando a demora neste procedimento, não resolvidas as questões entre a fiscalização e o preposto, sugere-se a aplicação de sanção de advertência cumulada com a multa, conforme permite o art. 158, § 7º, da Lei n.º 14.133/2021.

Art. 166. Da aplicação das sanções previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 156 desta Lei caberá recurso no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data da intimação.

Parágrafo único. O recurso de que trata o caput deste artigo será dirigido à autoridade que tiver proferido a decisão recorrida, que, se não a reconsiderar no prazo de 5 (cinco) dias úteis, encaminhará o recurso com sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

Para as demais irregularidades elencadas no art. 155, da Lei n. 14.133/2021, o desatendimento das determinações regulares emitidas pela fiscalização contratual recomenda a imediata comunicação para o gestor do contrato (art. 117, § 2º), o qual fará a instrução processual, considerando os apontamentos do fiscal técnico, ou fatos que tenham diretamente chegado diretamente ao seu conhecimento, e oportunizará a defesa do contratado, que poderá optar por se defender (ou não!).

Art. 157. Na aplicação da sanção prevista no inciso II do caput do art. 156 desta Lei, será facultada a defesa do interessado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de sua intimação.

Recomendável que as sanções, dentre as opções do artigo 155, da Lei n. 14.133/2021, consideradas as circunstâncias do artigo 156, § 1º, e quando for o caso a dosimetria da multa dentro dos limites fixados no § 3º deste dispositivo, todos da Lei n. 14.133/2021, já conste na comunicação inicial. como forma de se evitar um novo contraditório, em razão do princípio da “não surpresa” (ou vedação à decisão surpresa).

Art. 156, § 3º A sanção prevista no inciso II do caput deste artigo, calculada na forma do edital ou do contrato, 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 e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei.

Importa ressaltar que a multa deverá ser, preferencialmente, descontada da garantia da execução do contrato (art. 97, da Lei n. 14.133/2021), valor de cautela que deverá ser periodicamente renovado pela Administração, com fins de evitar que o pagamento da sanção aplicada, e de indenizações por prejuízos ao erário, tenham que ser cobradas judicialmente.

Art. 156, § 7º As sanções previstas nos incisos I, III e IV do caput deste artigo poderão ser aplicadas cumulativamente com a prevista no inciso II do caput deste artigo.

§ 8º Se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor de pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado, além da perda desse valor, a diferença será descontada da garantia prestada ou será cobrada judicialmente.

§ 9º A aplicação das sanções previstas no caput deste artigo não exclui, em hipótese alguma, a obrigação de reparação integral do dano causado à Administração Pública.

Segundo dispõe o art. 19, inciso I, do Decreto n. 11.246/2022, o acompanhamento das garantias do contrato é uma das obrigações do fiscal administrativo, e quando este não for formalmente designado pela autoridade competente, a referida obrigação é repassada para o gestor do contrato, considerando que a Administração não poderá ficar sujeita a riscos de não ser indenizada por prejuízos ou sanções decorrentes de falhas contratuais.

Art. 23. Caberá ao fiscal administrativo do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial:

I - prestar apoio técnico e operacional ao gestor do contrato, com a realização das tarefas relacionadas ao controle dos prazos relacionados ao contrato e à formalização de apostilamentos e de termos aditivos, ao acompanhamento do empenho e do pagamento e ao acompanhamento de garantias e glosas;

Vale destacar que a Lei n. 14.133/2021, diferentemente do formato escolhido no artigo 5º, da Portaria Normativa SGA/AGU nº 23/2025, não exige que o processo para a aplicação da multa seja necessariamente conduzido por uma comissão processante, mas é certo que o formato e o fluxo processo sancionatório pode ser definido pelo órgão/ente. Recomenda-se, ainda, atentar que o art. 161, da vigente Lei de Licitações, dispõe a forma de cômputo e as consequências da soma de diversas sanções aplicadas deve ser regulamentado.

Art. 161, Parágrafo único. Para fins de aplicação das sanções previstas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 156 desta Lei, o Poder Executivo regulamentará a forma de cômputo e as consequências da soma de diversas sanções aplicadas a uma mesma empresa e derivadas de contratos distintos.

Cabe esclarecer, ainda, que o atraso injustificado poderá resultar na mora do contratado, mas eventual multa não poderá ser cumulada com a hipótese prevista no art. 155, inciso VII, da Lei n. 14.133/2021, sob pena de incorrer em “bis in idem” com a sanção pelo retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado. Portanto, frise-se que a cumulação referida no art. 161, parágrafo único, é possível de ser aplicada apenas com as outras sanções previstas (advertência, impedimento de licitar/contratar e declaração de inidoneidade).

Art. 162. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista em edital ou em contrato.

Parágrafo único. A aplicação de multa de mora não impedirá que a Administração a converta em compensatória e promova a extinção unilateral do contrato com a aplicação cumulada de outras sanções previstas nesta Lei.

O impedimento de contratar, sanção que somente pode ser aplicada após a conclusão de processo administrativo próprio, tem consequências restritas no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, terá por prazo máximo 3 (três) anos. Portanto, deverá ser necessariamente por comissão processante, composta de 2 (dois) ou mais servidores estáveis ou empregados permanentes, conforme é expressa no artigo 158, da Lei n.º 14.133/2021.

Art. 158. A aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do caput do art. 156 desta Lei 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 (quinze) dias úteis, contado da data de intimação, apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretenda produzir.

§ 1º Em órgão ou entidade da Administração Pública cujo quadro funcional não seja formado de servidores estatutários, a comissão a que se refere o caput deste artigo será composta de 2 (dois) ou mais empregados públicos pertencentes aos seus quadros permanentes, preferencialmente com, no mínimo, 3 (três) anos de tempo de serviço no órgão ou entidade.

A declaração de inidoneidade, a mais gravosa das penalidades previstas na Lei n.º 14.133/2021, impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos. Quando aplicada no âmbito do Poder Executivo, deverá ser aplicada por secretário estadual ou de secretário municipal.

Art. 156, § 6º A sanção estabelecida no inciso IV do caput deste artigo será precedida de análise jurídica e observará as seguintes regras:

I - quando aplicada por órgão do Poder Executivo, será de competência exclusiva de ministro de Estado, de secretário estadual ou de secretário municipal e, quando aplicada por autarquia ou fundação, será de competência exclusiva da autoridade máxima da entidade;

Quanto à prescrição, que consiste no direito de ação do Estado em face do particular contratado, ressalte-se que a advertência somente é possível de ser aplicada enquanto o contrato estiver vigente, respeitado o limite quinquenal, que poderá ser interrompido, com reinício da contagem, quando da instauração do processo de responsabilização. Ou simplesmente pausado, com retorno do prazo de onde parou, nos eventos suspensivos de decisão judicial ou acordo de leniência, nos termos do art. 158, da Lei n.º 14.133/2021.

Art. 158, § 4º A prescrição ocorrerá em 5 (cinco) anos, contados da ciência da infração pela Administração, e será:

I - interrompida pela instauração do processo de responsabilização a que se refere o caput deste artigo;

II - suspensão pela celebração de acordo de leniência previsto na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;

III - suspensão por decisão judicial que inviabilize a conclusão da apuração administrativa.

Com relação às multas, igualmente sujeitas ao prazo prescricional acima detalhado, por serem internas ao contrato e personalíssimas ao devedor, aplicadas com razoabilidade e proporcionalidade, consideradas as circunstâncias estabelecidas no art. 156, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, caso não possam ser suportadas pela garantia contratual prevista no art. 97, nem voluntariamente pagas pela contratada, deverão ser cobradas judicialmente, e não excluem, em hipótese alguma, a obrigação de reparação integral do dano causado à Administração Pública.

Art. 156, § 9º A aplicação das sanções previstas no caput deste artigo não exclui, em hipótese alguma, a obrigação de reparação integral do dano causado à Administração Pública.

Já as sanções de impedimento de licitar/contratar e a declaração de inidoneidade têm efeitos externos ao contrato, e resultará na inscrição da respectiva pessoa jurídica no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)<sup>13</sup>, fonte de referência para todos os gestores públicos nos processos de compras governamentais, a fim de evitar contratação dos impedidos em qualquer nível da federação.

Art. 161. Os órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos deverão, no prazo máximo 15 (quinze) dias úteis, contado da data de aplicação da sanção, informar e manter atualizados os dados relativos às sanções por eles aplicadas, para fins de publicidade no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), instituídos no âmbito do Poder Executivo federal.

Admite-se a reabilitação perante a autoridade que tiver aplicado a punição, atendidos cumulativamente as condições dos incisos do art. 163, da Lei nº 14.133/2021. Exceto quanto motivada por declaração falsa ou atos previstos na “Lei Anticorrupção”, pois exigirá a implantação do ou aperfeiçoamento de programa de integridade.

I - reparação integral do dano causado à Administração Pública;

II - pagamento da multa;

---

<sup>13</sup> <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/ceis>

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 acima apontados.

Por fim, convém registrar que diante da ocorrência de fatos caracterizados como infrações nos incisos do art. 155, surge para a Administração o **dever de instaurar o competente procedimento para apurar as responsabilidades e, conforme o caso, ao final impor às sanções cabíveis**, previstas no art. 156, logo, **não é faculdade da administração** e a omissão pode ensejar responsabilização, pois, **abrir o procedimento para apurar as responsabilidades é dever de ofício do gestor do órgão/entidade**, especialmente, quando comunicado da ocorrência pelos responsáveis pela gestão e fiscalização do Contrato.

As sanções previstas no art. 156, Lei n.º 14.133/2021, não eliminam a possibilidade de os responsáveis serem também processados criminalmente pela prática dos delitos previstos nos artigos 337-E a 337-P do Código Penal, com a redação que lhes foi dada pelo artigo 178 da vigente Lei de Licitações. Dentre as novas tipificações, no contexto da fase de execução contratual, destaque-se a “Modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo”.

Art. 337-H. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do contratado, durante a execução dos contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, no edital da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade: Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

Assim, quando forem constatadas irregularidade que configurem dano à Administração, não necessariamente restrito a prejuízos financeiros, findo o procedimento de apuração de infrações administrativas, em caso de conclusão pela responsabilização e punição, deve a Administração comunicar o fato ao Ministério Público para a apuração dos ilícitos de sua competência, conforme o artigo 169, § 3º, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021.

Art. 169, § 3º, II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e a necessidade de individualização das condutas, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

## REFLEXÕES FINAIS

Neste ponto, como *cenários dos próximos* capítulos da Visão do TCE sobre a nova lei de contratações públicas, publicada em 1º de abril de 2021, vamos de forma sucinta comentar as mudanças ocorridas na Lei 14.133/2021 nestes quase cinco anos de vigência e apresentar, resumidamente, o conjunto de decisões do Tribunal de Contas do Estado acerca da Lei 14.133/2021 exaradas como Pareceres Normativos.

### Cronologia das Mudanças

Em 10 de junho de 2021, após derrubada de vetos, foram promulgadas as partes vetadas que passaram a compor a integralidade do texto legal, com isto:

- a) na licitação para contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos nas alíneas “a”, “d” e “h” do inciso XVIII do caput do art. 6º desta Lei cujo valor estimado da contratação seja superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), o julgamento será por: melhor técnica; ou técnica e preço, na proporção de 70% (setenta por cento) de valoração da proposta técnica - **forte indicação que nem todo serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual deve ser contratado por inexigibilidade de licitação**, só aplicável quando **inviável a competição**;
- b) independente da publicação no PNCP, tornou-se obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação;
- c) sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou licença prévia, quando cabíveis, **deverão ser obtidas antes da divulgação do edital**, em outras palavras, é proibido, nestas circunstâncias, divulgar o EDITAL sem que o órgão responsável pelo licenciamento ambiental se pronuncie.

Em 21 de julho de 2023, com edição da Lei 14.628/2023, foram acrescentadas duas novas hipóteses de Dispensa de Licitações (art. 75 da Lei 14.133/2021), são dispensáveis a licitação para contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, para a implementação:

- a) de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, a fim de beneficiar as famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou pela falta regular de água; e
- b) do Programa Cozinha Solidária, que tem como finalidade fornecer alimentação gratuita preferencialmente à população em situação de vulnerabilidade e risco social, incluída a população em situação de rua, com vistas à promoção de políticas de segurança alimentar e nutricional e de



assistência social e à efetivação de direitos sociais, dignidade humana, resgate social e melhoria da qualidade de vida.

Em 22 de dezembro de 2023, com a Lei 14.770/2023, foi autorizada a adesão à ata de registro de preços na condição de não participante por órgãos ou entidades:

- a) da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou,
- b) da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação.

Na mesma norma, foram ainda introduzidas as seguintes alterações:

- a) incluído o § 8º no art. 90 para autorizar o aproveitamento, em favor da nova contratada, de eventual saldo a liquidar inscrito em despesas empenhadas ou em restos a pagar não processado, no caso de rescisão contratual com a vencedora do certame licitatório, tendo a nova contratada participado do processo licitatório;
- b) nos termos do § 7º do art. 92, define-se *“adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra ou a entrega do bem, ou parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança”*;
- c) introduziu-se o título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total, como modalidade de garantia das obrigações do licitante ou contratado;
- d) foi introduzido parágrafo único ao art. 105 estabelecendo que: *não serão objeto de cancelamento automático os restos a pagar vinculados a contratos de duração plurianual, senão depois de encerrada a vigência destes, nem os vinculados a contratos rescindidos, nos casos de convocação e contratação de demais licitantes quando da rescisão do contrato com a primeira colocada*;
- e) acerca de CONVÊNIOS foram fixadas as seguintes regras:
  - Quando, verificada qualquer das hipóteses da alínea d do inciso II do caput do art. 124 desta Lei, o valor global inicialmente pactuado demonstrar-se insuficiente para a execução do objeto, poderão ser:
    - I - utilizados saldos de recursos ou rendimentos de aplicação financeira;
    - II - aportados novos recursos pelo concedente;
    - III - reduzidas as metas e as etapas, desde que isso não comprometa a fruição ou a funcionalidade do objeto pactuado.

- São permitidos ajustes nos instrumentos celebrados com recursos de transferências voluntárias, para promover alterações em seu objeto, desde que:

I - isso não importe transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro;

II - seja apresentada justificativa objetiva pelo conveniente; e

III - quando se tratar de obra, seja mantido o que foi pactuado quanto a suas características.

- Os saldos remanescentes e os rendimentos financeiros auferidos serão obrigatoriamente computados a crédito do convênio e aplicados no objeto de sua finalidade e na ampliação de meta, quando possível, sem prejuízo da funcionalidade do objeto pactuado, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.
- Para convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres em que for parte a União, com valor global de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), aplicar-se-á regime simplificado, assim descrito:

I - o plano de trabalho aprovado conterá parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto;

II - a minuta dos instrumentos deverá ser simplificada;

III - a liberação dos recursos dar-se-á em parcela única;

IV - a verificação da execução do objeto ocorrerá mediante visita de constatação da compatibilidade com o plano de trabalho;

V - O acompanhamento pela concedente ou mandatária será realizado pela verificação dos boletins de medição e fotos georreferenciadas registradas pela empresa executora e pelo conveniente do Transferegov e por vistorias in loco, realizadas considerando o marco de execução de 100% (cem por cento) do cronograma físico, podendo ocorrer outras vistorias, quando necessárias.

VI - Não haverá análise nem aceite de termo de referência, anteprojeto, projeto, orçamento, resultado do processo licitatório ou outro documento necessário para o início da execução do objeto, e caberá à concedente ou mandatária verificar o cumprimento do objeto pactuado ao final da execução do instrumento;

VII - Quando exigidos, os registros dos projetos de engenharia, dos documentos de titularidade de área, do licenciamento ambiental e do processo licitatório pelo conveniente no Transferegov constituirão condição para a liberação da parcela única dos recursos de que trata o inciso III do caput deste artigo.

Finalmente, em 16 de setembro de 2025 foi promulgada a Lei 15.210/2025 que, entre outras questões, introduziu o Sistema de Compras Expressas (Sicx), na contratação de bens e serviços comuns padronizados, alterando os seguintes pontos da Lei 14.133/2021:

- a) incluiu, no *caput* do art. 79, o inciso IV, autorizando o uso do CREDENCIAMENTO para a contratar bens e serviços comuns padronizados por meio do Sistema de Compras Expressas (Sicx);
- b) incluiu no § 1º do mesmo dispositivo citado, o inciso VII para definir que o regulamento do CREDENCIAMENTO para contratar bens e serviços por meio do Sicx **será editado pelo Governo Federal**, diferente das demais espécies de credenciamento, previstas nos incisos I a III do art. 79, *que podem ser regulamentados pela União, Estados, DF e Municípios*;
- c) incluiu §2º. do art. 79, facultando ao Governo Federal **disponibilizar o Sicx** para uso pelos Estados, DF e Municípios;
- d) alterou o *caput* do art. 87, estabelecendo que Estados, DF e Municípios **deverão** utilizar CADASTRO UNIFICADO de licitantes publicado no PNCP e nos termos de REGULAMENTO **EDITADO** pelo Governo Federal;
- e) incluiu o inciso VII do § 3º do art. 174, que trata das **funcionalidades** que devem ser ofertadas pelo PCNP, prevendo o Sicx;
- f) alterou a redação do § 1º do art. 175, determinando que as contratações públicas poderão ser realizadas por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado desde que **integrados ao PNCP atendendo a regulamentação a ser editada pelo Governo Federal**.

A inovação introduzida pela Lei 15.266/2025, ainda pendente de regulamentação, é sem sombra de dúvida a que, quando em operação, causará o maior impacto nas contratações públicas, tanto quanto a que foi gerada com a introdução do Pregão pela Lei 10.520/2000, pois, sem dúvida tornará mais célere as contratações de bens e serviços comuns padronizados pelo Governo Federal, ofertando ao poder público uma ferramenta de e-commerce com respaldo legal.

Os doutrinadores que já se debruçaram sobre a novidade são unânimes em reconhecer a importância do Sicx.

Com o tempo, as contratações via Sicx irão superar as contratações via Pregão e as administrações de Estados, DF e Municípios se beneficiarão:

- I. de especificações técnicas definidas em catálogo de uso nacional
- II. de uma base nacional de fornecedores credenciados
- III. da segurança de contratações a preços de mercado balizadas nacionalmente pelo sistema Sicx

Por sua vez, os fornecedores ganharão com a possibilidade objetiva de ver seus produtos numa vitrine nacional e, em tempo real, disputarão pelo preço para ter o direito de ser escolhidos de forma automática e eletrônica pelo próprio sistema.

Uma crítica que se tem feito, é que o Sicx mais do que uma **espécie** de credenciamento é um híbrido de credenciamento, registro de preços e modalidade licitatória, tudo encapsulado num só objeto.

Enquanto credenciamento, estabelece que a porta de entrada para os fornecedores interessados é a adesão ao Sicx.

No tocante a registro de preços, só preços registrados no Sicx são objeto de exame pelo sistema.

Quanto à modalidade licitatória, o Sicx estabelece um 'pregão' tendo por critério o **menor valor**.

Agora é aguardar o **regulamento** e se preparar para fazer bom uso do Sicx!

### **Consultas respondidas pelo Tribunal de Contas do Estado acerca da Lei 14.133/2021**

Desde 1º de abril de 2021, o Tribunal de Contas respondeu 35 (trinta e cinco) consultas formuladas por seus jurisdicionados acerca de licitações e contratações no âmbito da Lei 14.133/2021.

No quadro abaixo, apresenta-se um sucinto resumo do que foi questionado e qual foi a resposta exarada pelo Plenário do TCE-PB sob a forma de Pareceres Normativos:

<b>Parecer Normativo</b>  <b>TC nº</b>	<b>Pergunta do Jurisdicionado</b>	<b>Resposta do Tribunal</b>
00009/21	Possibilidade de servidor público em licença para tratar de interesse particular participar de licitação, direta ou indiretamente, no Município de cujo quadro funcional se encontra licenciado.	Não pode. O vínculo funcional se mantém, aplicando-se a vedação legal (Art. 9º, III da Lei nº 8.666/93 e Art. 9º, §1º da Lei nº 14.133/2021) para assegurar a isonomia e a moralidade administrativa.
00012/21	Obrigatoriedade de realização de Pregão Eletrônico quando da utilização de recursos transferidos pela União (convênios/repasses), e sobre a correta classificação conceitual de obras e serviços de engenharia.	O Decreto Nacional nº 10.024/2019 estabelece, como regra, a utilização de pregão eletrônico para aquisições de bens e serviços comuns com recursos da União. Exceções devem constar em lei ou regulamento federal. Conceitos de obras e serviços de engenharia estão disciplinados na RN TC nº 01/2016 e Lei nº 14.133/2021.
00003/22	Se algum ente municipal ou estadual pode	Não há impedimento legal para a contratação direta com base no art. 75, II, da Lei nº

<b>Parecer Normativo</b>  <b>TC nº</b>	<b>Pergunta do Jurisdicionado</b>	<b>Resposta do Tribunal</b>
	contratar ou comprar de acordo com o art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021 (dispensa de licitação), em caráter excepcional e transitório, até a conclusão do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).	14.133/2021. Até o decurso do prazo de dois anos, a Administração pode optar por licitar sob a Lei nº 14.133/21 ou as leis anteriores (8.666/93, 10.520/2002 e 12.462/11), vedando-se a aplicação combinada. Para municípios que optarem pela nova lei, há requisitos específicos de publicidade eletrônica e qualificação do agente de contratação (servidor efetivo).
00004/22	Possibilidade de o município exigir, no Edital (qualificação técnica), registros fotográficos ou vídeos para comprovar a existência de sede das empresas licitantes.	É lícita a exigência de registros fotográficos/vídeos para comprovar a sede, pois não restringe o caráter competitivo do certame. A Administração deve utilizar os meios necessários para se acautelar de fraudes, incluindo diligências ou outras formas de comprovação.
00005/22	Possibilidade de utilização da Lei nº 14.133/2021, em caráter transitório e excepcional, até que sejam concluídas as medidas necessárias ao efetivo acesso às funcionalidades do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), desde que cumprida a transparência.	A publicidade dos procedimentos e contratos regidos pela NLLC pode ser alcançada por outros meios (ex: portal eletrônico do órgão, diário oficial do município, jornais de grande circulação), desde que a opção pela Lei nº 14.133/2021 seja explicitada no edital ou instrumento convocatório e aplicada em sua integralidade, vedada a combinação com outras leis. O PNCP está em funcionamento, mas a Lei nº 14.133/2021 entrou em vigor em 01/04/2021.
00009/22	Obrigatoriedade de inclusão, por parte das empresas licitantes, do IRPJ e da CSLL de forma destacada na composição de seus custos e do BDI, e se é obrigatória a consideração de planilha de encargos sociais elaborada por Sindicato.	O IRPJ e a CSLL não devem integrar o cálculo do BDI, nem a planilha de custo direto, por serem tributos de natureza direta e personalística do contratado. O TCU já sumulou o tema (Súmula 254), e o TCE/PB recepciona essa jurisprudência.

<b>Parecer Normativo</b>  <b>TC nº</b>	<b>Pergunta do Jurisdicionado</b>	<b>Resposta do Tribunal</b>
00011/22	Delimitação da inclusão das verbas municipais próprias repassadas ao FUNDEB na base de cálculo do duodécimo devido ao legislativo municipal, na forma do Art. 29-A.	No cálculo do valor do repasse do duodécimo ao Legislativo, consideram-se as receitas de impostos e transferências de impostos recebidas pelo município pelo valor bruto, sem a dedução da contribuição ao FUNDEB.
00015/22	Necessidades de inclusões das obrigações patronais nos cálculos dos gastos com pessoal e nas aferições do limite constitucional de dispêndios com folha de pagamento.	As despesas com obrigações patronais integram os totais dos gastos com pessoal. Contudo, as contribuições securitárias do empregador não devem ser incluídas no cômputo do limite constitucional de despesas com folhas de pagamento.
00020/22	Possibilidade de publicar, exclusivamente, os editais e demais documentos referentes aos procedimentos licitatórios em instrumento oficial próprio da instituição, em substituição à publicação no Diário Oficial do Estado.	Para licitações fundamentadas na Lei nº 8.666/93, os avisos e documentos podem ser publicados em periódico eletrônico próprio, se instituído por lei. Para certames baseados na Lei nº 14.133/2021, o aviso do edital é obrigatório no Diário Oficial do ente federado e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). A divulgação adicional em sítio eletrônico oficial ou diretamente a interessados é facultada.
00021/22	Indagações acerca da aplicação da Lei Complementar nº 123/2006, que estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido para ME e EPP.	É legal o tratamento prioritário a licitante local/regional ME ou EPP. A identificação de três (03) fornecedores ME/EPP é condição essencial para licitação beneficiada, com pesquisa ampla. É possível licitação exclusiva para ME e EPP locais/regionais se previsto em lei local/edital e justificado. Em caso de deserção de licitação exclusiva, repetir com ampla participação; em caso de fracasso, repetir com licitantes presentes (Art. 48, § 3º, Lei 8.666/93).

Parecer Normativo TC nº	Pergunta do Jurisdicionado	Resposta do Tribunal
00003/23	Possibilidade jurídica de adesão à Ata de Registro de Preços de outros entes federados.	A adesão por órgão não participante é possível, desde que haja manifestação formal e beneplácito do fornecedor. Licitantes podem ser incluídos no cadastro de reserva se cotarem preços iguais ao vencedor. Há precedentes do TCU e AGU que vedam a adesão de órgãos federais a atas de registro de preços de licitações realizadas por administrações estaduais/municipais, e não há viabilidade jurídica para adesão a atas de entidades do Sistema 'S'.
00005/23	Interpretação sobre a utilização da capacidade operacional das empresas que constituirão uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) em licitações, e a distribuição das proporções da capacidade técnica operacional aos participantes do consórcio após sua dissolução, com base na Lei n.º 8.666/93 e Lei n.º 14.133/21.	É permitido o somatório dos atestados de capacidade técnica operacional para consórcios (Art. 33, III, Lei 8.666/93; Art. 15, III, Lei 14.133/21). A distribuição da capacidade após dissolução da SPE não foi explicitamente respondida de forma conclusiva, mas as aduções inviabilizam a imaginada distribuição.
00007/23	Possibilidade de realização de pregão eletrônico para contratar empresa privada para envio ou expedição de notificações ao infrator de trânsito.	Não conheceu da consulta por se tratar de matéria de fato e não de interpretação de lei em tese, sendo a solução de casos específicos matéria de acompanhamento da gestão.
00008/23	Dúvidas sobre a aplicação da Lei nº 14.133/2021 e seus regulamentos pelo Estado e pela UEPB, e a	Não pode usar legislação federal se a estadual não for editada. Não pode aplicar regulamentação federal subsidiariamente, a menos que a estadual preveja. É necessário ato administrativo para adotar regulamentos federais. Não há recepção automática de normas

<b>Parecer Normativo</b>  <b>TC nº</b>	<b>Pergunta do Jurisdicionado</b>	<b>Resposta do Tribunal</b>
	autonomia desta para regulamentação interna.	anteriores. Sim, a UEPB pode regulamentar sua estrutura/funcionamento interno. O agente de contratação deve ser servidor efetivo.
00012/23	Necessidade das autarquias serem classificadas como agências executivas para utilizarem os limites de dispensa de licitação contidos no Art. 24, § 1º da Lei nº 8.666/93 e Art. 75, § 2º da Lei nº 14.133/2021.	Sim, tanto autarquias quanto fundações precisam ser qualificadas como Agências Executivas para utilizar os limites de dispensa de licitação.
00014/23	Proibição ou não da contratação de veículo para transporte escolar com mais de 07 (sete) anos de uso, conforme orientação normativa do FNDE, possibilitando a dispensa de licitação pelo Município.	O Tribunal desconhece/inexiste decisão proibindo a contratação de veículo para transporte escolar com mais de 07 anos de fabricação/uso. A definição da idade ideal ou máxima é de responsabilidade do ente federativo.
00003/24	Obrigatoriedade da aplicação da Lei nº 14.133/21 após 30/12/2023, se decretos podem dar sobrevida a leis revogadas, e situação de "caronas" em Ata de Registro de Preços (ARP) de leis anteriores.	Não é possível que decretos estaduais ou municipais deem "sobrevida" às leis revogadas após 30/12/2023. Contratos/ARPs publicados até 29/12/2023 sob leis antigas continuam regidos por elas ("ato jurídico perfeito"). Adesões tardias ("caronas") a essas ARPs não são permitidas se a demanda surgir após 29/12/2023. (Este último ponto foi retificado pelo 00021/24).
00004/24	Possibilidade de envio por e-mail do aviso de licitação a empresas do ramo, que participem de certames em outros estados da federação.	É permitido enviar e-mail a empresas do ramo para avisos de licitação, desde que previsto no regulamento interno e formalizado no processo licitatório. Fundamentado na faculdade de divulgação adicional do art. 54, § 2º da Lei nº 14.133/2021.



<b>Parecer Normativo</b>  <b>TC nº</b>	<b>Pergunta do Jurisdicionado</b>	<b>Resposta do Tribunal</b>
00007/24	Vedação à participação em licitação (pregão eletrônico) de empresas que tenham por acionista minoritário(a), sócio(a) não-administrador(a), ocupante do cargo político de vice-prefeito(a), mesmo que não integre os setores administrativos de licitações/contratos.	É vedada a participação. O Art. 14, IV, da Lei nº 14.133/2021 proíbe quem mantenha vínculo de qualquer natureza (comercial, econômica, financeira, etc.) com dirigente do órgão/entidade ou agente público que atue na licitação/fiscalização, independentemente da porcentagem de participação societária.
00010/24	Características e limites que regem a contratação direta por inexigibilidade licitatória de serviços advocatícios, à luz da Lei nº 14.133/2021.	Como regra, é vedada a contratação externa se o ente possui Procuradoria própria, mas possível excepcionalmente com notória especialização e inviabilidade comprovada. Serviços advocatícios são singulares pela própria natureza (Lei nº 14.039/2020) se comprovada notória especialização. Critérios objetivos para notória especialização incluem: qualificação acadêmica, publicações, experiência, palestras, prêmios, pareceres de renome. Não é possível firmar contrato de êxito. A justificativa de preço é imperiosa, com parâmetro robusto na comparação com preços de mercado. A inviabilidade de competição se baseia na impossibilidade de fixar critérios objetivos de julgamento.
00013/24	Qual modalidade de licitação e critério de julgamento adotado para contratação de instituição financeira para operar serviços de processamento e gerenciamento de folha de pagamento de servidores, e se é possível aplicar a dispensa do art. 75, IX,	A modalidade preferencial é o Pregão (preferencialmente eletrônico), com critério de julgamento de "maior preço", se justificado. É possível a contratação direta por dispensa (Art. 75, IX, Lei nº 14.133/2021), desde que justificada a vantajosidade objetivamente por Estudo Técnico Preliminar e Parecer Jurídico.

<b>Parecer Normativo</b>  <b>TC nº</b>	<b>Pergunta do Jurisdicionado</b>	<b>Resposta do Tribunal</b>
	da Lei nº 14.133/2021, e qual critério de julgamento.	
00014/24	Possibilidade de aditivo contratual para incluir reajustamento de preços não previsto no contrato inicial (mas em edital/termo de referência), e possibilidade de pagamentos retroativos.	É possível aditivo para incluir reajustamento de preços, mesmo que não previsto no contrato (se em edital/TR), especialmente em contratos com BID após 18 meses, para evitar enriquecimento ilícito. Não é possível haver pagamentos retroativos se a cláusula não existia no contrato original, aplicando-se a preclusão lógica.
00015/24	Interpretação da RN-TC 04/2024 e RN-TC 05/2024 sobre contratos temporários para serviços permanentes, terceirização, reforma administrativa, percentual de renovações (30%) como burla a concurso, e extensão de prazo de enquadramento (Art. 15º) a todas as RNs.	Sim, para contratos temporários em excepcional interesse público para lacunas de serviços permanentes, se houver lei local, temporalidade, isonomia e providências para concurso. Não, para terceirização de atividades-fim permanentes. Questão sobre reforma administrativa prejudicada (mérito administrativo). Não há baliza de 30% de renovações para burla a concurso; a prática reiterada já é burla (Art. 11, RN-TC 04/2024). Não para extensão do prazo do art. 15 da RN-TC 04/2024 (aplica-se só ao art. 9º, sobre publicização de informações de terceirização).
00018/24	Possibilidade de contratação direta de empresa especializada para prestação de serviços de consultoria e assessoria técnica.	Não conhecer da consulta, por tratar de matéria de fato e não de questão em tese.
00019/24	Procedimento para contratação de serviços advocatícios em matéria tributária (inexigibilidade vs. licitação ordinária), abordando singularidade, notória especialização, complexidade,	Remete ao 00010/2024. Singularidade/notória especialização para serviços advocatícios, mas contratação externa excepcional se inviabilidade do quadro próprio. Critérios para notória especialização detalhados. Documentos específicos para inexigibilidade (Lei nº 14.133/2021 ou Lei nº 13.303/2016 para estatais). Inviabilidade de competição pela

<b>Parecer Normativo</b>  <b>TC nº</b>	<b>Pergunta do Jurisdicionado</b>	<b>Resposta do Tribunal</b>
	documentos, inviabilidade de competição, meios de contratação e contratos futuros.	impossibilidade de fixar critérios objetivos. Para contratar sem critérios claros, instruir processo com notória especialização e razoabilidade de preço. Contratos em andamento/futuros seguem regras da época.
00021/24	Possibilidade de adesão externa, por órgãos ou entes não participantes da licitação, a Atas de Registro de Preços vigentes e firmadas sob a Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10.520/02, mesmo depois de 30 de dezembro de 2023.	É possível a adesão a Atas de Registro de Preços firmadas durante a vigência das Leis nº 8.666/93 e/ou nº 10.520/02, mesmo após 30/12/2023, desde que as atas estejam vigentes e seja observada a legislação que regulou o processo licitatório originário.
00001/25	Viabilidade de contratação direta de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (serviços contínuos de consultoria e assessoria de investimentos ao Regime Próprio de Previdência Social), por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, III da Lei nº 14.133/2021.	É possível a contratação, preferencialmente por concorrência pública (técnica e preço). A contratação direta por inexigibilidade é admitida se comprovada a inviabilidade de competição e notória especialização do contratado, para necessidades não alcançáveis por licitação comum, e se demonstrada a impossibilidade de prestação do serviço pelo quadro próprio.
00003/25	Sobre o processo de instrução processual de pagamento de contratos com pessoas jurídicas fornecedoras de serviços médicos, visando aprimorar a prestação de contas e transparência.	Não conheceu da consulta por não preencher integralmente os requisitos de admissibilidade, tratando-se de questão concreta e específica (não em tese) e por ausência de parecer jurídico.

<b>Parecer Normativo</b>  <b>TC nº</b>	<b>Pergunta do Jurisdicionado</b>	<b>Resposta do Tribunal</b>
00004/25	Questionamentos acerca do regime de transição da nova Lei de licitações e contratos administrativos, sobre normas complementares municipais, prosseguimento de processos em andamento e validade de contratos/atas de registro de preços anteriores para renovações/prorrogações.	Não há possibilidade jurídica de edição de normas complementares municipais sobre publicação fora dos limites da Lei nº 14.133/2021. O prosseguimento de processos em andamento é prejudicado. Sim, contratos e atas de registro de preços celebrados sob o ordenamento jurídico anterior permanecem regidos por aquelas normas para renovações e prorrogações, se previsto nos instrumentos.
00005/25	Possibilidade jurídica de contratação por Inexigibilidade de empresa para elaboração e aplicação de processo seletivo simplificado no município.	Via de regra, não é possível a contratação por inexigibilidade. Somente é admissível se comprovada a inviabilidade de competição. As contratações de organizadoras de concursos/processos seletivos simplificados, em regra, devem seguir a modalidade de Dispensa de Licitação (Art. 75, IX, da Lei nº 14.133/2021).
00006/25	Implícito: Possibilidade de utilizar a notória especialização do corpo técnico de uma empresa para qualificar o CNPJ da pessoa jurídica em procedimentos de inexigibilidade de licitação.	É possível a utilização da notória especialização do corpo técnico de uma empresa para qualificar o CNPJ da pessoa jurídica em procedimentos de inexigibilidade (Arts. 67, § 6º e 74, § 4º da Lei nº 14.133/2021), desde que a especialização seja comprovada pelos profissionais que integrem a empresa e mantida durante todo o período do contrato, e que os demais requisitos legais sejam comprovados.
00012/25	Possibilidade excepcional de, na ausência de servidores efetivos, o agente de contratação ser indicado dentre os servidores comissionados.	Não é possível a designação de servidor comissionado como agente de contratação, pois a Lei nº 14.133/2021 exige servidor efetivo ou empregado público do quadro permanente (Art. 6º, LX, e Art. 8º). As atribuições não se enquadram em direção, chefia ou assessoramento, conforme Tema 1010 do STF. Exceções são admitidas apenas em situações extraordinárias devidamente fundamentadas.

Parecer Normativo TC nº	Pergunta do Jurisdicionado	Resposta do Tribunal
00015/25	Possibilidade de contratação por Inexigibilidade de licitação para execução de serviços técnicos de Engenheiros e Arquitetos (Art. 74 da Lei nº 14.133/2021), especificamente se são considerados singulares por natureza.	O Tribunal decidiu conhecer da consulta e responder conforme o pronunciamento do Ministério Público de Contas. (A resposta detalhada do MPC não está explícita nas fontes fornecidas para este parecer específico).
00017/25	Se os editais de procedimentos licitatórios de aquisições de fogos de artifícios e shows pirotécnicos, no âmbito dos jurisdicionados deste TCE-PB, podem exigir a comprovação de que o licitante atende a legislação pertinente, bem como os normativos do Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba e Regulamentos do Comando do Exército Brasileiro	Sim.
00022/25	É possível a dispensa de licitação na comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas públicas e	O art. 28, § 3º, inciso I, da Lei n.º 13.303/2016 não permite concluir que empresa pública ou sociedade de economia mista está dispensada de cumprir as regras sobre licitações da Lei n.º 13.303/2016 ao adquirir insumos básicos e equipamentos, ainda que para o desenvolvimento da atividade-fim vinculada aos diversos segmentos

Parecer Normativo TC nº	Pergunta do Jurisdicionado	Resposta do Tribunal
	<p>sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, de produtos, serviços ou obras</p> <p>especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais, nos termos da Lei Federal</p> <p>13.303/2016, art. 26, caput, § 3º e inciso I?</p>	<p>que a compõem.</p>