conexão na prática

PALESTRA

Do Termo de Referência à Execução Contratual: A Efetividade dos Requisitos da Contratação na Atuação de Gestores e Fiscais



Pedro Henrique Azevedo

Auditor de Controle Externo do TCEMG

Palmas/TO · 13/11/2026

REALIZAÇÃO

PORTAL DE COMPRAS PÚBLICAS

PARCEIROS E APOIO

Jacoby Fernandes & Reolon

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO | PALMAS PREFEITURA

Controladoria-Geral do Município | PALMAS PREFEITURA

NÚCLEOGOV Assessoria em Transparência

LeCard

BRK

ICOGESP Instituto de Consultoria e Gestão Pública

KP SISTEMA Sistema inteligente para Gestão Pública

O fiscal consegue cobrar o que o termo de referência não escreveu?

CASO FICTÍCIO · SERRA CLARA

Serra Clara contratou a limpeza de 35 unidades com um TR copiado de outro órgão

35
unidades: 22 escolas, 9 UBS e 4 prédios administrativos

60
postos com dedicação exclusiva de mão de obra

R$ 3,6 mi
valor anual do contrato com a Limpex

2
empresas disputaram o pregão

Município fictício de cerca de 50 mil habitantes. O contrato de limpeza e conservação vale 12 meses, prorrogáveis, e é a maior despesa de custeio da Educação.

Todos os números do caso são fictícios e didáticos.

CASO FICTÍCIO · OS PERSONAGENS

Cinco servidores e uma empresa dividem a responsabilidade pelo contrato

Renata

Diretora de Administração

Autoridade que aprova o TR e designa gestor e fiscais.

Fábio

Servidor da Educação · autor do TR

Redige o termo de referência a partir de um modelo.

Eduardo

Gestor do contrato

Coordena a fiscalização e decide sobre ajustes e sanções.

Sílvia

Fiscal técnica

Confere a execução da limpeza nas unidades.

Jorge

Fiscal administrativo

Confere documentos, salários e recolhimentos.

Limpex

Contratada

Executa o serviço e responde pelos empregados.

01

O TR como contrato antecipado

Tudo o que o fiscal vai cobrar precisa estar escrito no termo de referência.

CASO FICTÍCIO · ACONTECIMENTO 1

O TR da limpeza foi copiado de um modelo e pedia apenas “serviço de qualidade”

O QUE ACONTECEU

- *Fábio (servidor da Educação, autor do TR) adaptou um modelo baixado da internet.*
- *O objeto dizia **“limpeza de qualidade em todas as unidades”**.*
- *Não havia frequência por ambiente, produtividade nem critério de medição.*
- *Renata (diretora de Administração) aprovou o TR sem ouvir quem iria fiscalizar.*

O QUE VAMOS RESPONDER

- **O que o TR precisa conter?**
- **Como ETP e TR se conectam?**
- **TR genérico pode ser completado depois?**

O QUE A LEI EXIGE

O TR tem dez elementos, e quatro deles são o manual de trabalho do fiscal

a
Definição do objeto

b
Fundamentação no ETP

c
Solução e ciclo de vida

d
Requisitos da contratação

e
Modelo de execução

f
Modelo de gestão

g
Medição e pagamento

h
Seleção do fornecedor

i
Estimativa do valor

j
Adequação orçamentária

Em amarelo: elementos que orientam a execução e a fiscalização. Base: Lei 14.133/2021, art. 6º, XXIII; para compras, também o art. 40, § 1º.

TCU: o ETP não precisa ir anexo ao edital, mas não pode contradizer o TR

TCU · Plenário

Acórdão 2.273/2024

Regime: Lei 14.133/2021

Tema: publicidade do ETP

NO CASO FICTÍCIO

O ETP de Serra Clara previa 52 postos; o TR copiado falava em 60, sem explicação.

O QUE ACONTECEU

Discutiu-se se o ETP deveria ser publicado como anexo obrigatório do edital de licitação.

O QUE O TRIBUNAL DECIDIU

O Tribunal entendeu que a lei não obriga a anexar o ETP. Se o órgão decidir publicá-lo, deve controlar o **risco de informações conflitantes com o termo de referência**.

PERGUNTA QUE O JULGADO RESPONDE

ETP e TR podem dizer coisas diferentes? Não deveriam. O TR é a referência da execução, e a divergência gera dúvida e impugnação.

Fonte: TCU, Acórdão 2.273/2024-Plenário. Conferir inteiro teor e situação recursal antes de citar.

O TR genérico não se corrige no contrato, porque o contrato reproduz o TR

CASO FICTÍCIO

Fábio (servidor da Educação, autor do TR) achou que os detalhes "viriam nas ordens de serviço".

PERGUNTA

Posso deixar frequências e critérios de medição para o contrato?

RESPOSTA

Não. O contrato **se vincula ao edital e à proposta**, feitos a partir do TR. O que o TR não definiu não pode ser exigido depois sem mudar a base da licitação.

FUNDAMENTO · Lei 14.133/2021, art. 6º, XXIII, e, f e g

"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; f) **modelo de gestão do contrato**, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) **critérios de medição e de pagamento**;"

02

Requisitos que ajudam e requisitos que atrapalham

O requisito certo seleciona quem consegue executar; o errado só afasta concorrentes.

CASO FICTÍCIO · ACONTECIMENTO 2

Os requisitos do TR afastaram concorrentes, mas não garantiram a qualidade

O QUE ACONTECEU

- *O TR exigia **sede em Serra Clara** para participar.*
- *Pedia atestado de 5 anos em **limpeza hospitalar** para limpar escolas.*
- *Indicava uma marca de desinfetante, sem justificativa.*
- *Só duas empresas disputaram, e a Limpex venceu com 1% de desconto.*

O QUE VAMOS RESPONDER

- **Requisito pode restringir a disputa?**
- **Posso exigir sede no município?**
- **Posso indicar marca?**

Um bom requisito nasce da necessidade, pode ser medido e é conferido na execução

REQUISITO QUE AJUDA

- Ligado à necessidade descrita no ETP
- Mensurável: frequência, área, prazo, produtividade
- Conferido pelo fiscal com evidência
- Justificado por escrito quando restringe

REQUISITO QUE ATRAPALHA

- Copiado de outro objeto
- Genérico: “qualidade”, “adequado”, “satisfatório”
- Impossível de conferir na execução
- Restringe a disputa sem motivo

CASO FICTÍCIO · REQUISITO REESCRITO

*De **“limpeza de qualidade”** para **“sanitários das escolas limpos três vezes ao dia, com checklist assinado pela direção”**.*

Exigir sede no Município é distinção vedada; estrutura local se exige na execução

CASO FICTÍCIO

O TR de Serra Clara exigia sede no Município como condição para participar.

PERGUNTA

Posso exigir que a empresa tenha sede em Serra Clara?

RESPOSTA

Não, como condição de participação. A lei veda distinção **pela sede ou domicílio** do licitante. Pode-se exigir **estrutura local para executar**, como preposto e equipe disponíveis, a partir da assinatura do contrato.

FUNDAMENTO · Lei 14.133/2021, art. 9º, I, a e b

"É vedado ao agente público [...] admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que: a) **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo** do processo licitatório [...]; b) **estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes**;"

Marca só pode ser indicada excepcionalmente e com justificativa formal

CASO FICTÍCIO

Fábio (servidor da Educação, autor do TR) indicou a marca que as escolas já usavam, sem registrar o motivo.

PERGUNTA

Posso indicar a marca do desinfetante no TR?

RESPOSTA

Só excepcionalmente e com **justificativa formal**: padronização, compatibilidade, marca única capaz de atender ou mera referência. Sem isso, a indicação restringe a disputa sem ganho de qualidade.

FUNDAMENTO · Lei 14.133/2021, art. 41, I

"[...] a Administração poderá excepcionalmente: I - **indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado**, nas seguintes hipóteses: a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto; b) [...] compatibilidade com plataformas e padrões já adotados [...]; c) quando determinada marca ou modelo [...] forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante; d) [...] apenas como referência;"

03

Modelo de gestão e critérios de medição

Sem critério de medição no TR, o fiscal vê o problema e não consegue descontar.

CASO FICTÍCIO · ACONTECIMENTO 3

A fiscal viu sanitários sujos, mas o contrato não permitia descontar nada

O QUE ACONTECEU

- *Sílvia (fiscal técnica) recebeu 41 reclamações de diretores em três meses.*
- *Fotografou sanitários sujos, mas o TR **não definia frequência** nem padrão.*
- *Eduardo (gestor do contrato) atestou as faturas integrais: "não há base para glosa".*
- *A Limpex alegou que cumpria "o que o TR pedia".*

O QUE VAMOS RESPONDER

- **O que é critério de medição?**
- **Posso glosar sem previsão no TR?**
- **O registro da fiscal tem valor?**

Cada requisito do TR precisa de indicador, evidência e efeito no pagamento

Requisito	Indicador	Evidência	Efeito no pagamento
Sanitários limpos	3 limpezas ao dia, checadas por amostra	Checklist assinado pela direção	Desconto por faixa de descumprimento
Atendimento a chamados	Prazo de até 4 horas	Registro em sistema ou livro	Desconto por chamado fora do prazo
Equipe completa	Postos ocupados no turno	Ponto e conferência no local	Posto vago não é pago
Materiais conforme TR	Produto com a especificação exigida	Nota fiscal e vistoria do estoque	Glosa e notificação

Exemplo didático. O instrumento de medição de resultado (IMR) da regulamentação federal segue essa lógica; o Município aplica se adotar o regulamento (Lei 14.133, art. 187).

Desconto na fatura exige critério de medição previsto antes da contratação

CASO FICTÍCIO

Eduardo (gestor do contrato) pagou integralmente porque não havia régua para descontar.

PERGUNTA

Sílvia (fiscal técnica) pode glosar a fatura sem critério previsto no TR?

RESPOSTA

Não com segurança. O desconto precisa de **critério prévio** de medição e pagamento. Sem ele, cabe registrar, notificar e apurar inexecução em processo próprio, não inventar a régua depois.

FUNDAMENTO · Lei 14.133/2021, art. 92, VI

"São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: [...] VI - **os critérios e a periodicidade da medição**, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;"

O registro da fiscal é a prova do contrato e precisa ser feito no momento

CASO FICTÍCIO

As 41 reclamações chegaram por telefone e aplicativo de mensagens; nenhuma foi juntada ao processo.

PERGUNTA

Fotografias no celular de Sílvia (fiscal técnica) bastam?

RESPOSTA

Ajudam, mas precisam entrar no **registro próprio** do contrato, com data, local e providência. Registro organizado é o que permite descontar, sancionar e defender a própria fiscalização.

FUNDAMENTO · Lei 14.133/2021, art. 117, § 1º

"O fiscal do contrato **anotará 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."

04

Fiscalização na execução: técnica, administrativa e trabalhista

Na dedicação exclusiva de mão de obra, falhar na fiscalização tem custo para o Município.

CASO FICTÍCIO · ACONTECIMENTO 4

A Limpex atrasou salários e o Município descobriu pelas ações trabalhistas

O QUE ACONTECEU

- *Jorge (fiscal administrativo) conferia só **certidões negativas**.*
- *O TR não exigia folha, ponto nem comprovante de FGTS.*
- *Empregados avisaram Eduardo (gestor do contrato) por ofício; não houve resposta.*
- *Seis meses depois, 18 ações trabalhistas incluíram o Município.*

O QUE VAMOS RESPONDER

- **Que documentos posso exigir?**
- **O Município responde pelos salários?**
- **O que conta como falha de fiscalização?**

QUEM FAZ O QUÊ

Gestor coordena, fiscal técnico confere a execução e fiscal administrativo confere obrigações

GESTOR DO CONTRATO

- Coordena a fiscalização técnica, administrativa e setorial
- Acompanha os registros dos fiscais
- Leva à autoridade superior o que excede sua competência

FISCAL TÉCNICO

- Apoia o gestor com informações técnicas
- Anota ocorrências no histórico
- Notifica para correção, com prazo
- Informa ao gestor em tempo hábil

FISCAL ADMINISTRATIVO

- Controla prazos, aditivos e apostilamentos
- Verifica a manutenção da habilitação
- Examina recolhimentos fiscais, trabalhistas e previdenciários

Base: Decreto federal 11.246/2022, arts. 21 a 23 (aplicável ao Município que o adotar, Lei 14.133, art. 187).

Na dedicação exclusiva, a lei já autoriza exigir a prova de pagamento dos empregados

CASO FICTÍCIO

O TR de Serra Clara não listava nenhum documento trabalhista; Jorge conferia só certidões.

PERGUNTA

Jorge (fiscal administrativo) pode exigir folha, ponto e FGTS da Limpex?

RESPOSTA

Sim. Nos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, a contratada deve comprovar as obrigações trabalhistas **quando solicitada, sob pena de multa**. O TR deve dizer quais documentos e com que periodicidade.

FUNDAMENTO · Lei 14.133/2021, art. 50, I a III

"[...] o contratado deverá apresentar, **quando solicitado pela Administração, sob pena de multa, comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e com o [FGTS]** em relação aos empregados diretamente envolvidos na execução do contrato, em especial quanto ao: I - registro de ponto; II - recibo de pagamento de salários [...]; III - comprovante de depósito do FGTS;"

JURISPRUDÊNCIA · RESPONSABILIDADE TRABALHISTA

STF: o Município só responde se ficar provada negligência na fiscalização

STF · Plenário

Tema 1.118 · RE 1.298.647

Repercussão geral

Julgado em 13/02/2025

NO CASO FICTÍCIO

O ofício dos empregados a Eduardo (gestor do contrato) ficou sem resposta por seis meses.

O QUE ACONTECEU

Discutiu-se quem prova a falha de fiscalização quando o empregado terceirizado pede que a Administração pague verbas trabalhistas.

O QUE O TRIBUNAL DECIDIU

Não há responsabilidade subsidiária baseada **apenas na inversão do ônus da prova**: o autor deve provar comportamento negligente ou nexo causal. A tese considera negligente a Administração que **permanece inerte após notificação formal** do descumprimento.

PERGUNTA QUE O JULGADO RESPONDE

A notificação muda o jogo. Depois de avisada, a Administração precisa agir e documentar o que fez.

Fonte: STF, RE 1.298.647, Tema 1.118. Conferir a redação integral da tese no portal do STF.

Jacoby Fernandes & Reolon · Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão · Palmas Prefeitura · Controladoria-Geral do Município · Palmas Prefeitura · NucleoGov Assessoria em Transparência · LeCard · BRK · ICOGESP Instituto de Consultoria e Gestão Pública · KP Sistema

A falha de fiscalização transfere ao Município o risco dos encargos trabalhistas

CASO FICTÍCIO

Jorge (fiscal administrativo) nunca pediu folha nem FGTS; Eduardo (gestor) não respondeu ao ofício.

PERGUNTA

O Município responde pelos salários atrasados da Limpex?

RESPOSTA

Em regra, não: o encargo é da contratada. Nos serviços com dedicação exclusiva, responde **subsidiariamente pelos trabalhistas e solidariamente pelos previdenciários** se comprovada **falha na fiscalização**.

FUNDAMENTO · Lei 14.133/2021, art. 121, caput e § 2º

"Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais [...]. § 2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração **responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização** do cumprimento das obrigações do contratado."

05

O TR que se deixa fiscalizar

O que muda quando quem fiscaliza ajuda a escrever.

Com gestor e fiscais na redação, o novo TR passou a dizer o que seria cobrado

ANTES

- “Limpeza de qualidade”
- Sede no Município e atestado hospitalar
- Marca indicada sem justificativa
- Só certidões negativas
- 60 postos sem relação com o ETP

DEPOIS

- *Frequência por ambiente e checklist da direção*
- *Estrutura local exigida só na execução*
- *Desempenho do produto, sem marca*
- *Folha, ponto e FGTS por amostragem mensal*
- *52 postos, iguais ao ETP, com desconto por posto vago*

PARA LEVAR

Seis perguntas antes de aprovar qualquer termo de referência

1
O requisito está no ETP?

2
Dá para medir?

3
Qual evidência o fiscal junta?

4
Qual o efeito no pagamento?

5
Restringe a disputa? Por quê?

6
Quem fiscaliza leu o TR?

Lista didática. Base: Lei 14.133/2021, arts. 6º, XXIII; 9º, I; 41, I; 50; 92, VI; 117 e 121.

conexão na prática

Obrigado!
Perguntas?

Pedro Henrique Azevedo

Instagram: @pedrohmazevedo

LinkedIn: @pedrohmazevedo

REALIZAÇÃO

PORTAL DE COMPRAS PÚBLICAS

PARCEIROS E APOIO

Jacoby Fernandes & Reolon

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO | PALMAS PREFEITURA

Controladoria-Geral do Município | PALMAS PREFEITURA

NÚCLEOGOV Assessoria em Transparência

LeCard

BRK

ICOGESP Instituto de Consultoria e Gestão Pública

KP SISTEMA Sistema inteligente para Gestão Pública