



Orientação Técnica 0001/2020

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:	Todas Unidades Orçamentárias
INTERESSADO:	Gestores Públicos Estaduais
ASSUNTO:	Orientação Técnica de caráter geral acerca dos procedimentos a serem adotados na efetivação da glosa em contratos administrativos que porventura não atendam aos requisitos previamente estabelecidos em contratos, acordos ou instrumentos congêneres.

Cuiabá - MT
Janeiro/2020

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. ABRANGÊNCIA/OBJETIVO
3. REFERÊNCIAS NORMATIVAS
4. ORIENTAÇÕES GERAIS
 - 4.1. EMPENHO DA DESPESA
 - 4.2. LIQUIDAÇÃO DA DESPESA
 - 4.3. PAGAMENTO DA DESPESA
 - 4.4. A FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL
 - 4.5. O REGIME JURÍDICO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
 - 4.6. A EFETIVAÇÃO DA GLOSA

1 INTRODUÇÃO

1. Orientar os órgãos e entidades públicas quanto a execução das glosas realizadas pela Administração em razão de descumprimento de cláusulas em que, notadamente verifica-se prejuízos nas prestações de serviços ou qualquer outro objeto pactuado entre o poder público e empresas em geral em consonância com a Ordem de Serviço nº 104/2019 e o Plano Anual de Auditoria e Controle emitida por esta Especializada.

2 ABRANGÊNCIA/OBJETIVO

2. Esta Orientação Técnica aplica-se aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual e tem como fim orientar a Administração Pública a realizar a glosa nos contratos administrativos que porventura não atendam aos requisitos previamente estabelecidos em contratos, acordos ou instrumentos congêneres.

3 REFERÊNCIAS NORMATIVAS

- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

4 ORIENTAÇÕES GERAIS

4.1 EMPENHO DA DESPESA

3. O empenho da despesa deve ser realizado de forma prévia, em nome da empresa contratada (art. 60 da Lei 4.320/1964).

4. De conhecimento dos serviços faturados ou entrega efetivamente atestada, devidamente conciliados pelos fiscais dos contratos e emitida a fatura/boleto/nota fiscal, deve-se liquidar a parcela correspondente.

4.2 LIQUIDAÇÃO DA DESPESA

5. A nota fiscal expedida pela empresa contratada deverá ser atestada pelo fiscal, servidor responsável pelo acompanhamento, recebimento do bem ou serviço.

6. O fiscal do contrato deverá confrontar os serviços/bens constantes na nota fiscal lançada pela Contratada, realizar as devidas conferências com a documentação correspondente e atestar, se for o caso, a nota fiscal/fatura expedida pela Contratada.

4.3 PAGAMENTO DA DESPESA

7. O pagamento a empresa Contratada será realizado pelo órgão/ entidade (Contratante).

8. Caso o Estado de Mato Grosso atue como substituto tributário, as retenções realizadas serão feitas em nome da empresa prestadora do serviço ou fornecedora do bem (Contratada).

9. A retenção será calculada sobre o valor correspondente ao serviço ou bem fornecido, conforme o caso.

4.4 A FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

10. Conforma o Decreto Estadual nº 840/2017, que regulamenta as modalidades licitatórias vigentes, às aquisições de bens, contratações de serviços, locações de bens móveis, imóveis, e dá outras providências, in verbis:

11. Todo contrato de serviço comum ou locação de bens móveis terá, no mínimo, 01 (um) fiscal do contrato, que será responsável pelo acompanhamento, fiscalização da sua execução, inclusive com relação à comprovação de recolhimentos de tributos e encargos pertinentes ao contrato, procedendo o registro de ocorrências e adotando providências necessárias ao seu fiel cumprimento, inclusive quanto ao encaminhamento de informação de rescisão em casos de irregularidade reincidentes.

12. Os contratos deverão ser assinados e juntados nos autos do procedimento licitatório que o originar, exceto nas licitações para registro de preços, quando formarão autos próprios do órgão ou entidade contratante. (Art.99, D.E. 840/2017)

13. Serão registradas nos mesmos autos do contrato todas as ocorrências que se relacionarem à sua execução, inclusive (Art.99, §2º):

- I recebimento de produtos e serviços;
- II - pagamentos;
- III alterações;

- IV prorrogações;
- V rescisões.

14. O recebimento de material, a fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato ficarão a cargo do fiscal do contrato, designado dentre servidores efetivos ou comissionados do órgão ou entidade contratante, cumpridas as seguintes exigências (Art.99, §3º):

I - no ato de assinatura do contrato deverá ser designado o fiscal do contrato, por portaria que identifique o contrato, suas partes, objeto e valor, o número do processo, o nome e matrícula do fiscal designado, o que deverá ser publicado no Diário Oficial do Estado até três dias úteis após a publicação do extrato do contrato

II - o servidor designado para a fiscalização do contrato deve atuar no setor beneficiado ou envolvido no objeto contratado

III - sempre que solicitado o fiscal terá acesso aos autos do contrato e da licitação que o antecedeu, podendo solicitar cópia dos documentos necessários à fiscalização

IV - o fiscal informará ao gestor do contrato, de ofício ou a requerimento, todas as ocorrências relevantes referentes à execução contratual, inclusive eventuais atrasos e descumprimentos;

V - solicitar ao contratado os documentos exigidos para a prestação do serviço ou fornecimento do bem, a correção de falhas na execução contratual, inclusive cumprimento da legislação aplicável, substituição de produtos defeituosos ou repetição de serviços executados em desconformidade com as normas aplicáveis;

VI - informar às autoridades competentes as ilegalidades e irregularidades que constatar.

15. Apesar da omissão da legislação, a fiscalização pode ser exercida por mais de um representante da Administração Pública, como por exemplo, com a utilização de comissões.

4.5 O REGIME JURÍDICO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

16. O regime jurídico dos contratos administrativos instituídos pela Lei 8.666/1993, confere à Administração a prerrogativa de fiscalizar a execução, bem como aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste.

17. Essas são as chamadas cláusulas exorbitantes, que constituem as cláusulas de direito público que colocam a administração em posição de verticalidade perante o particular.

18. O fundamento de tais cláusulas é o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

19. Em suma, os preceitos acima conferem ao Poder Público prerrogativas que auxiliam o atendimento coletivo, em consequência o poder de fiscalizar e aplicar, quando necessário, as penalidades e sanções previstas contratualmente, como exemplo, as multas e glosas.

4.6 A EFETIVAÇÃO DA GLOSA

20. A glosa é o provisionamento de recursos com a finalidade de proteger a Administração na relação contratual, podendo abranger situações específicas prescritas em cláusulas contratuais, abarcar ilegalidades ou ainda irregularidades que constituam afronta ao arcabouço jurídico-normativo, desde a Constituição Federal até o extremo mais inferior da ramificação legal (decretos, portarias, instruções normativas e o próprio contrato enquanto regra legal). A glosa tem caráter esporádico, momentâneo, extraordinário e normalmente afeta os recursos de modo parcial, mas podendo, excepcionalmente, alcançá-los integralmente.

21. Tal instituto tem como finalidade maior a apropriação de valores em função de inexecução contratual e conseqüente descumprimento de uma ou mais cláusulas de um contrato, mas, como já dito na introdução do conceito, presta-se a outras finalidades, sendo utilizada em casos de irregularidades e ilegalidades em geral. Desse modo, a atuação da Administração Pública não apenas se apresenta como obrigação de fazer, mas invade a seara da proatividade para permitir que, no campo da fiscalização e da execução do contrato, possa ela agir tempestivamente e reduzir ou minimizar eventuais prejuízos ao Erário.

22. A Glosa não pode ser confundida com a Retenção e a Suspensão.

23. Em linhas gerais, a retenção é o provisionamento de recursos para finalidades prescritas em lei e, como tal, é periódica, constante, ordinária, afetando recursos de modo parcial, via de regra expressa em percentuais. São exemplos de retenções as contribuições previdenciárias e tributárias.

24. No tocante à Suspensão, relaciona-se ao não pagamento de recursos, dando a ideia de que, uma vez sanada determinada irregularidade ou pendência, será cumprida a etapa final das fases da despesa pública, ou seja, será efetivado o pagamento.

25. Destarte as ponderações acima, o Fiscal do Contrato deverá indicar no relatório a necessidade de eventuais descontos a serem realizados no valor mensal dos serviços, decorrente de glosas que porventura vierem a ocorrer e informar o Gestor do contrato.

26. Todas as comunicações e notificações à Contratada deverão ser feitas por escrito, pois o procedimento é de natureza formal. Os recibos deverão ser juntados aos respectivos processos. Enfatiza-se a necessidade destas comunicações que subsidiem e possibilitem à contratada se manifestar acerca do assunto.

27. Conforme preleciona Ronny Charles Lopes de Torres:

"Necessário perceber que a glosa difere da aplicação de sanção, pois ela representa na verdade, o pagamento parcial de um serviço parcialmente prestado. Sobre tal aspecto, desde que existam critérios objetivos para aferição do valor a ser glosado, não há que se falar em contraditório e ampla defesa para que o Poder Público a realize. A glosa se insere como uma condição de pagamento ou aferição do valor a ser pago, e não uma sanção, prescindindo de exaustivo processamento com ampla defesa e contraditório."

28. Ainda segundo o autor, *"inexistindo critérios objetivos para aferição incontroversa, caso a aferição de valor a ser glosado exija avaliação subjetiva, não se deve adotar a glosa, sob pena dela se manifestar como uma multa (dissimulada) em razão da não prestação a contento, pelo fornecedor"*.

29. No tocante ao Decreto Estadual 840/2017, esta norma dispõe que constatada ilegalidade, descumprimento das regras fixadas no edital, na Ata de Registro de Preços ou no contrato, o servidor responsável pela condução da licitação, gerenciamento da Ata de Registro de Preços, gestão e/ou fiscalização do contrato tomará as seguintes providências (Art.116, D.E. 840/2017):

I - se for o caso, notificará o interessado para sanar a irregularidade e informar o cumprimento da notificação, no prazo de dois dias úteis;

II - não sendo sanada ou sanável a irregularidade, ou não sendo respondida a notificação indicada no inciso anterior, redigirá relatório detalhado de apuração da

infração que contenha:

- a) as irregularidades detectadas;
- b) normas e/ou cláusulas violadas;
- c) provas obtidas;
- d) providências tomadas pelo interessado para a correção das falhas;
- e) sanções aplicáveis, com sugestão de dosimetria, de acordo com as regras fixadas na legislação, Ata de Registro de Preços, edital e contrato.

III - encaminhará o relatório detalhado de apuração da infração à autoridade máxima do órgão ou entidade responsável pela licitação, contratação ou gerenciamento da Ata de Registro de Preços.

28. Depreende-se dos dispositivos citados que, para possibilitar eficácia na fiscalização, a empresa deverá emitir o documento fiscal com o detalhamento dos serviços efetivamente prestados e/ou os bens efetivamente entregues, devendo a Administração efetuar a glosa na eventual ocorrência de não cumprimento pelo contratado das disposições contratuais, deixando de executar ou não executando os serviços na forma avençada; não utilizando ou utilizando os materiais e os recursos humanos com qualidade ou quantidade inferior à demanda.

29. A glosa de valores trata-se, portanto, de uma ação da Administração decorrente do exercício da sua função de controle e fiscalização da execução dos contratos.

30. Nesse sentido, importa transcrever análise feita pela equipe técnica do Tribunal de Contas da União sobre os efeitos da glosa, reproduzida parcialmente no relatório do Acórdão nº 3.114/2010 2ª Câmara:

ACÓRDÃO TCU Nº 3.114/2010 2ª CÂMARA - RELATÓRIO

(...)

DOS EFEITOS DA GLOSA

O termo glosar, segundo o Dicionário Aurélio, é equivalente a censurar, criticar, suprimir ou anular, dentre outras acepções. Trata-se de juízo de reprovabilidade que alguém tem em relação a algo. No serviço público o instituto da glosa é mais frequentemente associado ao exercício da função controle, ou seja, é dever de quem tem prerrogativas de fiscalizar ou auditar censurar as ações incompatíveis ou irregulares. Nem sempre a glosa possui repercussão financeira.

Quando a glosa tem efeito financeiro, dois podem ser os reflexos: a um, perda em definitivo de uma dada importância; a dois, retenção ou

suspensão na transferência de valores até que a pessoa ou a entidade afetada pela glosa restitua uma importância ou faça algo. (Grifou-se)

31. Por oportuno, registra-se que, na hipótese de glosa pela Administração, se não houver a emissão de nova nota pela empresa, a retenção tributária vai incidir sobre o valor original da nota, sem as glosas, nos termos do § 10 do art. 2º da Instrução Normativa RFB nº 1.234, de 11 de janeiro de 2012, abaixo transcrito:

INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB Nº 1.234/2012

CAPÍTULO I

DA OBRIGATORIEDADE DE RETENÇÃO DOS TRIBUTOS

(...)

Art. 2º Ficam obrigados a efetuar as retenções na fonte do Imposto sobre a Renda (IR), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição para o PIS/Pasep sobre os pagamentos que efetuarem às pessoas jurídicas, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral, inclusive obras, os seguintes órgãos e entidades da administração pública federal:

I os órgãos da administração pública federal direta;

(...)

§ 10. Em caso de pagamentos com glosa de valores constantes da nota fiscal, sem emissão de nova nota fiscal, a retenção deverá incidir sobre o valor original da nota. (Grifou-se)

32. Conforme consta em posicionamento do TCU, há a necessidade de comunicação prévia à contratada para que se modifique o documento fiscal e assim não haja impactos tributários não condizentes com os valores devidos.

33. Se não houver a substituição da Nota Fiscal pela empresa, após as devidas cobranças pelo fiscal, como medida de exceção, a Unidade Orçamentária (U.O.) (setor financeiro) deverá liquidar o valor da Nota Fiscal (valor do documento fiscal ou fatura) e consignar para a própria UO o valor glosado.

34. Caso a decisão final, posterior ao pagamento realizado, seja favorável à contratada,

efetuar a NOB de Regularização, uma GCV (Guia de Crédito da Verba) e liquidar a favor do credor principal.

35. Outros aspectos a serem observados nos processos de pagamento da despesa pública com glosa está associado ao documento fiscal emitido pela Contratada:

- Tal documento deverá estar devidamente atestado com as devidas ressalvas ou por meio de relatórios de fiscalização que comprovem a execução dos serviços ou entrega dos bens;
- Documento de comunicação/notificação ao fornecedor em razão da glosa, quando aplicável;
- Caso não haja emissão das notas fiscais de acordo com os valores de glosa, os impactos tributários decorrentes do pagamento pelo valor original daquele expediente fiscal será de responsabilidade da Contratada;
- A depender do tipo de empenho utilizado na contratação, será necessário os ajustes que possibilitem o correto registro contábil, sendo o caso de estornos ou emissão de novos empenhos com as devidas e legais motivações e justificativas;
- Recomenda-se a inserção de cláusulas contratuais que prevejam as metodologias utilizadas na apuração dos valores glosados;

36. Em face do exposto, orientamos que, por ocasião do pagamento, a Administração deverá efetuar a glosa dos valores relativos aos serviços não prestados, materiais ou recursos humanos não disponibilizados ou empregados em qualidade ou quantidade inferior à exigida no instrumento contratual, eventualmente considerados no documento fiscal apresentado pela empresa contratada.

37. Deverá ser dado, previamente a realização da glosa, oportunidade e prazo razoável ao contratado de se manifestar acerca dos fatos apontados pela fiscalização ou gestão contratual.

38. Deverá ser observada as normas emitidas pelo órgão central de aquisições e contratações no que se refere à fiscalização e gestão de contratos ou instrumentos congêneres. Nos casos omissos relacionados às atribuições dessas áreas, os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual deverão recorrer ao Regimento Interno de cada unidade, observados os limites legais e normativos que preservem a autonomia do gestor.

39. Deverá estabelecer, contratualmente, critérios objetivos, utilizando-se parâmetros qualitativos e quantitativos, a fim de possibilitar a mensuração dos serviços efetivamente prestados e os bens devidamente entregues.

À apreciação superior.

Cuiabá, 31 de Janeiro de 2020

Anderson Andrey Paes Escobar
Auditor do Estado

Breno Camargo Santiago
Superintendente de Controle em Gestão Sistêmica