



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

MARIA DE JESUS LOPES SILVA

**FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ**

FORTALEZA

2014

MARIA DE JESUS LOPES SILVA

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Gestão Estratégica para instituições de Ensino Superior.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sueli Maria de Araújo Cavalcante.

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências Humanas

-
- S581f Silva, Maria de Jesus Lopes.
Fiscalização de contratos administrativos na Universidade Federal do Ceará / Maria de Jesus Lopes Silva. - 2015.
84 f. : il. color., enc. ; 30 cm.
- Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Fortaleza, 2015.
Área de Concentração: Gestão estratégica para instituições de ensino superior.
Orientação: Profa. Dra. Sueli Maria de Araújo Cavalcante.
1. Contratos administrativos - Fortaleza(CE). 2. Fiscais(Processo administrativo) - Fortaleza(CE) - Atitudes. 3. Universidade Federal do Ceará. I. Título.

CDD 352.53098131

MARIA DE JESUS LOPES SILVA

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Gestão Estratégica para Instituições de Ensino Superior.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Sueli Maria de Araújo Cavalcante (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Vicente Lima Crisóstomo
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Antonio Clecio Fontelles Thomaz
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

AGRADECIMENTOS

A Deus, cuja palavra é luz para minha vida.

À Universidade Federal do Ceará e à Coordenação do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, pela oportunidade da realização desse curso.

Aos professores do Mestrado pelos conhecimentos compartilhados.

À minha orientadora Prof^ª. Dra. Sueli Maria de Araújo Cavalcante, por acreditar e confiar no meu trabalho.

À minha família pelo apoio e compreensão.

Aos meus colegas da Universidade, e em especial, aos fiscais de contratos, pela valiosa colaboração.

Enfim, aos não aqui citados, mas que direta ou indiretamente participaram dessa conquista, os meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

O alcance do interesse público não se concretiza apenas com as etapas do planejamento, da licitação e da contratação. Chega-se ao momento de proceder à execução do contrato e, sob o aspecto legal, o administrador público deve designar servidor para fiscalizar essa execução. A fiscalização funciona como mecanismo garantidor da melhor execução do contrato e da fidelidade ao seu objeto, além de assegurar o cumprimento do princípio da eficiência na Administração Pública. O presente trabalho tem como objetivo analisar a fiscalização de contratos administrativos de natureza contínua, no período de 2012 a 2014, na Universidade Federal do Ceará. A abordagem teórica está baseada nos conceitos do processo da contratação pública brasileira e suas fases, de contratos administrativos e suas características e de gestão e fiscalização de contratos, focada na atuação e responsabilidades dos fiscais. Caracteriza-se como pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa e estudo de caso, feito com suporte bibliográfico, documental e de campo. Como instrumento de pesquisa foi utilizado questionário, o qual foi aplicado aos fiscais e ex-fiscais de contratos administrativos de natureza continuada da instituição. Os resultados encontrados apontam que o gestor da UFC escolheu acertadamente o agente executor do contrato, porém, falta a ele apoio administrativo, o conhecimento e a aplicação de instrumentos padronizados de fiscalização e, principalmente treinamento e capacitação.

Palavras-chave: Contratos públicos. Execução contratual. Fiscalização de contratos.

ABSTRACT

The scope of the public interest is not realized only through the steps of planning, bidding and contracting. You get to the point to carry out the contract and under the legal aspect, the public administrator must designate server to monitor their implementation. The supervision functions as guarantor mechanism of best execution of the contract and fidelity to its object, and ensure compliance with the principle of efficiency in public administration. This study aims to analyze the supervision of administrative contracts of continuous nature, in the period 2012-2014, the Universidade Federal do Ceará. The theoretical approach is based on the process of the concepts of the Brazilian public procurement and its phases of administrative contracts and their characteristics and management and supervision of contracts, focused on the role and responsibilities of tax. It is characterized as descriptive research with qualitative approach and case study, done with bibliographic support, documentary and field. The research instrument was used questionnaire, which was applied to tax and former tax administrative contracts continuing nature of the institution. The results show that the UFC manager rightly chose the executive agent of the contract, however, he lacks administrative support, knowledge and the application of standardized instruments of surveillance and especially training and capacity building.

Keywords: Public procurement. Contract enforcement. Surveillance contracts.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Breve histórico das licitações e contratações públicas.....	16
Quadro 2 – Estrutura da Lei 8.666/93.....	17
Quadro 3 – Limites de licitações nas modalidades comuns.....	25
Quadro 4 – Classificação dos serviços.....	29

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fases do processo de contratação pública.....	19
Figura 2 – Subsistemas SIASG.....	52
Figura 3 – Fluxo operacional SICON.....	53

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Faixa etária dos fiscais.....	61
Gráfico 2 – Tempo de exercício da função.....	62
Gráfico 3 – Quantidade de contratos por fiscal.....	64
Gráfico 4 – Conhecimento da legislação.....	64
Gráfico 5 – Participação elaboração TR/TB.....	65
Gráfico 6 – Apoio da administração.....	67
Gráfico 7 – Utilização de procedimentos padronizados de controle.....	68
Gráfico 8 – Capacidade técnica p/ o exercício da função.....	69
Gráfico 9 – Recebimento documentação p/registro do contrato.....	70
Gráfico 10 – Dificuldades com a redação do contrato.....	70
Gráfico 11 – Aceitação da prática de atos de ingerência.....	71
Gráfico 12 – Responsabilização por danos.....	72

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	O PROCESSO DE CONTRATAÇÃO NA ADMINSTRAÇÃO PÚBLICA...	16
2.1	Aspectos históricos.....	16
2.2	Fases do processo de contratação.....	20
2.2.1	Fase interna:Planejamento e edital	20
2.2.2	Fase externa: Licitação.....	25
2.2.3	Fase contratual.....	30
2.2.3.1	Contrato.....	30
2.2.3.2	Princípios gerais dos contratos.....	31
2.2.3.3	Elementos constitutivos dos contratos.....	32
2.2.3.4	Diferentes tipos de contratos na Administração Pública.....	34
3	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	36
3.1	Conceito.....	36
3.1.1	Características dos contratos administrativos.....	37
3.2.	Cláusulas exorbitantes.....	40
3.2.1	Sobre a modificação da execução do contrato a cargo do contratante.....	41
3.2.2	Sobre o acompanhamento da execução do contrato.....	42
3.2.3	Sobre a imposição de sanções previamente estipuladas.....	42
3.2.4	Sobre a rescisão do contrato por mérito ou ilegalidade.....	43
4	GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS.....	46
4.1	Atuação e responsabilidades dos fiscais.....	48
4.2	Mecanismos de fiscalização de contratos.....	53
4.3	Fiscalização de contratos administrativos na Universidade Federal do Ceará (UFC).....	57
5	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	59
5.1	Tipologia da pesquisa.....	59
5.2	Sujeitos participantes da pesquisa.....	60
5.3	Instrumento de coleta de dados.....	60
5.4	Tratamento dos dados.....	60
6	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	62
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
	REFERÊNCIAS.....	78
	APÊNDICES.....	82

1 INTRODUÇÃO

Os pressupostos e paradigmas atuais da Administração Pública têm fomentado a busca contínua pelo aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos, cuja disponibilização pelos governos, supõe o exercício de uma efetiva administração e controle, compreendendo, principalmente, a estruturação dos processos de tomada de decisão pela Administração Pública ou de divisão de tarefas entre a Administração e os administrados de modo a convocar estes últimos à execução direta de determinadas funções administrativas.

Comentando sobre dois desses paradigmas, os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, Carvalho (2013, p. 16), observa que o legalismo jurídico é característica presente também nas atividades executivas e gerenciais da Administração Pública no Brasil, sendo empregado como sinônimo e pressuposto da legalidade dos atos administrativos, posto que compete a ela (Administração) o estrito cumprimento da lei. Porém, segundo o mesmo autor, como o legalismo é insuficiente para solucionar fatos jurídicos surgidos na Administração, porque não consegue acompanhar e atender as dinâmicas sociais, políticas e jurídicas, admite-se que a norma jurídica somente cumprirá sua função e sentido se atingir a eficácia desejada e se for traduzida em eficiência e dinamismo na Administração Pública, atendendo às demandas ao seu tempo e integrada à realidade em que se encontra.

Foi a partir da emenda constitucional de nº 19 de 4 de junho de 1998 – a emenda da reforma administrativa – que se elencou entre os princípios constitucionais da Administração Pública o princípio da eficiência, o qual orienta seus atos, na direção da gestão eficiente, embora seja necessária a adoção de instrumentos de controle característicos da área privada.

A observância obrigatória desse princípio dinamiza os processos licitatórios e contratuais, imprimindo-lhes celeridade e dotando-os de meios para torná-los instrumentos confiáveis, estimulando, assim, a competição, e ampliando as opções para a Administração Pública, além de se combater as práticas de corrupção, objetivando a economicidade, a qualidade e a efetividade nas aquisições públicas.

Dessa forma, exige-se do gestor público um olhar voltado para o planejamento das contratações públicas, a fim de que a execução seja realizada eficientemente. Durante a licitação seleciona-se a proposta mais vantajosa para a Administração, respeitando-se os princípios do sistema jurídico, especialmente o da isonomia. Essa escolha formalizada por contrato administrativo implica em uma diferenciação entre os contratados, a qual não é mera

discriminação arbitrária, nem mesmo resultado de preferências pessoais e subjetivas do ocupante do cargo.

Dentre essas licitações destacam-se aquelas que têm como finalidade a contratação de atividades de limpeza, conservação, segurança, recepção, manutenção de prédios, equipamentos e instalações, que serão executadas de forma indireta – os serviços terceirizados com locação de mão de obra, regulamentados pelo Decreto 2.271, de 07 de julho de 1997, e que comumente, são objeto dos contratos administrativos de natureza continuada.

O administrador público deve avaliar cuidadosamente a conveniência da contratação de serviços terceirizados, observando os critérios relacionados, além da legalidade, à eficiência e à economicidade da decisão de transferir a execução dessas atividades. Para Santos (2013, p. 5) a contratação proveitosa, sem ônus administrativo e técnico, com os ganhos econômicos possíveis e distantes dos problemas operacionais, nem sempre acontece nas administrações públicas brasileiras, pois seus representantes, usualmente denominados fiscais, gestores ou gerentes de contratos, por vezes desconhecem determinados elementos imprescindíveis à prática com êxito.

O acompanhamento e fiscalização da execução contratual são tratados genericamente pelo artigo 67 da Lei 8.666/93, que estatui normas para as licitações e contratos na Administração Pública. Coube ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, o trato mais específico para o assunto com a publicação da Instrução Normativa nº 02/2008, que segundo Santana (2008, p. 25) nos artigos 31 a 35 roteiriza o acompanhamento e a fiscalização dos contratos, fixando parâmetros seguros para o gestor e o fiscal de contratos desempenharem bem suas atribuições.

Compreende-se, então, pelo exposto, que o alcance do interesse público ainda não está de todo completo quando superadas as etapas do planejamento e da contratação, pois a etapa da execução contratual também faz parte desse processo. Nessa etapa a fiscalização caracteriza-se como mecanismo garantidor da melhor execução do contrato e da fidelidade ao seu objeto, além de assegurar o cumprimento do princípio da eficiência na Administração Pública.

Uma fiscalização eficiente garante o cumprimento do que foi contratado e ameniza os riscos de responsabilização da instituição diante das ações trabalhistas e previdenciárias resultantes das irregularidades cometidas pelas contratadas.

Vale lembrar que os contratos administrativos são dinâmicos, porque podem ser alterados pela Administração para melhor atendimento do interesse público. Essa dinâmica requer um gerenciamento por parte da administração para que as operações e controles sejam realizados corretamente. Sendo assim, os detalhes da despesa pública e de sua execução são informações que podem ser fornecidas por um gerenciamento e fiscalização adequadamente realizados e objetivando a busca da qualidade nos gastos públicos.

Além disso, convém observar que grande parte dos problemas apontados pelo Tribunal de Contas da União está relacionada às falhas e omissões na fiscalização dos contratos, ocasionando apontamentos e responsabilizações dos agentes públicos. Esse Tribunal vem alertando sempre sobre a necessidade da implantação de mecanismos de controle formais para utilização pelas equipes de fiscalização a fim de garantir o cumprimento de todas as cláusulas previstas nos contratos e de todos os normativos legais. (ACÓRDÃO 1330/2008-Plenário).

As instituições públicas têm elaborado manuais com o intuito de padronizar suas rotinas, visando potencializar o compartilhamento e disseminação do conhecimento em seus ambientes e propiciar maior controle na execução dos contratos, garantindo, assim a eficiência na avaliação dos serviços prestados.

Pelo contexto apresentado surge a seguinte questão para a pesquisa: Como está ocorrendo a fiscalização de contratos na UFC?

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar a situação da fiscalização de contratos administrativos na Universidade, partindo da visão dos fiscais e ex-fiscais de contratos administrativos de natureza continuada da Universidade Federal do Ceará.

Os objetivos específicos são os seguintes:

- a) apontar os principais aspectos da teoria sobre contratos;
- b) descrever o perfil dos fiscais de contratos da instituição;
- c) identificar a forma de trabalho dos fiscais perante os contratos administrativos;
- d) identificar possíveis alternativas que possam minimizar problemas apresentados pelos fiscais no exercício de suas funções.

Quando se fala em despesa pública e em informações relativas à sua execução, há que se atentar para os contratos administrativos, os quais representam um acordo de vontades, que implica em gasto ou compromisso de gasto dos recursos governamentais. Portanto,

quanto mais transparentes as informações sobre a execução desses contratos, mais transparentes se tornam as informações sobre o gasto público.

E as entidades administrativas do governo federal - fundações públicas, sociedades de economia mista, empresas públicas e as autarquias especiais, como a UFC - dispõem de mecanismos bastante eficientes de controle desses contratos a exemplo do sistema SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais) e do subsistema SICON (Sistema de Contratos), que tem como funcionalidades o cadastro de contratos e o registro de suas alterações, além do acompanhamento dos contratos firmados, todos com associação dos respectivos empenhos. Ainda consultando esse sistema pode-se ter acesso a dados importantes como: unidade gestora contratante, razão social da contratada, data de publicação, vigência, valor da contratação, objeto, programa de trabalho, natureza da despesa, empenho etc.

As questões em torno do tema se mostram oportunas tendo em vista as melhorias implantadas recentemente na atual Administração da Universidade, a exemplo do sistema SIPAC (Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos), que contempla, entre outros módulos, o de contratos. O objetivo desse módulo seria realizar a gestão dos contratos celebrados pela instituição durante toda a sua vigência, ou seja, desde o seu cadastramento, movimentação (pagamentos, aditivos, livro de ocorrências, fiscalização, finalização) e fornecer relatórios de gestão e de controle, além de alertar sobre seu vencimento. Esse módulo integra-se ao SIASG/SICON na leitura dos contratos. O contrato implantado no SICON pode ser lido no SIPAC através da operação importar contratos e os usuários seriam aqueles agentes públicos com perfis de gestores, fiscais e ex-fiscais de contratos.

Essas ferramentas subsidiam o gerenciamento da dinâmica dos contratos na Universidade e torna pertinente o tema da pesquisa em torno dos profissionais responsáveis pelas diligências junto à contratada, ou se for o caso, pelo encaminhamento das providências coercitivas objetivando a retomada do interesse público.

Há que se considerar que a abordagem do assunto contribuiria para estreitar o relacionamento entre os agentes envolvidos nos serviços de gestão e fiscalização de contratos, porque consolidaria os entendimentos e percepções de ambos a esse respeito. Veja-se também que tais agentes, embora tenham o aparato descrito anteriormente, posto à sua disposição, são ativos intangíveis, cujas habilidades e motivação devem ser mobilizadas pela instituição, para a melhoria contínua dos processos, qualidade e tempos de resposta.

A fiscalização de contratos públicos é assunto polêmico, que apresenta muitas dificuldades, tanto para os gestores, como para os fiscais, exigindo preparo e treinamento a

fim de que suas funções sejam realizadas com plena eficiência. Observa-se que para exercer a função, é não só recomendável, como necessário, que o representante da Administração detenha algumas competências e conhecimentos que o auxiliarão no cumprimento das tarefas, como também minimizarão problemas eventuais em auditorias dos Tribunais.

O foco dessa pesquisa concentra-se naqueles contratos administrativos que têm caráter continuado, vigentes no período de 2012 a 2014, e cuja fonte principal de informações são os fiscais e ex-fiscais designados para a função como responsáveis diretamente pelo monitoramento, controle e fornecimento de dados sobre sua execução.

Acredita-se que o resultado dessa pesquisa na UFC interessa a diversos grupos, como por exemplo: ao contratante (UFC), à Auditoria Interna, aos gestores públicos, aos fornecedores, aos cidadãos, ao Tribunal de Contas da União, à Controladoria Geral da União, ao Ministério Público e até mesmo a outras organizações que pretendam contratar um determinado fornecedor de produtos ou de serviços.

2 O PROCESSO DE CONTRATAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Processo é uma forma sistemática de procedimento necessária ao exercício do poder. Diz-se que é formal porque através dele garante-se imparcialidade, legalidade e isonomia na consecução das atribuições do Estado, que o utiliza em todas elas e no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Mendes (2012, p. 25) se refere à contratação pública como uma realidade jurídica contida no conceito de processo, pois é através dele que ela é estruturada, desenvolvida, aperfeiçoada e atinge o seu fim.

Conforme Justen Filho (2005, p. 12) as regras contidas na Lei 8.666/93 resultam de evolução histórica que não pode ser esquecida, porque o diploma contém regras e princípios derivados das leis anteriores que se amoldam ao sistema da Constituição de 1988 e tendo em vista as necessidades resultantes dos fatos históricos ocorridos no início de 1990. Sendo assim, segue-se um breve histórico do processo de contratação pública brasileira tendo como base as leis e decretos vigentes a partir de 1957.

2.1 Aspectos históricos

A Administração Pública brasileira nem sempre realizou contratações com a definição de parâmetros legais, nos quais se estabelecesse um procedimento mínimo para selecionar seus contratados com base em regras obrigatórias e de aplicações viáveis, conforme afirma Meirelles (2005, p. 209):

O contrato administrativo no Brasil não teve um tratamento orgânico e sistemático até o advento do Decreto-lei 2.300, de 21 de novembro de 1986. Sua primeira regência legislativa surgiu no Código de Contabilidade Pública da União em 1922, alterado, mais de quatro décadas depois, pelo Decreto-lei 200 de 25 de fevereiro de 1967. A Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, revogou o Decreto-lei 2.300/86 e instituiu novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos.

O Quadro 1 mostra a evolução histórica da legislação referente às licitações e contratos.

Quadro 1- Breve histórico das licitações e contratações brasileiras

LEI OU DECRETO	ASSUNTO
Código de águas (Decreto 41.019 de 26/fev/1957/)	Estabeleceu a obrigatoriedade de concorrência para o estabelecimento e exploração de serviços de energia elétrica.
Lei orçamentária nº 4.320 de 17/mar/1964	Dispõe que a aquisição de materiais, o fornecimento e a adjudicação de obras e serviços, serão regulados em lei por concorrência (Artigo 70)
Decreto nº 73.140 de 09/nov/1973	Regulamentou as licitações e contratos referentes a obras e serviços de engenharia
Decreto nº 2.300 de 21/nov/1986	Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências
Lei nº 8.666 de 21/jun/1993	Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos na Administração Pública e dá outras providências.
Lei 8.883 de 08/jun/1984	Promove inúmeras alterações na Lei 8.666/93, retificando, acrescentando definições e incluindo mandamentos
Lei 9.032 de 28/abr/1995, Lei 9.648 de 27/mar/1998 e Lei 9.854 de 27/out/1999.	Promulgadas para esclarecer pontos ainda obscuros, preencher lacunas e adequar o texto da Lei 8.666/93 à realidade nacional (alterados artigos 5º, 17, 23,24, 26, 32, ,40, 45,48, 57 e 120)

Fonte: Pereira e Motta (2000, *apud* LINS, 2003)

O Decreto-lei 2.300 de 21 de novembro de 1986, atualizado em 1987, pelos Decretos-lei 2.348 e 2.360, instituiu pela primeira vez o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais relacionadas à matéria.

Nos anos de 1990 o país enfrentava uma grave crise econômica. O decreto 2.300/86 era criticado por facilitar as contratações sob a alegação de notória especialização e contratação direta, além de permitir a utilização de critérios subjetivos de julgamento das propostas. Nessa época o planejamento não tinha a importância que possui atualmente quando se fala nas ações do setor público. É a partir desse momento, que a Administração procura reduzir o tempo de duração do processo licitatório sem restringir seu caráter competitivo.

A Constituição Federal de 1988 trouxe princípios relevantes, que assumiram o status de padrões a serem observados nas diversas áreas da Administração Pública, destacando-se especialmente, o preceito do artigo 37, inciso XXI:

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

[...]

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

A Lei 8.666/93 veio em substituição ao Decreto lei 2.300/86 e regulamentou esse artigo da Constituição que trata das licitações públicas e dos contratos administrativos. Todos os órgãos da administração pública brasileira, nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal devem comprar, contratar obras e serviços, alienar ou locar por meio de licitação sob pena de violação dos princípios fundamentais contidos no artigo 3º, a não ser nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade, também previstas nessa Lei.

Referida Lei se consolidou no ordenamento jurídico brasileiro sendo conhecida na linguagem comum como Lei de Licitações e Contratos, Estatuto de Licitações e Contratos e Regulamento Geral de Licitações. Di Pietro (2000, p. 241) afirma que as normas contidas na Lei estabelecem determinadas exigências referentes ao procedimento prévio que a Administração deverá observar para a concretização do contrato. As normas aplicam-se a todos os contratos e são sujeições próprias do regime jurídico administrativo, que têm basicamente, o objetivo de assegurar a observância da legalidade e o respeito ao interesse público.

O Quadro 2 mostra a estrutura da Lei nº 8.666/93, que tem a maior parte de suas regras captadas da doutrina, da jurisprudência ou das praxes administrativas. Essas regras correspondem grande parte, à única solução compatível com o texto Constitucional.

Quadro 2 – Estrutura da Lei 8.666/93

CAPÍTULOS	SEÇÕES
I – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS Artigos 1º a 19	I – Dos Princípios (arts. 1º ao 5º) II – Das Definições (art. 6º) III – Das Obras e Serviços (art. 7º ao 12) IV – Dos Serviços Técnicos Profissionais Especializados (art. 13) V – Das compras (arts. 14 a 16) IV – Das Alienações (arts. 17 a 19)
II – DA LICITAÇÃO Artigos 20 a 53	I – Das Modalidades, Limites e Dispensa (arts. 20 a 56) II – Da Habilitação (arts. 27 a 33) III – Dos Registros Cadastrais (arts. 34 a 37) IV – Do Procedimento e Julgamento (arts. 38 a 53)
III - DOS CONTRATOS Artigos 54 a 80	I – Disposições Preliminares (arts. 54 a 59) II – Da Formalização dos Contratos (arts. 60 a 64) III – Da Alteração dos Contratos (art. 65) IV – Da Execução dos Contratos (arts. 66 a 76) V – Da Inexecução e da Rescisão dos Contratos (arts. 77 a 80)
IV – DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E DA TUTELA JUDICIAL Artigos 81 a 108	I – Disposições Gerais (arts. 81 a 85) II – Das Sanções Administrativas (arts. 86 a 88) III – Dos Crimes e das Penas (arts. 89 a 99) IV – Do Processo e do Procedimento Judicial (arts. 100 a 108)
V – DOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Artigo 109	I – Recurso II – Representação III – Pedido de Reconsideração
VI – DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS Artigos 110 a 125	

Fonte: Lei nº 8.666/93

A Lei 8.666/93 se por um lado inaugurava a redução da margem de manobra para a tomada de decisão pelo gestor público, por outro apresentava muitos méritos em relação à legislação que acabara de substituir:

- i. o fim da licitação pelo preço base permitiu o incentivo à disputa pelos licitantes;
- ii. o fim do regime de administração contratada propiciou a redução de fraudes e gerou mais economia nos certames;
- iii. a definição mais apurada do projeto básico permitiu mais segurança nas licitações, em razão da maior clareza no objeto;
- iv. a criação de maior número de hipóteses de dispensa e inexigibilidades de licitação veio de encontro à solução de problemas práticos do gestor;
- v. o aperfeiçoamento na redação de editais e contratos, permitiu menos vícios nos mesmos e
- vi. a previsão de crimes na lei, tornou inibitórias condutas ilícitas

Com a Lei 8.666/93 a Administração insere também a informática na realidade das licitações e contratações públicas, tornando-se importante aliada nas atividades, tendo em vista a modernização do que antes era realizado de forma “artesanal” com máquinas mecânicas e mecanográficas.

Ao se referir à Lei atual, à legislação anterior e às perspectivas para o futuro, Justen Filho (2005, p. 12) observa que há forte tendência para alteração do modelo da Lei 8.666/93. Surgiram, de fato, novas formas de aquisições na Administração, como a figura do pregão, disciplinado pela Lei 10.520/2002 e posteriormente regulamentado pelos Decretos 3.555/2000 e 3.540/2005, que tem sido aplicado de forma ampla.

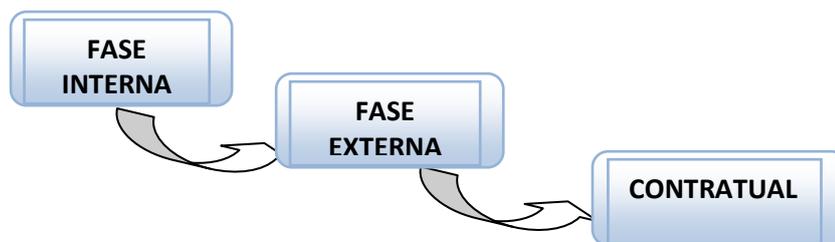
E mais recentemente, com a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, a Administração vendo-se diante da necessidade de melhorias nos normativos que disciplinam as contratações públicas, instituiu mediante a publicação da Lei 12.462/2011 o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Essa Lei contempla algumas inovações à Lei 8.666/93 e ao sistema de contratação de bens e serviços não comuns, como por exemplo, a questão da sustentabilidade no desenvolvimento nacional relacionada ao meio ambiente.

Finalmente, quando se fala em processo de contratação, todos os contratos estão sujeitos em maior ou menor grau à observância dos preceitos legais para sua validação, como autorização legislativa (quando for o caso), avaliação, licitação, motivação, indicação de recursos orçamentários, publicação, aprovação pelo Tribunal de Contas.

2.2 Fases do processo de contratação

O processo atual de contratação pública está estruturado em três fases distintas: interna, externa e contratual. Segundo Mendes (2012 p. 29) a fase interna destina-se ao planejamento da contratação, com as finalidades de definir o melhor modelo, fixar o encargo, reduzir possíveis riscos e formalizar todas as condições do edital. Na fase externa objetiva-se apurar as condições pessoais dos licitantes e identificar a melhor relação custo benefício para a Administração. Na fase contratual o encargo é cumprido pelo contratado e a remuneração é paga pela Administração.

Figura 1 - Fases do Processo de Contratação Pública



Fonte: elaboração própria

A seguir procede-se à descrição sumária de cada uma das fases da contratação.

2.2.1 Fase interna: Planejamento e edital

Segundo Justen Filho (2005, p. 104) é imperioso insistir sobre a relevância dessa etapa interna, antecedente à elaboração do ato convocatório, pois grande parte das dificuldades e a quase totalidade dos problemas enfrentados pela Administração ao longo da licitação e durante a execução do contrato podem ser evitados por meio da atuação cuidadosa e diligente nessa etapa interna.

O artigo 174 da Constituição Federal estabelece que o planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Para Santana (2008, p. 19) a Instrução Normativa nº 02/2008 a qual dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços contínuos ou não alinha-se à Constituição quando recomenda que as contratações devam ser precedidas de planejamento (art. 2º caput), e alinha-se, sobretudo, com a boa gestão administrativa, a qual recomenda a manutenção de

sistemas de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (artigo 50, § 3º, Lei Complementar nº 101/2000). Estabelece o artigo 2º caput, da IN nº 02/2008 que:

As contratações de que trata essa instrução normativa deverão ser precedidas de planejamento, em harmonia com o planejamento estratégico da instituição que estabeleça os produtos e os resultados a serem obtidos, quantidades e prazos para entrega das parcelas, quando couber.

Para Mendes (2012, p. 89) planejar é tirar de dentro da cabeça o encargo - conjunto de obrigações estabelecido pela Administração e que deve ser cumprido pelo contratado - e colocá-lo no edital. Ainda segundo esse autor, o descompasso entre o que se quer e o que se define traz muitos problemas na fase de execução contratual. Daí a importância da fase interna, porque nela nasce a maior parte dos problemas, mas também é nela que se edifica um dos pilares da relação contratual.

O planejamento da contratação está estruturado em 14 etapas:

- I. Definição da necessidade (problema) e indicação da possível solução;
- II. Definição da solução, do objeto e as demais obrigações do encargo;
- III. Definição do valor a ser pago pelo encargo;
- IV. Definição do orçamento;
- V. Aprovação da autoridade competente;
- VI. Definição do procedimento a ser adotado na fase externa e a modalidade de licitação, se for o caso;
- VII. Definição do regime de execução;
- VIII. Definição do tipo e dos critérios de julgamento da licitação;
- IX. Definição das condições pessoais de participação;
- X. Definição das condições de apresentação das propostas;
- XI. Definição das condições específicas de execução do contrato;
- XII. Elaboração do edital e anexos;
- XIII. Elaboração e aprovação do edital pela assessoria jurídica;
- XIV. Envio do aviso do edital para publicação.

A respeito das três primeiras etapas (Mendes, 2012, p. 91), afirma que são fundamentais e a essência de todo o planejamento depende delas. Ademais essas etapas (I, II e III) são interdependentes numa relação de sucessão, ou seja, o erro cometido em uma é refletido na outra. Errar na identificação da necessidade implicará a potencialidade de errar na

definição da solução/do encargo e, também, na definição do valor a ser pago pelo encargo contratual. Portanto, é preciso muito cuidado e atenção.

Como instrumentos de planejamento utiliza-se o Termo de Referência e o Projeto Básico, descritos a seguir.

O Termo de Referência é o instrumento de planejamento que formaliza a definição da necessidade (problema) e a indicação da possível solução (nos casos de compras rotineiras e serviços destituídos de complexidade). Ele é um dos mais importantes instrumentos de planejamento de toda contratação, regulamentado pelos incisos I e II do artigo 8º do Decreto 3.555/00; incisos I e II e § 2º do art. 9º do Decreto 5.450/2005 que regulamenta o pregão eletrônico no âmbito federal; artigos 14, 15 e 49 da IN nº 02/2008 e artigos 17 e 19 da IN nº 04/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG.

Mendes (2012, p. 125), caracteriza esse instrumento da contratação, da seguinte forma:

- a) Documento que inicia ou inaugura o processo de contratação pública;
- b) Tem o propósito de permitir, de forma precisa e adequada, materializar a identificação da necessidade e o que se espera da contratação;
- c) A necessidade é identificada através da reunião de informações, dados, peculiaridades e características capazes de configurar o exato problema a ser resolvido;
- d) A identificação da necessidade e a elaboração do termo de referência são de responsabilidade do setor requisitante. Cabe a ele ouvir todos os que se beneficiarão com a solução para o problema, bem como descrever precisamente o objeto e estimar o custo a ser pago pelo encargo.
- e) A necessidade identificada e materializada no termo de referência permitirá à autoridade competente definir a solução para o problema, descrever precisamente o objeto e estimar o custo a ser pago;
- f) A descrição do objeto não é, necessariamente, uma informação que deva constar no termo de referência, pois ela não é parte dele, mas resulta dele;
- g) O termo de referência é uma providência necessária na fase preparatória da contratação, independentemente da forma de escolha do contratado (licitação, dispensa ou inexigibilidade), ou da natureza do objeto a ser contratado.

- h) Em casos específicos o termo de referência pode, além de indicar a necessidade, descrever o objeto e estimar seu valor, mas isso não pode ser generalizado.

Enquanto o Termo de Referência aponta a necessidade da Administração, o Projeto Básico aponta a solução para resolver o problema ou necessidade da Administração e o objeto que especifique ou traduza a solução do problema (MENDES, 2012, p. 130). A definição desse instrumento de planejamento está na Lei 8.666./93 (inc. IX do art. 6º).

A respeito do Projeto Básico Justen Filho (2005, p. 100) comenta que ele conterà uma projeção detalhada da futura contratação: questões técnicas, financeiras, prazos, reflexos ambientais, de modo a demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução. Nele deve ser demonstrado que os custos são compatíveis com as disponibilidades financeiras; que todas as soluções técnicas possíveis foram cogitadas e que foi escolhida a mais conveniente; que os prazos para a execução foram calculados; e inclusive, questões jurídicas deverão ser cogitadas, a fim de subsidiar a licitação. O conteúdo do projeto básico dependerá da natureza do objeto a ser licitado, pois não é qualquer serviço que justifica a obrigatoriedade de projeto básico/executivo, mas apenas aquele para o qual sua definição e descrição, exigem detalhamento técnico minucioso como condição para a adequada configuração. (MENDES, 2012, p. 165).

Após a identificação da necessidade (problema a ser resolvido) e da solução (encargo/objeto) capaz de satisfazer a necessidade, todas as demais informações fixadas na fase de planejamento, a exemplo da modalidade de licitação, serão reunidas em um documento que se convencionou chamar edital.

O edital não é um instrumento de planejamento, mas aquele que materializa o próprio planejamento (MENDES, 2012, p. 121). O edital é o ato pelo qual a Administração divulga a abertura da licitação, fixa os requisitos para a participação, define o objeto e as condições básicas do contrato e convida a todos os interessados para que apresentem suas propostas. Em síntese, o edital é o ato pelo qual a Administração faz uma oferta de contrato a todos os interessados que atendam às exigências nele estabelecidas. (DI PIETRO, 2008, P. 322).

O artigo 40 da Lei 8.666/93 estabelece os elementos que devem constar no edital. Alguns desses elementos, segundo Di Pietro (2008, p. 369), dizem respeito ao procedimento de licitação (objeto, condições para participação, forma de apresentação das propostas, critérios para julgamento) e outros se referem ao contrato (prazo e condições para assinatura,

para execução e para entrega do objeto da licitação, condições de pagamento e quando for o caso, reajuste de preços, condições de recebimento do objeto da licitação). Na redação do termo de contrato ou instrumento equivalente, nada pode ser inserido em discordância com que determina o edital.

As minutas de editais, bem como as dos contratos devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica, em razão do disposto no artigo 38, parágrafo único da Lei 8.666/93. O parecer emitido, via de regra acatado pelo ordenador de despesas, constitui fundamentação jurídica e integra a motivação da decisão adotada. Porém, caso o gestor público discorde dos termos do parecer jurídico deverá apresentar por escrito a motivação dessa discordância antes de prosseguir com os procedimentos relativos à contratação. Nesse caso o gestor assume integralmente as consequências do ato. (Acórdão 462/2003-Plenário).

A Lei de Licitações (1993) indica, no seu artigo 40, tudo o que obrigatoriamente deve constar do edital e seus anexos. São partes integrantes o projeto básico ou executivo, com todas as suas especificações, o orçamento estimativo em planilhas de quantitativos e custos unitários, a minuta do contrato a ser firmado e, ainda, especificações complementares (MELLO, 2013). Para Niebuhr (2011), a exigência de que a minuta do contrato seja elaborada já com o edital tem a ver, diretamente, com o princípio da vinculação ao edital, uma vez que ele prescreve as regras sobre a licitação; e o contrato, como consequência, não pode afastar-se do que foi inicialmente licitado.

Justen Filho (2005, p. 400), comenta a respeito dos anexos do edital que seriam capítulos dotados de alguma autonomia, nos quais constam exigências sobre questões específicas ou definições sobre o objeto da licitação. Acrescenta que a definição de cada anexo dependerá do caso concreto, porém destaca a obrigatoriedade da minuta do futuro contrato acompanhar o edital.

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

- I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;
- II – orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;
- III – a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;
- IV – as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

O extrato do edital aprovado tanto pela assessoria jurídica como pela Administração deverá ser publicado na imprensa oficial – Diário Oficial da União – exceto para os avisos relacionados à modalidade convite. Os órgãos e entidades integrantes do SISG

devem ainda disponibilizar a íntegra do edital no portal de compras do governo federal, [comprasnet](http://comprasnet.gov.br), sítio <www.comprasnet.gov.br>.

Os avisos devem conter informações fundamentais a respeito do órgão que promove a licitação, seu objeto e datas e prazos previstos para a prática dos atos referentes a ela, as formas de acesso eletrônico, requisitos específicos de participação eletrônica e dados do provedor.

A lei estabelece prazos mínimos entre o recebimento das propostas e a realização do evento, contados a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite ou ainda da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde.

2.2.2 Fase externa: Licitação

Para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, bem como para a concessão e permissão, exige-se licitação. Estão obrigados a licitar os órgãos da Administração Pública direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta e indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A licitação é, portanto, um mecanismo da Administração Pública para reunir e analisar, comparando as diversas propostas apresentadas pelos fornecedores para julgá-las, escolhendo a mais vantajosa. É obrigatória, conforme mencionado em vários dispositivos da Constituição Federal de 1988 e na emenda constitucional nº 19/98 apoiando-se no tripé: isonomia, proposta mais vantajosa e legalidade.

A Lei 8.666/93 fixou cinco modalidades para compras e contratações: as modalidades comuns - concorrência, tomada de preços, convite e as modalidades especiais, concurso e leilão.

As três primeiras modalidades (comuns), concorrência, tomada de preços e convite são aplicadas genericamente dependendo do valor da contratação, da natureza e complexidade do objeto contratado ou de alguma determinação legal específica, conforme mostra o Quadro 3.

Quadro 3- Limites de licitação nas modalidades comuns

MODALIDADE	CONTRATAÇÃO	VALOR (R\$)	
Convite	Obras e serviços de engenharia	Até	150.000,00
	Aquisição de bens e serviços comuns	Até	80.000,00
Tomada de Preços	Obras e serviços de engenharia	Até	1.500.000,00
	Aquisição de bens e serviços comuns	Até	650.000,00
Concorrência	Obras e serviços de engenharia	Acima	1.500.000,00
	Aquisição de bens e serviços comuns	Acima	650.000,00

Fonte: Elaborado pela autora

A distinção fundamental entre essas três modalidades está nos requisitos para a participação. Concorrência é a modalidade de licitação própria para contratos em que se admite a participação de quaisquer interessados, cadastrados ou não, que satisfaçam as condições do edital, convocados com a antecedência mínima prevista na lei, com ampla publicidade pelo órgão oficial e pela imprensa particular. Na tomada de preços os licitantes devem estar cadastrados perante a Administração ou requerer sua inscrição no cadastro com a documentação necessária, até três dias antes da abertura das propostas. No convite, a Administração dirige-se a pelo menos três interessados do ramo, registrados ou não, para que apresentem suas propostas no prazo mínimo de cinco dias.

Toda licitação passa por duas fases, as quais se subdividem em diversas etapas, atividades e tarefas. As fases da licitação são a interna e a externa.

Na 1ª fase, a interna, o procedimento da licitação inicia-se na unidade demandante com a abertura de processo em que a autoridade competente determina sua realização, define seu objeto e indica os recursos hábeis para a despesa. (MEIRELLES, 2005, p. 284). Segue-se então, à fase externa.

A 2ª fase, a externa ou pública, inicia-se com a publicação do instrumento convocatório, passa pela recepção das propostas, habilitação dos licitantes, julgamento das propostas, adjudicação dos itens aos vencedores e a homologação do processo (não necessariamente nesta ordem).

Essa fase subdivide-se em duas etapas:

1ª etapa: Documentação e habilitação - Os concorrentes encaminham à administração pública dois envelopes numerados: o envelope nº 1 (contendo a documentação para habilitação) e o envelope nº 2 (contendo a proposta).

Nessa etapa os envelopes contendo a documentação dos concorrentes são abertos. A documentação é de ordem jurídica e técnica (para avaliação da real capacidade técnica-operacional da empresa em realizar o serviço, fornecer o bem ou satisfazer quaisquer

exigências da licitação). O exame da documentação é feito pela comissão designada para a licitação, mas também é garantido a todo licitante examinar a documentação de seus concorrentes. Poderá um concorrente encaminhar pedido de impugnação da documentação de outro concorrente, se assim lhe parecer conveniente. A comissão, após apreciar os documentos e os pedidos de impugnação, vai habilitar ou não os licitantes.

Cabe novamente a imposição de recursos, e após o saneamento de todas as pendências, procede-se à 2ª etapa, a da abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados (os demais são devolvidos lacrados aos concorrentes inabilitados). As propostas são julgadas, imediatamente (por exemplo, no caso de licitação de tipo menor preço) ou reservadamente pela comissão de licitação. A seguir é publicada a classificação dos licitantes, e abre-se novamente a oportunidade de interposição de recursos.

A 3ª etapa, a da adjudicação dos itens aos vencedores, homologação e celebração do contrato, é a etapa final do procedimento licitatório, o qual envolve a formalização do acordo entre a Administração Pública e o vencedor da licitação, que se torna responsável por cumprir as exigências contratuais e adquirir os direitos nele expressos.

Pelo exposto observa-se que antes da avaliação das propostas, cada licitante comprova através de documentos e segundo os critérios da Lei explicitados no edital, sua capacidade para realizar o objeto do contrato. Essa avaliação é feita com todos os licitantes, sendo que somente aqueles considerados habilitados terão suas propostas submetidas a julgamento.

Quanto às modalidades especiais, no concurso seleciona-se o melhor candidato para a realização de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmio ou remuneração aos vencedores (DI PIETRO, 2000).

Já a modalidade leilão utiliza-se para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no artigo 19, a quem possa oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação (DI PIETRO, 2000).

A lei 10.520/02 instituiu a sexta modalidade licitatória, o pregão presencial e eletrônico. O pregão na modalidade eletrônica foi regulado pelo Decreto 5.450/05 e seu uso tornou-se preferencial nessa modalidade a partir do Decreto 5.504/05.

O pregão é modalidade licitatória muito utilizada, atualmente, em todo o País e em todas as esferas de Poder, em função da natureza do objeto: as contratações mais simples dos bens e serviços comuns.

Quando for possível considerar a natureza da solução (do objeto) como comum, a modalidade deverá ser obrigatoriamente o pregão, não cabendo adotar as modalidades previstas no art. 22 da Lei 8.666/93 em razão do que dispõe a ordem jurídica atual, notadamente para a esfera federal. Para a contratação de bens e serviços comuns, a ordem jurídica consagra uma regra e uma exceção. A regra é a adoção do pregão, e a exceção é a utilização de concorrência, tomada de preços ou convite. No entanto, para que não se adote a regra (pregão), será necessária justificativa plausível. (MENDES, 2012, p. 265).

Já Meirelles (2005, p. 321), conclui que a Administração não está obrigada a realizar pregão toda vez que o objeto seja bem ou serviço comum. Para esse autor o pregão é uma opção a mais de licitação, conforme se pode deduzir no texto do parágrafo 1º da Lei 10.520/02, no qual se diz que para a aquisição de bens e serviços comuns, *poderá* ser adotada a licitação na modalidade pregão, que será regida por essa Lei.

Justen Filho (2005, p. 153) define bem ou serviço comum como sendo “aquele destituído de alguma peculiaridade de que derive ausência de sua disponibilidade no mercado, para aquisição a qualquer tempo.” Dessa maneira o bem ou serviço é comum quando suas qualidades ou atributos são pré-determinados, com características invariáveis, ou sujeitos a diferenças mínimas irrelevantes.

Para Meirelles, (2005, p. 321) a padronização ou a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência é o que distingue predominante o bem ou serviço comum. Nesse conceito não cabem, portanto os serviços de Engenharia e todos os outros que devem ser objeto de licitação nas modalidades melhor técnica ou de técnica e preço. No pregão não se leva em conta o fator técnico, mas apenas o preço.

O mesmo autor adverte-nos sobre a necessidade de se distinguir os serviços comuns, os serviços técnicos profissionais e os trabalhos artísticos, que por suas características, influenciam diretamente na formação e no conteúdo do contrato.

O artigo 6º inciso II da Lei 8.666/93 define serviço de maneira genérica como toda atividade destinada a obter determinado interesse para a Administração, citando, dentre outros, o serviço de demolição e o de adaptação. Já no seu artigo 13 dispõe sobre modalidade especial a qual denomina serviços técnicos profissionais especializados.

O Decreto 3.555/00 (alterado pelo Dec. 3.693/00) relaciona no Anexo II os bens e serviços comuns. No Quadro 4 mostra-se a classificação dos serviços conforme os dispositivos legais citados.

Quadro 4 - Classificação dos serviços

Serviços	<p>(Lei n.º 8.666/93, art. 6.º, inciso II) A gama de serviços é infindável, razão pela qual as leis administrativas, em geral, os enumeram exemplificativamente, mencionando os mais frequentes, tais como conserto, instalação, montagem e desmontagem, operação, conservação, reparação, manutenção, transporte, comunicação e trabalhos técnico-profissionais.</p>
Serviços Comuns	<p>(Decreto Federal n.º 3.555/00, Anexo II) Serviços de apoio administrativo; serviços de apoio à atividade de informática (digitação, manutenção); serviços de assinaturas (jornal, periódico, revista, televisão via satélite, televisão a cabo); serviços de assistência (hospitalar, médica, odontológica); serviços de atividades auxiliares (ascensorista, auxiliar de escritório, copeiro, garçom, jardineiro, mensageiro, motorista, secretária, telefonista); serviços de confecção de uniformes; serviços de copeiragem; serviços de eventos; serviços de filmagem; serviços de fotografia; serviços de gás natural; serviços de gás liquefeito de petróleo; serviços gráficos; serviços de hotelaria; serviços de jardinagem; serviços de lavanderia; serviços de limpeza e conservação; serviços de locação de bens móveis; serviços de manutenção de bens imóveis; serviços de manutenção de bens móveis; serviços de remoção de bens móveis; serviços de microfilmagem; serviços de reprografia; serviços de seguro saúde; serviços de gravação; serviços de tradução; serviços de telecomunicações de dados; serviços de telecomunicações de imagem; serviços de telecomunicações de voz; serviços de telefonia fixa; serviços de telefonia móvel; serviços de transporte; serviços de vale refeição; serviços de vigilância e segurança ostensiva; serviços de fornecimento de energia elétrica; serviços de apoio marítimo; serviços de aperfeiçoamento, capacidade e treinamento.</p>
Serviços Técnicos Profissionais	<p>(Lei n.º 8.666/93, art. 13) Os serviços técnicos profissionais é o serviço que requer capacitação profissional e habilitação legal para seu desempenho dentro das normas técnicas adequadas, como ocorre com os trabalhos de engenharia, eletricidade, hidráulica, comunicações, transportes e outros que exigem conhecimentos científicos para sua realização. Eles podem ser generalizados, especializados, e especializados de natureza singular. Os serviços de engenharia são equiparados às atividades das profissões técnicas especializadas.</p>
Serviços de Publicidade	<p>Em relação aos serviços de publicidade, a Lei n.º 8.666/93, expressamente, os exclui da possibilidade de contratação direta, vedando a aplicação da regra de inexigibilidade para esse fim (art. 25, inciso II). Agora os serviços de publicidade devem ser contratados com base na Lei n.º 12.232/10.</p>

Fonte: Dutkevicz (2013, p. 38)

A lista é apenas exemplificativa, servindo para orientar o gestor na caracterização do bem ou serviço comum. O essencial é que se possa definir o objeto licitado por meio de especificações usuais do mercado, o que não impede a exigência dos requisitos mínimos de qualidade, como acontece, por exemplo, com o material de escritório.

Outra característica do pregão é a inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas. A aceitação preliminar das propostas é feita mediante mera declaração do licitante de que preenche os requisitos de habilitação. Procede-se à imediata abertura das propostas e à verificação de sua conformidade com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório. Aquelas que não preencherem essa condição serão automaticamente desclassificadas. O pregoeiro classifica as propostas em ordem crescente dos preços ofertados.

Definido o vencedor examinam-se os documentos de habilitação apenas deste. Caso seja habilitado, os documentos dos demais não serão examinados. Conforme o edital, se o vencedor não for habilitado, será verificada a documentação do segundo colocado e assim por diante.

Essa inversão das fases torna mais célere o procedimento evitando-se a tão comum apresentação de recursos na fase de habilitação e o atraso sobre o resultado final. Após a homologação do resultado da licitação, a intenção de recurso contra a decisão do pregoeiro deverá ser imediatamente manifestada pelo licitante, sendo-lhe concedido um prazo de até três dias para apresentar suas razões, ficando os demais licitantes intimados a apresentar suas contrarrazões em igual prazo. Decididos os recursos o objeto da licitação deverá ser adjudicado ao vencedor, cabendo à autoridade superior homologar o julgamento e convocar o adjudicatário para assinar o contrato.

2.2.3 Fase contratual

Com a definição do acordo de vontades e das obrigações recíprocas chega-se ao momento de firmar contrato. Nesta seção aborda-se sobre o conceito, os princípios e os elementos constitutivos do contrato a partir de sua teoria geral.

2.2.3.1 Contrato

Os contratos são institutos próprios do Direito Privado, sendo sua previsão legal originária do Código Civil Brasileiro. Por esse motivo para se proceder ao estudo dos contratos administrativos parte-se do conceito e dos princípios dos contratos sedimentados na esfera e doutrina do Direito Civil, além disso, a capacidade jurídica das partes (pessoas contratantes) também é regulada por esse ramo do Direito.

Meirelles (2005, p. 210) preceitua que apesar de típica do Direito Privado, “a instituição do contrato é utilizada pela Administração Pública na sua pureza originária (contratos privados realizados pela Administração) ou com as adaptações necessárias aos negócios públicos (contratos administrativos propriamente ditos).” Disso resulta que a teoria geral dos contratos é a mesma tanto para os contratos privados como para os contratos públicos, de que são espécies os contratos administrativos e os acordos internacionais. Mesmo assim, os contratos públicos são regidos por normas e princípios próprios do Direito Público,

atuando o Direito Privado apenas supletivamente, jamais substituindo ou derogando as normas privativas da Administração.

Justen Filho (2005, p. 485) afirma que no direito privado, o contrato pode ser conceituado como um ajuste de vontades para criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações. Preceitua ainda esse estudioso que as definições de contrato variam conforme a preferência de cada autor. Porém todas as definições de contrato partem do postulado da autonomia de vontade e concluem pela consequência da obrigatoriedade dos contratos.

2.2.3.2 Princípios gerais dos contratos

Os contratos regem-se por princípios e por regras que descrevem detalhadamente seus elementos constitutivos. Os princípios fundamentais dos contratos são as proposições básicas que servem como suporte, fundamento valorativo ou ponto de partida para sua melhor compreensão. Segundo Carvalho (2013, p. 28), esses são os princípios geralmente adotados pela doutrina do direito civil: princípio da boa fé, princípio da autonomia da vontade, princípio da relatividade das convenções, princípio da função social dos contratos, princípio da obrigatoriedade das convenções e princípio da revisibilidade do contrato.

Pelo princípio da boa fé (art. 422, Código Civil) não somente nos contratos, mas em quaisquer relações jurídicas ou não jurídicas deve haver a boa intenção. Não sendo eticamente aceitável o uso da má-fé em benefício próprio ou de terceiros em prejuízo de outrem. Esse princípio impõe que os contratantes exerçam a faculdade de contratar observando a ética, agindo de forma correta e com bons propósitos, tanto no ato da avença quanto durante a sua execução.

Por esse motivo não se admite um contrato no qual uma das partes maldosamente ou se aproveitando da ingenuidade ou da ignorância da outra parte, ponha no contrato cláusulas que venham injustamente causar prejuízos em decorrência dos efeitos do pacto. Os contratantes deverão agir com probidade e honradez, observando sempre a integridade de caráter, de maneira a manter o equilíbrio e a justiça para ambos na avença.

Pelo princípio da autonomia da vontade (art. 425, Código Civil) o acordo de vontades entre as partes é o elemento estrutural mais importante no contrato. Esse princípio reza que as partes têm a faculdade de celebrar ou não contratos sem a interferência do Estado, desde que respeitados os princípios da legalidade e da função social do contrato. Representa a ampla liberdade. A avença ou acordo faz lei entre as partes.

O princípio da relatividade das convenções, amplamente aceito pelos sistemas jurídicos ocidentais, decorre da necessidade de se estipular o alcance da responsabilidade por inadimplemento contratual. Os efeitos de um contrato atingem somente os contratantes, não podendo se estender a terceiros estranhos a ele. A exceção é a estipulação em favor de terceiros, quando um contratante firma um contrato em benefício de terceiro – como é o caso do seguro de vida – no qual uma outra pessoa, que não os contratantes, é o beneficiário do acordo.

Pelo princípio da função social dos contratos limita-se a liberdade contratual (conteúdo) e não a liberdade de contratar (capacidade civil). A função de um contrato deve ir além de desenvolver uma função de circulação de riquezas, ou seja, a liberdade de contratar deve ser exercida em razão e nos limites da função social do contrato (art. 421). Esse princípio é evidente nos contratos administrativos, que só têm razão de ser na medida em que atendem ao interesse público (MEIRELLES, 2005, p. 211).

Pelo princípio da obrigatoriedade das convenções, a ninguém é permitido alterar unilateralmente o conteúdo dos contratos, nem pode um juiz intervir nesse conteúdo. Essa é a regra geral e que não se encontra explícita no Código Civil de 2002, porém é um dos fundamentos das relações contratuais. Contrariamente, o próprio Código Civil no artigo 423 determina a adoção da interpretação mais favorável ao aderente em caso de cláusulas ambíguas ou contraditórias em contratos de adesão.

Pelo princípio da revisibilidade do contrato, ele não é pético ou imutável, podendo sofrer revisão quando necessária, com a finalidade primordial de resguardar as partes de possíveis exacerbações. Havendo disposições que sejam extremamente onerosas para uma das partes e excessivamente benéficas a outra, o negócio jurídico poderá sofrer revisões ou a finalização do seu teor. Faz-se necessário destacar a previsão contida no artigo 478 do Código Civil, no qual consta que em virtude de acontecimentos extraordinários ou imprevisíveis o devedor poderá pedir a resolução (revisão ou fim) do contrato.

2.2.3.3 Elementos constitutivos dos contratos

Os elementos constitutivos dos contratos são aqueles elementos sem os quais não existe contrato, ou seja, caso não estejam presentes, o negócio jurídico não existirá. Segundo as doutrinas civil e administrativa os elementos constitutivos dos contratos são as partes, o objeto, o local de celebração e o local de execução.

a) as partes: Meirelles (2005, p. 210), afirma que contrato é um acordo de vontades firmado livremente entre as partes, para criar obrigações e direitos recíprocos. Em princípio, todo contrato é negócio jurídico bilateral e comutativo, isto é, realizado entre pessoas que se obrigam a prestações mútuas e equivalentes em encargos e vantagens. Sendo um acordo consensual, pressupõe liberdade e capacidade jurídica das partes para se obrigarem validamente.

O contrato administrativo é sempre consensual, pois consubstancia um acordo de vontades e não um ato unilateral e impositivo da Administração. Além disso, o contrato administrativo requer para sua formalização, determinados procedimentos estabelecidos pela Lei 8.666/93, como a licitação para contratos de obras, serviços, compras e alienações (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988) e para a concessão de serviços públicos (art. 175 da CF/88).

b) O objeto do contrato deve ser lícito, ou seja, não atentar contra a lei, a moral ou os bons costumes. Além de lícito deve ser possível; de fato, o Código Civil no artigo 145, inciso II, declara nulo o negócio jurídico quando for ilícito ou impossível o seu objeto.

O objeto da licitação sempre se confunde com o objeto do contrato que pode ser uma obra, uma compra, um serviço ou uma concessão, como também uma alienação ou uma locação. (MEIRELLES, 2005, p. 275).

Para Justen Filho (2005, p. 492), o objeto do contrato é o seu núcleo, o qual consiste nas prestações que as partes se obrigam a realizar. O instrumento definirá de modo preciso as prestações que cada parte assume. A definição estará vinculada aos termos do edital e da proposta selecionada. Todos os dados característicos e identificadores do objeto deverão ser indicados, tais como marcas, especificações técnicas, dimensões, desempenho etc. Essa descrição é relevante para permitir o exercício do controle de qualidade. Ao executar o contrato, a Administração promoverá a verificação da compatibilidade dos produtos entregues com a descrição contida no instrumento contratual.

c) local de celebração do contrato é o lugar onde ele foi proposto (art. 435, Código Civil). O importante para estudiosos como Justen Filho (2005, p. 497) é a eleição do foro competente. Segundo esse autor a cláusula de eleição do foro competente é admitida quando houver contratação com pessoa domiciliada no estrangeiro. A eleição do foro visa à tutela da soberania do Estado brasileiro e não à competência territorial. Mais precisamente, trata-se de cláusula de eleição de jurisdição, pois é irrelevante litigar no foro do Distrito Federal ou em outro qualquer. O fundamental é firmar a competência da jurisdição brasileira.

c) a execução do contrato para Meirelles (2005, p. 225) é o cumprimento de suas cláusulas segundo a comum intenção das partes no momento da celebração. A execução se refere não só à realização do objeto como, também, à perfeição técnica dos trabalhos, aos prazos contratuais, às condições de pagamento e a tudo o mais que for estabelecido no ajuste ou constar das normas legais como encargo de qualquer das partes. A execução é o cumprimento do contrato no que se refere ao seu objeto, nos seus prazos e nas suas condições.

2.2.3.4 Diferentes tipos de contrato na Administração Pública

Não há unanimidade entre os doutrinadores quanto às modalidades de contratos administrativos. A seguir os conceitos dos principais:

- i. Contrato de obra pública é todo ajuste administrativo que tem por objeto uma construção, uma reforma ou uma ampliação de imóvel destinado ao público ou ao serviço público. (MEIRELLES, 2005, p. 253). Esse contrato admite duas modalidades de regime de execução: empreitada e tarefa, as quais quando combinadas entre si, formam um contrato misto.
- ii. Contrato de serviço é todo ajuste administrativo que tem por objetivo uma atividade prestada à Administração, para atendimento de suas necessidades ou de seus administrados. Meirelles (2005, p. 256) afirma haver lista infindável de serviços e que a enumeração que as leis administrativas fazem deles é apenas exemplificativa. Os mais frequentes seriam aqueles enumerados no artigo 6º, inciso II, da Lei 8.666/93. Relevante também observar que o contrato é de serviços, não de mão de obra, pois se assim fosse ficaria caracterizada a contratação indireta de pessoal, vedada pelo art. 37, II, da Constituição Federal de 1988.
- iii. Contrato de fornecimento para Di Pietro (2000, p. 280) é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública adquire bens e semoventes necessários à execução de obras e serviços. Quando a compra é para a entrega imediata dos materiais não há contrato de fornecimento. O contrato de fornecimento é aquele segundo o qual os materiais serão entregues de forma contínua e parceladamente, portanto, esses são materiais necessários à realização de obras ou à execução de serviços

públicos, como por exemplo, o de fornecimento de alimentação para os estudantes no Restaurante Universitário.

- iv. Contrato de concessão é contrato administrativo pelo qual a Administração delega a execução de serviço público à empresa particular (concessionário), que o executará em seu próprio nome e por sua conta e risco, assegurando-lhe remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço.
- v. Contrato de gerenciamento é aquele em que o contratante – a Administração – encarrega a um gerenciador a condução de um empreendimento, reservando para si a competência decisória final e se responsabilizando pelos encargos financeiros da execução das obras e serviços projetados, com os respectivos equipamentos para a sua implantação e operação. Ou seja, nesse tipo de contrato todas as atividades necessárias à implantação do empreendimento são transferidas ao gerenciador (empresa ou profissional habilitado) pela entidade ou órgão interessado, que apenas conserva o poder de decisão sobre os trabalhos e propostas apresentados, e, quando aprovados, passa a responsabilizar-se pelo seu custo, nas condições ajustadas com seus elaboradores e executores (MEIRELLES, 2005, p. 263).
- vi. Contrato de gestão é uma forma de ajuste entre a Administração Pública Direta e entidades da Administração Indireta ou entidades privadas que atuam paralelamente ao Estado e que poderiam ser enquadradas, por suas características, como entidades paraestatais, com o objetivo de estabelecer determinadas metas a serem alcançadas pela entidade em troca de um benefício outorgado pelo Poder Público. O contrato é estabelecido por tempo determinado, ficando a entidade sujeita ao controle de resultado para verificação do cumprimento das metas estabelecidas. (DI PIETRO, 2000, p. 281).

3 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Neste capítulo serão abordados os aspectos conceituais sobre contratos firmados pela Administração Pública e os princípios que os regem.

O termo de contrato é um dos documentos de fiscalização que devem ser conhecidos pelo fiscal do contrato. Além dele os estudiosos do assunto relacionam: edital; termo de referência; projeto básico; orçamento e planilha de custos; cronograma físico financeiro; estudos e pareceres técnicos; pareceres jurídicos; proposta da contratada; documento coletivo de trabalho da categoria de trabalhadores envolvidos na prestação dos serviços (convenção, acordo ou dissídio coletivo de trabalho); documento de designação do preposto da contratada; livro diário com registro de ocorrências, de preferência assinado pelo preposto da contratada; cópia das atas de reuniões realizadas com o preposto da contratada com o objetivo de discutir a qualidade da contratação.

3.1 Conceito

Segundo Meirelles (2005, p. 211), contrato administrativo é “um ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração.”

A expressão Administração Pública, segundo Justen Filho, (2005, p. 101) não se refere apenas ao Poder Executivo, mas às pessoas de direito público que participam de uma contratação, mesmo quando a contratação seja efetivada por órgãos dos poderes Judiciário e Legislativo. Além da chamada Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), a expressão abrange a Administração Indireta (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista). Também as fundações instituídas ou mantidas com recursos públicos e outras pessoas de direito privado sob controle estatal estão abarcadas no conceito.

A expressão contratos da Administração, conforme Di Pietro (2008, p. 237), quando utilizada em sentido amplo, abrange todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público ou sob regime de direito privado. Para ela, contratos administrativos são os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

Gasparini (2008, p. 691), cita os contratos de seguro e de locação, como exemplos de contratos regidos sob regime de direito privado, embora a legalidade desses ajustes e as respectivas formalidades dependam da verificação de exigências prévias (licitação, empenho, publicação), reguladas pelo Direito Administrativo.

Para o referido autor, contratos administrativos são os disciplinados pelo Direito Administrativo e regulados pela Lei Federal de Licitações e Contratos da Administração Pública, que se valem de cláusulas exorbitantes, requisitos caracterizadores desses ajustes, conforme a melhor doutrina.

Carvalho Filho (2010, p. 161), conceitua contrato administrativo como o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público.

3.1.1 Características dos contratos administrativos

Diante dos conceitos expostos observam-se as principais características desses contratos, segundo Di Pietro (2008, p. 247):

1. Presença da Administração Pública, com uma série de prerrogativas que garantem a sua posição de supremacia sobre o particular e que estão expressas nas chamadas cláusulas exorbitantes.
2. Finalidade pública, presente em todos os atos e contratos da Administração Pública, mesmo quando regidos pelo direito privado. É sempre o interesse público que a Administração tem que ter em vista, sob pena de desvio de poder.
3. Obediência à forma prescrita na lei 8.666/93, que estabelece uma série de normas quanto ao aspecto formal, merecendo destaque:
 - A publicação em resumo, do extrato do contrato, no Diário Oficial, no prazo máximo de 20 dias a contar da data da assinatura (art. 61, parágrafo único) sem isso o contrato não tem eficácia; ultrapassados os 20 dias, sem publicação do extrato, o ajuste deixa de adquirir efeitos e perde a validade.
 - O contrato formaliza-se por meio de termo de contrato, carta contrato, nota de empenho, autorização de compra, ordem de execução de serviço. (§ 2º do art. 62, da L. 8.666/93). O termo de contrato é

obrigatório nos casos de concorrência e tomada de preços, e nos casos de dispensas e inexigibilidades, cujos preços estejam compreendidos nos limites dessas duas modalidades de licitação. A Administração poderá dispensá-lo nos casos de compras de materiais, com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, desde que não haja obrigações futuras, como por exemplo, assistência técnica (§ 4º do art. 62). Essa exceção é justificável pelo fato de o contrato exaurir-se em um único ato, não resultando em direitos e deveres futuros. (DI PIETRO, 2008, p. 248).

- O termo de contrato deverá ser redigido conforme o Edital da licitação, visto que este é a lei do contrato e da licitação. Segundo Di Pietro (2008, p. 249), nenhuma cláusula poderá ser acrescentada ao contrato, contendo disposição não prevista na licitação, sob pena de resultar na nulidade do acordo, por engano aos demais licitantes. Se o contrato foi celebrado sem licitação (por dispensa ou inexigibilidade), deve obedecer aos termos do ato que o autorizou e da proposta, quando for o caso (art.54, § 2º).
- O artigo 55 da Lei 8.666/93 elenca as cláusulas que necessariamente deverão constar no contrato. Di Pietro (2008, p. 249) denomina regulamentares as referentes ao objeto, forma de execução, rescisão, responsabilidades das partes; e financeiras aquelas que se referem ao equilíbrio econômico do contrato (preço e critérios de reajuste).

Esses contratos regidos por preceitos do direito público, princípios da teoria geral dos contratos e disposições do direito privado, devem conter cláusulas referentes aos direitos, obrigações e responsabilidades das partes; condições de execução dos contratos; objetos e elementos característicos dos serviços; regime de execução; preço e condições de pagamento; critérios de reajuste, periodicidade e data base; prazos de execução; prazo de recebimento do objeto do contrato; previsão orçamentária; garantias; penalidades; hipóteses de rescisão; foro e designação do fiscal do contrato.

Na prática, a assinatura do contrato é condição para sua validade e a sua publicação condição para que produza efeitos (eficácia).

O Acórdão 1.248/2007 – Plenário do Tribunal de Contas da União manteve voto a respeito da publicação resumida do instrumento do contrato, como condição para sua eficácia,

pois somente produzirá efeitos após publicado. A justificativa seria que a publicação prévia destina-se a evitar que seja executado um contrato que a sociedade não teve a oportunidade de conhecer. Portanto, os deveres contratuais não estarão em vigor até que tenha ocorrido a publicação do extrato do contrato, sendo os prazos contratuais contados a partir da data da publicação e não da data da assinatura.

O Acórdão 4.016/2010 – Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União votou pela ilegalidade resultante da infringência do artigo 61 da Lei de Licitações, a falta de publicação na imprensa oficial de contrato administrativo e seus aditivos.

Di Pietro (2008, p. 249), afirma que para cada pagamento a ser realizado, o Poder Público emite uma nota de empenho que poderá substituir o termo de contrato em hipóteses outras que não as previstas no artigo 62.

De acordo com artigo 58 da Lei nº 4.320/64, empenho é o ato emanado da autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Para cada empenho será emitido um documento denominado nota de empenho que indicará a classificação orçamentária e a importância da despesa, o nome, CNPJ ou CPF e endereço do credor, a especificação dos bens ou serviços a adquirir, e o número do processo da licitação, ou no caso de sua dispensa, o dispositivo legal autorizativo.

Como se pode observar da conceituação do artigo 58, o empenho possui as seguintes características:

- Deve emanar da autoridade competente: Chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito) em princípio, e por delegação de competência, o Ministro da Fazenda ou os Secretários estaduais ou municipais da Fazenda, os diretores das demais entidades da Administração Pública, ou qualquer outro funcionário, denominado ordenador da despesa.
- Cria para o Estado obrigação de pagamento;
- Esta obrigação de pagamento pode ser pendente ou não de implemento de condição. O implemento de condição verifica-se quando se liquida a despesa. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63 da Lei 4.320/64). A liquidação da despesa tem a finalidade de apurar a origem e o objeto que se deve pagar; a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. A liquidação da despesa por fornecimentos feitos,

obras executadas ou serviços prestados terá por base os seguintes documentos: a) o contrato, ajuste ou acordo; b) a Nota de Empenho e c) os comprovantes da entrega do material ou prestação efetiva do serviço (notas fiscais, medições etc.).

3.2 Cláusulas exorbitantes

Um dos princípios bases para a atuação da Administração é o da supremacia do interesse público sobre o privado, que combinado dentre outros, com o da continuidade dos serviços administrativos, geram as chamadas cláusulas exorbitantes.

São cláusulas que não seriam possíveis em um contrato de Direito Privado, porque conferem a uma das partes, a Administração, vantagens privilegiadas em relação à outra, garantindo-lhe diversas prerrogativas.

Carvalho Filho (2010, p. 177), chama-as também de cláusulas de privilégio e diz que são prerrogativas especiais conferidas à Administração na relação do contrato administrativo em virtude de sua posição de supremacia em relação à parte contratada.

Poderiam ser consideradas ilícitas numa relação contratual entre particulares, e conseqüentemente nulas, visto que promovem desigualdade entre os contratantes, colocando uma das partes em supremacia sobre as outras.

Contudo, como uma das partes da relação contratual é a Administração, tais cláusulas são permitidas, pois garantem o pleno atendimento do interesse público, o qual se sobrepõe ao interesse particular – princípio da supremacia do interesse público.

Destaca-se entre essas cláusulas a prerrogativa da Administração Pública de promover alterações unilaterais nos contratos, desde que seja mantido o equilíbrio econômico financeiro inicial, conforme regra do artigo 65, da Lei de Licitações e Contratos.

Di Pietro (2000, p. 249), explica que a Administração exercerá tal prerrogativa, primeiro quando houver modificações do projeto ou das especificações, e segundo quando se fizer necessária à modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos nos parágrafos do artigo 65 da Lei 8.666/93.

Gasparini (2008, p. 724), chama a essas cláusulas de privilégio “deveres-poderes”, conceituando-as, como sendo as não comuns ao contrato de Direito Privado porque nulas (desigualam as partes) ou impróprias (poder de fiscalização e de impor sanções) para essa espécie de ajuste. O autor afirma ainda que as cláusulas exorbitantes são as citadas nos vários

incisos do artigo 58 da Lei 8.666/93, as quais estabelecem sobre: a modificação da execução do contrato a cargo do contratante; o acompanhamento da execução do contrato; a imposição de sanções previamente estipuladas e a rescisão do contrato por mérito ou ilegalidade.

3.2.1 Sobre a modificação da execução do contrato a cargo do contratante

O artigo 65, inciso I, estabelece as hipóteses e os limites da alteração unilateral dos contratos. A primeira hipótese - qualitativa, dá-se quando há modificação dos projetos, do modo de execução ou do fornecimento, em razão da ocorrência de fatos supervenientes ou conhecidos supervenientemente à contratação, que tornam inaplicáveis as condições originais do contrato para que o resultado esperado com a contratação seja alcançado. Os limites estabelecidos para essa alteração são a manutenção do objeto do contrato e a impossibilidade da simples inclusão de objeto novo, não previsto por falha no planejamento. No entendimento do Tribunal de Contas, essa alteração seria equivalente a 25% do valor inicial atualizado do contrato, salvo nos casos em que sua rescisão provoque prejuízos consideráveis.

A alteração é quantitativa, na segunda hipótese, quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa do seu objeto, nos limites permitidos pela Lei, no § 1º do artigo 65:

- Acréscimos e supressões – limite máximo de até 25% para obras, serviços e compras.
- Reforma de edifício ou equipamento – até o limite de 50% para seus acréscimos.

Di Pietro (2008, p. 254) alerta para que seja feita adequada motivação sobre qual o interesse público justifica a alteração unilateral; que se respeite a natureza do contrato, quanto ao seu objeto (não se pode alterar um contrato de vigilância para um de limpeza) e que seja respeitado o direito do contratado à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado.

Veja-se que essa alteração poderá ser promovida apenas nas cláusulas regulamentares ou de serviços, ou seja, naquelas se referem ao objeto do contrato e à sua forma de execução, pois segundo Meirelles (2009, p. 236):

Imobilizar as cláusulas regulamentares ou de serviços, nos contratos administrativos, importaria impedir à Administração de acompanhar as inovações tecnológicas que também atingem as atividades do Poder Público e reclamam sua adequação às necessidades dos administrados.

Acórdão nº 134/2008 do Plenário do Tribunal de Contas da União determina que se observe rigorosamente o disposto no artigo 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93, com a redação dada pela Lei nº 9.648/1998, sobre os limites para acréscimos de valores contratuais.

Justen Filho (2005, p. 512) comenta que mesmo sendo a mudança compatível com o ato convocatório, dependerá da concordância do contratado quando envolver as cláusulas econômico-financeiras. Porém, mesmo diante da concordância do contratado, essa mudança das cláusulas econômico-financeiras, não será admitida se representar frustração aos princípios da moralidade, da licitação ou da isonomia. Não se admite a concessão de benefícios maiores ao contratado do que aqueles previstos na Lei, no edital e no contrato.

3.2.2 Sobre o acompanhamento da execução do contrato

Segundo Gasparini (2008, p. 724), durante a vigência do contrato e por força dessas cláusulas, a Administração Pública pode acompanhar sua execução, velando para que o contratado observe e realize tudo o que foi pactuado. Para esse autor acompanhar a execução do contrato significa: orientar, estabelecendo normas, diretrizes e informando sobre a execução do contrato; fiscalizar, verificando o material utilizado e a forma de execução do objeto do contrato, confirmando o cumprimento das obrigações comerciais, trabalhistas e tributárias a cargo do contratado; interditar, paralisando a execução do contrato por estar em desacordo com o pactuado e finalmente intervir, assumindo a execução do contrato.

3.2.3 Sobre a imposição de sanções previamente estipuladas

A Administração tem o poder de impor e executar sanções pelo inadimplemento contratual, assegurando-se ao contratado, segundo Justen Filho (2005, p. 513), o recurso ao Poder Judiciário.

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I – advertência;

II – multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III – suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV – declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação, perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

Inexecução ou inadimplência do contrato, segundo Meirelles (2009, p. 238) é o descumprimento de suas cláusulas, no todo ou em parte. Pode ocorrer por ação ou omissão culposa ou sem culpa de qualquer das partes, caracterizando o retardamento (mora) ou o descumprimento integral do ajustado. Qualquer dessas situações pode ensejar responsabilidades para o inadimplente e até mesmo propiciar a rescisão do contrato, como previsto na Lei (artigos 77 a 80).

3.2.4 Sobre a rescisão do contrato por mérito ou ilegalidade

A rescisão por mérito ou por interesse público ocorre quando não há mais interesse (oportunidade ou conveniência) na manutenção da relação jurídica; já na rescisão por ilegalidade, o desfazimento pode ocorrer diante de uma ilegalidade, como a falta de adequada publicação do instrumento convocatório (GASPARINI, 2008, p. 725).

Diante da ilegalidade verificada nos contratos de que é parte, pode a Administração Pública declarar a sua nulidade retroativa, impedindo os efeitos jurídicos que deveria produzir e desconstituindo os já produzidos, conforme consta no artigo 59 da Lei 8.666/93. E se o contratado não houver contribuído para essa ilegalidade, deverá ser indenizado pelos prejuízos sofridos.

Di Pietro (2008, p. 259), observa que a ilegalidade no procedimento de licitação vicia também o próprio contrato, já que aquele procedimento é condição de validade deste; de modo que, ainda que a legalidade da licitação seja apurada depois de celebrado o contrato, este terá que ser anulado.

Justen Filho (2005, p. 572) adverte que a rescisão contratual deriva da concretização de um evento sério o suficiente para colocar em risco os interesses fundamentais. A rescisão contratual está prevista no artigo 58, inciso II, e segundo Di Pietro (2008, p. 255), combinado com os artigos 79, inciso I e 78, incisos I a XII e XVII, em casos de:

- i. Inadimplemento com culpa (incisos I a VII e XVIII do artigo 78), nas hipóteses de não cumprimento ou cumprimento irregular das cláusulas contratuais, lentidão, atraso injustificado, paralização, subcontratação total ou parcial, cessão, transferência (salvo se admitidas no edital e no contrato), desatendimento de determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato,

cometimento reiterado de faltas, descumprimento do artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal, sobre trabalho de menor;

- ii. Inadimplemento sem culpa, que abrangem situações que caracterizem desaparecimento do sujeito, sua insolvência ou comprometimento da execução do contrato (incisos IX a XI do art. 78): falência, concordata, instauração de insolvência civil, dissolução da sociedade, falecimento do contratado, alteração social ou modificação da finalidade ou da estrutura da empresa. No caso de concordata, a Administração poderá manter o contrato assumindo o controle de determinadas atividades necessárias à sua execução (art. 80, § 2º);
- iii. Razões de interesse público (inciso XII, art. 78)
- iv. Caso fortuito ou força maior (inciso XVII, art. 78).

Di Pietro (2008, p. 253) inclui entre as cláusulas exorbitantes a exigência de garantia prevista no artigo 56, § 1º da Lei.

A exigência da garantia está a critério da autoridade competente, nos casos em que se faça necessária, mas deverá estar prevista no instrumento convocatório, caso contrário não poderá ser exigida em momento posterior. Segundo Justen Filho (2005, p. 499), “a prestação da garantia envolve um ônus econômico financeiro e o licitante necessita conhecer, de antemão, a real extensão de todas as obrigações e custos que recairão sobre ele.”

Acórdão 1425/2007 – Plenário do Tribunal de Contas determina que na administração de recursos federais, conste no instrumento convocatório e no contrato resultante, quando da compra de materiais ou da contratação de serviços/obras de elevada complexidade tecnológica e/ou valor relevante, cláusula ou condição relativa à garantia, instalação, assistência técnica, entre outros, a fim de proteger a Administração de eventuais prejuízos.

Outro Acórdão, o de nº 88/2008 – da Segunda Câmara, determina que não se restrinja as exigências de prestação de garantias, haja vista a possibilidade dos contratados pela Administração optarem pelas modalidades listadas do artigo 56, § 1º da Lei 8.666/93. Segundo esse artigo o contratado poderá optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

- i. Caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, os quais deverão ser emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central

do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

- ii. Seguro-garantia;
- iii. Fiança bancária.

A garantia não excederá a cinco por cento do valor contratado e será atualizada nas mesmas condições das atualizações do valor do contrato. Esse valor de 5% poderá ser elevado para mais de 10% do valor contratado, para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros, demonstrados através de parecer aprovado pela autoridade competente.

O Tribunal de Contas da União manteve acordo sobre a exigência da prestação da garantia contratual antes da celebração do respectivo termo. Sua liberação ocorrerá quando for comprovada a execução completa do contrato.

4 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

No termo de contrato dispensou-se cláusula sobre seu controle, conforme comentário de Meirelles (2000, p. 217):

O controle do contrato administrativo é um dos poderes inerentes à administração e, por isso mesmo, implícito em toda contratação pública, dispensando-se cláusula expressa. Com efeito, desde que à Administração incumbem a realização de obras públicas e a prestação de serviços à coletividade, há de ter a correspondente prerrogativa de controlar os seus contratos e de adequá-los às exigências do momento, supervisionando, acompanhando e fiscalizando a sua execução ou nela intervindo.

A Lei de Licitações e Contratos, no seu artigo 58, inciso III, atribui à Administração o direito e o dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos por ela firmados, pois eles são pagos com recursos públicos, os quais devem ser gastos visando à racionalização. Nesse sentido, o artigo 67 da mesma lei estabelece a forma como ela deverá ocorrer:

Art. 67 – A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.
§ 1º O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.
§ 2º As decisões ou providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção de medidas convenientes.

Gasparini (2008, p. 728) afirma que nos termos desse artigo o acompanhamento da execução do contrato é uma **obrigação** da Administração Pública, que compreende, segundo a doutrina, as atribuições de fiscalizar, orientar, interditar e intervir, vinculadas à perfeita execução do ajuste.

Em razão dessa interpretação de Gasparini, é que se fala no *poder-dever* da Administração fiscalizar os seus contratos; visto que, em respeito ao interesse público, ela não pode esperar o término do contrato para verificar se o objeto foi de fato concluído conforme o planejado, uma vez que, no momento do seu recebimento muitos vícios podem já se encontrar encobertos. (COSTA, 2013)

Para Meirelles (2009, p. 231) a fiscalização da execução do contrato compreende a verificação do material e do trabalho, admitindo testes, provas de carga, experiência de funcionamento e de produção e de tudo o mais que se relacionar com a perfeição da obra, do serviço ou do fornecimento. O seu objetivo é assegurar a perfeita execução do contrato ou a

exata correspondência com o projeto ou com as exigências estabelecidas pela Administração, tanto no que se referir aos aspectos técnicos, quanto aos prazos de realização, e por isso mesmo, deverá conformar-se às cláusulas contratuais, às normas regulamentares do serviço e às disposições do caderno de serviços, se existente.

A gerência do contrato compreende o desenvolvimento de procedimentos administrativos para que, por exemplo, o contrato seja aditivado nos casos de prorrogação de vigência ou reequilíbrio econômico financeiro, supressões ou acréscimos. A gestão do contrato é, portanto, um serviço administrativo que pode ser exercido por uma pessoa ou por um setor.

O artigo 31 da IN nº 2/2008, alterado pela IN nº 6/2013 define o acompanhamento e a fiscalização da execução dos contratos firmados pela Administração Pública:

Art. 31. O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, devendo ser exercido pelo gestor do contrato, que poderá ser auxiliado pelo fiscal técnico e pelo fiscal administrativo do contrato.

§ 1º Além das disposições previstas neste capítulo, a fiscalização contratual dos serviços continuados deverá seguir o disposto no Anexo IV desta Instrução Normativa.

A gestão e a fiscalização contratual são, portanto, ações que visam observar o cumprimento de todas as disposições contratuais para se assegurar a realização do objeto do contrato conforme as especificações constantes do projeto básico e do termo de referência.

O acompanhamento da execução do contrato, conforme assegura Meirelles (2009, p. 232), não atenua nem retira as responsabilidades técnicas próprias do contratado, a não ser que a Administração emita ordem diversa do contrato ou determine a execução de trabalho contrária a preceito ético-profissional, em circunstâncias excepcionais justificadas por interesse público superior. Gasparini (2008, p. 729), afirma que o contratado responderá nos termos do artigo 70 da Lei 8.666/93, em relação aos danos que causar a terceiros em razão de sua culpa ou dolo. O acompanhamento não reduz e muito menos exclui essa responsabilidade.

Para Alves (2004, p. 6), na verdade, o legislador estabeleceu a obrigação de as duas partes terem um representante. Por isso, o contratado também deverá manter um preposto, o qual deverá ser a pessoa de contato, a quem a Administração se reportará sempre que necessário. E a Administração fará o mesmo: terá um fiscal, a quem o professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes denomina executor do contrato. Ele será a referência nos contatos do contratado, mas principalmente, será o responsável pela verificação da regularidade na fase executória.

Segundo doutrina do Tribunal de Contas da União o acompanhamento e fiscalização de contrato são medidas poderosas colocadas à disposição do gestor na defesa do interesse público.

4.1 Atuação e responsabilidades dos fiscais

As funções de gestão e fiscalização são distintas e complementares:

Ora, se o gestor é essa peça que tem a visão do sistema, que conhece as prerrogativas da Administração, sabe usá-las no momento e na dose certos, ele tem que ter uma equipe que possa ir ao campo da execução para acompanhar o que está acontecendo – o gestor não vai, é evidente; se ele é gestor está na sua unidade administrativa tomando uma série de providências e acompanhando o desenvolvimento da execução através de relatórios, documentos, sem jamais perder esta visão do todo, a visão do sistema, eficiência e eficácia, relação custo-benefício e resultados. Mas ele precisa de gente no campo, e esse pessoal de campo é o que a lei chama de fiscal da execução. (SEKIDO, 2010, p. 37 apud PEREIRA JÚNIOR, 2008, p. 9).

Na redação dada pela IN nº 6/2013 à IN nº 2/2008 (artigo 31), constam as definições para gestor e fiscal de contratos:

§ 2º Para efeito desta Instrução Normativa, considera-se:

- I – gestor do contrato: servidor designado para coordenar e comandar o processo de fiscalização da execução contratual;
- II – fiscal técnico do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização do objeto do contrato; e
- III – fiscal administrativo do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato.

O gestor do contrato é o representante da Administração, especialmente designado na forma dos artigos 67 e 73 da Lei nº 8.666/93 e do artigo 6º do Decreto nº 2.271/97, para exercer o acompanhamento e a fiscalização da execução contratual, devendo informar à Administração sobre eventuais vícios, irregularidades ou baixa qualidade dos serviços prestados pela contratada, propor soluções para a regularização das faltas e problemas observados e sanções que entender cabíveis, de acordo com as disposições contidas na Instrução Normativa nº 2/2008.

Segundo Di Pietro (2000, p. 251), compete ao fiscal a anotação em registro próprio de todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados ou, se as decisões ultrapassarem sua competência, solicitá-las a seus superiores.

No Acórdão nº 4.593/2010 da Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, votou-se pela não discricionariedade do registro da fiscalização na forma prescrita na Lei,

pois esse é elemento essencial que autoriza ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. Trata-se de controle fundamental que a Administração exerce sobre o contratado, proporcionando aos gestores informações sobre o cumprimento dos cronogramas dos serviços e a conformidade das quantidades e qualidades contratadas e executadas.

Cabe, portanto, à Administração, **instruir** seus fiscais de contrato quanto à forma de verificar e medir a execução de serviços observando os preceitos dos artigos 73 e 76 da Lei 8.666/93, alertando-os para a responsabilidade pessoal pelos atestos emitidos.

Alves (2004, p. 5) ressalta que o servidor a quem se atribui a tarefa deve estar efetivamente preparado, sendo indispensável um treinamento sério, baseado em critérios estabelecidos pelo órgão, para oferecer a ele a segurança que precisam no exercício do encargo. Acrescenta, ainda, a oferta, quando for o caso, dos recursos materiais e técnicos necessários à qualidade do ofício.

As atribuições dos fiscais e dos gestores podem variar dependendo das especificidades de cada contrato, mas de maneira geral, para a maioria deles requer-se:

- Planejar a execução do contrato (por meio de reunião inicial e reuniões periódicas com o preposto), para conhecimento das tarefas que deverão ser realizadas, estabelecendo prazos e rotinas de execução;
- Conhecer em detalhes o objeto do contrato, para que se possa aferir, com precisão, se o material ou o serviço foi entregue ou prestado conforme as especificações constantes no edital;
- Formalizar toda e qualquer negociação e planejamento com a abertura de processo administrativo. O processo administrativo é de natureza formal e a documentação constitui-se em histórico do contrato, que explica e justifica os atos administrativos mediante os órgãos de controle;
- Demonstrar tecnicamente o motivo das alterações no objeto, explicitando uma possível inadequação e mostrando a vantagem da alternativa escolhida;
- Verificar a situação trabalhista dos funcionários terceirizados, como a anotação na carteira de trabalho, o gozo de férias e o uso de equipamentos de segurança;
- Registrar o histórico do contrato, relatando os problemas detectados durante sua execução, a fim de que o próximo edital seja aperfeiçoado e

consequentemente a próxima gestão, evitando-se o cometimento dos mesmos erros. Esse registro servirá para que, caso haja mudança de gestor, esse possa identificar as melhorias a serem feitas, proporcionando uma melhor evolução da administração.

Sekido (2010, p. 42) observa que o papel do gestor de contratos, de maneira geral, é garantir que o orçamento público seja utilizado de maneira racional, com o melhor custo-benefício possível através do acompanhamento do estrito cumprimento do contrato pelo prestador de serviços, ou seja, viabilizar a execução do objeto nos termos do contrato e do edital.

Para resguardar suas responsabilidades, o gestor e o fiscal devem conhecer os deveres e as proibições relacionadas na Lei 8.112/90 – Estatuto do Servidor Público, o Código de Ética, a Lei 8.429/92 - (artigos 9, 10 e 11) - Improbidade Administrativa, os crimes contra a Administração Pública (Código Penal) e o artigo 66 da lei de Contravenções Penais.

Pelo artigo 67 da Lei 8.666/93, o fiscal da execução do contrato é designado e não nomeado. Segundo doutrina do TCU, a Administração deve manter, desde o início até o fim do contrato, equipe de fiscalização ou profissionais habilitados, com experiência técnica necessária ao acompanhamento e controle do objeto contratado. Os fiscais designados podem ser servidores da própria Administração ou contratados especialmente para esse fim. Meirelles (2009, p. 423), afirma a respeito da função ou atribuição ou do conjunto de atribuições que a Administração confere a cada categoria profissional ou comete individualmente para a execução de serviços individuais:

Todo cargo tem função, mas pode haver função sem cargo. As funções autônomas são, por índole, provisórias, dada a transitoriedade do serviço que visam a atender, como ocorre nos casos de contratação por prazo determinado (CF, art.37, IX). Daí por que as *funções permanentes* da Administração só podem ser desempenhadas pelos titulares de *cargos efetivos*, e as *transitórias*, por servidores designados, admitidos ou contratados precariamente. Os servidores podem estabilizar-se nos cargos, mas não nas funções.

Dessa designação somente se pode escusar o servidor que estiver impedido de atuar em processo administrativo, conforme preceitua o artigo 18 da Lei nº 9784/99, o qual o regula no âmbito da administração pública federal, pelos seguintes motivos:

- I. Tenha interesse direto ou indireto na matéria;
- II. Tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

- III. Esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou o respectivo cônjuge ou companheiro.

Acrescente-se que a autoridade ou servidor que incorrer em algum desses impedimentos deve comunica-lo à autoridade competente, abstendo-se de atuar, sob pena de, omitindo-se, cometer falta grave para efeitos disciplinares.

O Estatuto dos servidores federais Lei nº 8.112/93, no artigo 116, consigna os deveres do servidor público, dentre outros:

- I – exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

Significando desempenhá-las com rapidez, perfeição e rendimento, isto é, com eficiência, promovendo, com toda a sua energia, o andamento do serviço na sua totalidade, dando sempre o melhor de si, atendendo ao princípio emergente da qualidade;

(...)

- III – observar as normas legais e regulamentares;

É dever do servidor conhecer as normas legais, as constitucionais e as regulamentares para poder nortear sua conduta dentro da legalidade, princípio constitucional segundo o qual o agente público somente poderá agir conforme o que determina a lei.

- IV – cumprir as ordens superiores exceto quando manifestamente ilegais;

O dever de obediência resulta do poder hierárquico, típico da Administração. A obediência, porém, não deve ser absoluta. Deve-se acatar somente as ordens legais, emanadas da autoridade competente, nos limites da Lei. Este inciso é estreitamente ligado ao anterior, visto que o servidor subalterno deve ter a clareza e o discernimento a respeito da legalidade da ordem recebida, os quais somente são resultado do conhecimento das normas legais.

(...)

- VI – levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo;

Caso o servidor público não leve ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência, torna-se conivente com quem as pratica, configurando-se ação criminosa e assumindo a posição de responsável solidário, respondendo na esfera cível, administrativa e penal, ao que couber, conforme preceitua o artigo 121 da Lei 8.112/90.

Ressalte-se que o Tribunal de Contas decidiu no Acórdão nº 839/2011-Plenário, pela ausência de responsabilidade caso o fiscal não possua condições apropriadas para o desempenho de suas atribuições.

Segundo aquele Tribunal faz-se necessário que a Administração adote modelo a ser utilizado nas fiscalizações dos contratos, que discrimine os itens a serem preenchidos, com no mínimo os seguintes campos: previsão de registro de ocorrências relacionadas com a execução; previsão de registro de medidas que devem ser adotadas para regularização das falhas; data da ocorrência e assinatura do fiscal. Além disso, deve-se evitar a designação de um único servidor para a fiscalização de mais de um contrato (Acórdão 38/2013-Plenário) e certificar-se de que tal profissional possua tempo hábil suficiente para o desempenho das funções a ele confiadas, ainda considerando os possíveis deslocamentos pelo território nacional que a atribuição poderá lhe trazer, nos termos da Lei 8.666/93. (Acórdão 299/2007-Primeira Câmara).

Conforme o artigo 67 da Lei 8.666/93 permite-se a contratação de terceiros para assistir e subsidiar o fiscal de informações pertinentes a suas atribuições, determinação acatada pelo TCU ao admitir e recomendar a contratação de profissional ou empresa para auxiliar na fiscalização contratual, especialmente em contratos complexos ou de valor elevado.

É atividade de fiscalização relatada pelo Acórdão nº 1997/2006 da Segunda Câmara do TCU, especialmente, a observância da obrigação que tem a contratada de arcar com todas as despesas, diretas e indiretas, decorrentes de **obrigações trabalhistas** relativas a seus empregados que exercem atividades terceirizadas, e adote as providências necessárias à correção de eventuais falhas verificadas de modo a evitar a responsabilização subsidiária da entidade, nos termos do enunciado TST nº 331. Freitas e Maldonado (2013, p. 1279) fazem a seguinte observação a respeito das obrigações trabalhistas das contratadas em relação a seus empregados:

... além dos evidentes prejuízos aos trabalhadores, a inadimplência das empresas quanto às obrigações trabalhistas acarreta enormes prejuízos administrativos, jurídicos e financeiros, além de danos à imagem das instituições públicas contratantes dos serviços, frequentemente arroladas, solidária ou subsidiariamente, às empresas inadimplentes em demandas judiciais e ações trabalhistas. Ainda que existam grandes controvérsias sobre a responsabilização legal dos tomadores de serviço em relação à inadimplência das empresas por eles contratadas, é certo que a proteção ao trabalhador e a desprecarização das relações de trabalho são medidas de responsabilidade social, devendo, portanto, merecer especial atenção dos órgãos contratantes e dos agentes públicos responsáveis pela gestão e fiscalização das contratações.

A seguir faz-se uma abordagem sobre os mecanismos informatizados do governo federal que podem ser usados no gerenciamento de contratos administrativos.

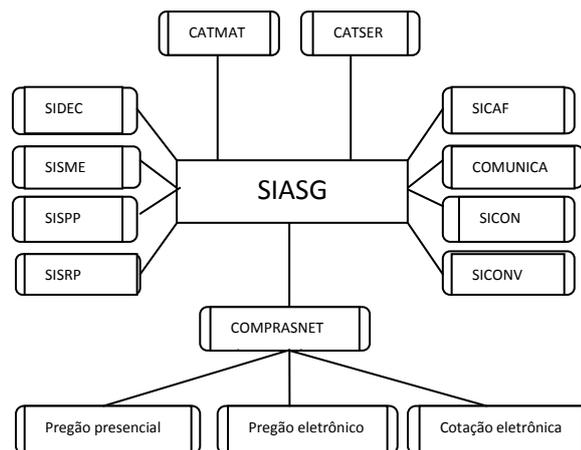
4.2 Mecanismos de fiscalização de contratos

O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, desenvolvido para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e instituído pelo Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, é o sistema informatizado de apoio às atividades operacionais dos órgãos e das entidades públicas integrantes Sistema de Serviços Gerais – SISG.

Pelo SIASG são feitas operações de compras, a divulgação e a realização de licitações, a emissão de notas de empenho, o registro dos contratos administrativos, a catalogação dos materiais e serviços e o cadastro dos fornecedores. Dessa forma esse sistema é capaz de agilizar os processos de compra e promover a transparência dos atos do governo ao divulgar informações sobre os processos licitatórios e contratuais.

O SIASG, representado na Figura 2, possui estrutura modular e é composto por subsistemas: CATMAT, CATSER, SICAF, SICON, COMUNICA, SIDEC, SISME, SISPP, SISRP, COMPRASNET e os módulos pregão presencial, pregão eletrônico e cotação eletrônica, voltados para a modernização dos serviços administrativos, cada um com atribuições específicas, conforme a Lei nº 8.666/93.

Figura 2 - Subsistemas SIASG



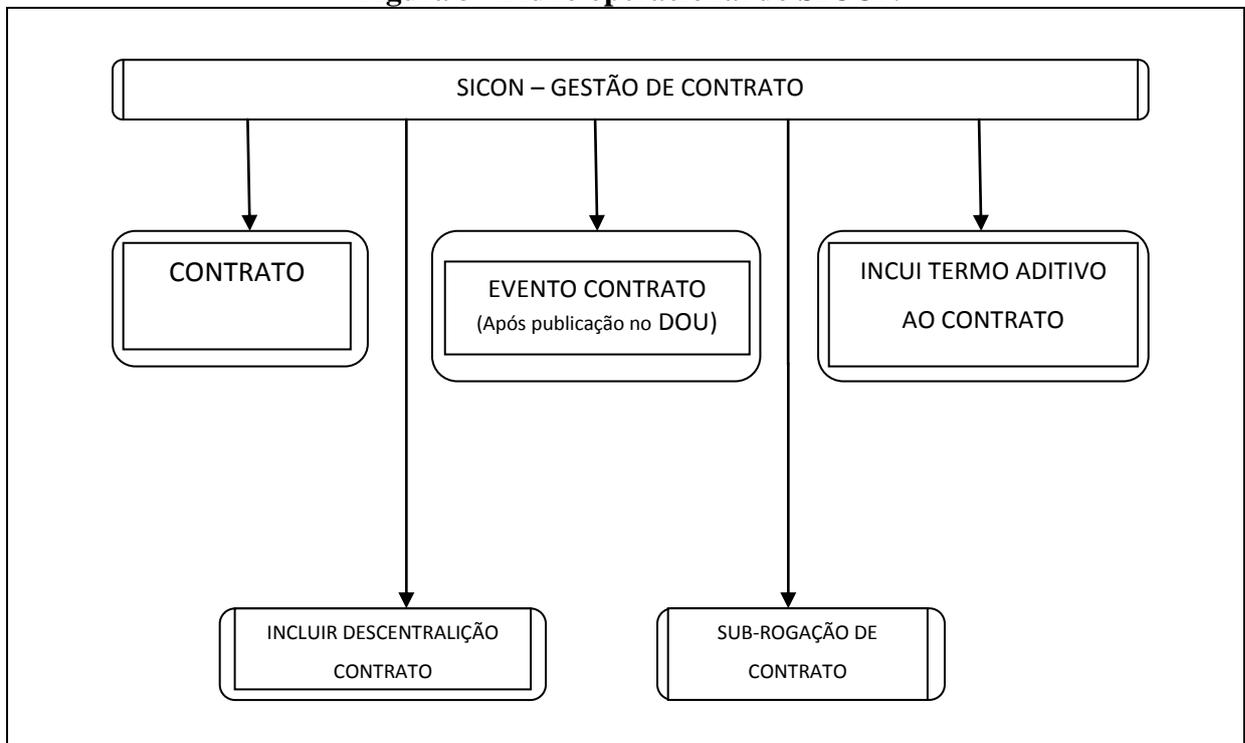
Fonte: Adaptado do Manual SIASG

Vale lembrar que os contratos administrativos são dinâmicos, porque podem ser alterados pela Administração para melhor atendimento do interesse público. Essa dinâmica requer um gerenciamento por parte da administração para que as operações e controles sejam realizados corretamente. Sendo assim, os detalhes da despesa pública e de sua execução são

informações que podem ser fornecidas por um gerenciamento e fiscalização adequadamente realizados e objetivando a busca da qualidade nos gastos públicos.

O Subsistema de Contratações – SICON, conforme mostrado na Figura 3, registra e acompanha os contratos firmados no âmbito da administração federal, durante a sua execução. O registro aciona automaticamente a publicação do extrato de contrato na Internet e o seu encaminhamento ao Diário Oficial. O cronograma físico-financeiro de execução do contrato é também armazenado no SICON, permitindo o acompanhamento e comparação entre o previsto e o efetivamente realizado. O sistema permite a introdução de Termos Aditivos aos contratos. Dispõe ainda de funcionalidade que permite o registro da comprovação da execução do contrato, pelo gestor de compras. Assim, a rotina denominada “Ateste” - anteriormente realizada na forma de documento emitido manualmente - está incorporada ao SICON. Esta rotina é interligada à de emissão de ordem de pagamento, pelo Sistema de Administração Financeira (SIAFI).

Figura 3 - Fluxo operacional do SICON



Fonte: Adaptado do Manual SICON

Na tarefa de fiscalização de contratos torna-se essencial que o agente público conheça a legislação, os instrumentos disponíveis para auxiliá-lo e se organize no seu ambiente, para desempenhar com eficiência os atos de gestão pública.

A fiscalização de contratos é uma atividade que exige conhecimento e atualização constante dos agentes públicos, visto que a não conformidade na verificação documental ou o descumprimento das várias práticas aplicáveis ao acompanhamento da execução contratual podem conduzir à responsabilização subsidiária da Administração Pública, ocasionando prejuízos aos cofres públicos. O desenvolvimento de uma política de gestão de contratos mais eficiente, pautada na sistematização de procedimentos e rotinas objetiva intensificar a ação efetiva de controle, além de aprimorar o monitoramento dos ajustes pactuados.

A Pró-Reitoria de Administração da UFC produziu o Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos com o fim de padronizar as rotinas inerentes ao acompanhamento da execução dos contratos no âmbito da Universidade. Com isso, essa Pró-Reitoria atende determinação feita através do Acórdão 1330/2008 - Plenário do Tribunal de Contas da União, no sentido de envidar esforços para instituir políticas e procedimentos padronizados para monitorar as atividades dos terceirizados.

O Manual está estruturado em nove seções e sete apêndices com o seguinte conteúdo:

A Seção 1 trata da Fundamentação Legal listando e sintetizando a legislação aplicável às contratações públicas, da qual todo agente público que exerça a função deve ter conhecimento, pois esses instrumentos são auxiliares do fiscal durante o acompanhamento da execução dos contratos;

Na Seção 2 - Terminologia Utilizada – abordam-se as palavras e expressões ou ainda os termos geralmente utilizados no contexto das contratações públicas, com suas respectivas definições;

A Seção 3 - Lista de Siglas ou relação em ordem alfabética das abreviaturas e siglas utilizadas no texto do Manual;

Na Seção 4 aborda-se O Dever de Fiscalização, conforme preceitua o artigo 67 da Lei 8.666/93, as fases do contrato, a diferença entre acompanhar e fiscalizar o contrato etc.;

A Seção 5 trata das Responsabilidades das Unidades Administrativas: da Reitoria ou Pró-Reitoria de Administração, da Reitoria ou Secretaria da Infraestrutura, da Divisão de Gestão de Contratos (DGCAC); mais especificamente, a seção aborda as atividades de cada uma dessas unidades administrativas na gestão dos contratos.

A Seção 6 trata do poder-dever de Acompanhamento e Fiscalização de Contratos: das providências iniciais; da designação do fiscal/gestor do contrato; da documentação que deve ser conhecida pelo fiscal; da reunião inicial; dos acompanhamentos; das atribuições dos gestores; das atribuições dos fiscais; do recebimento de materiais e serviços; das alterações contratuais (vigência, acréscimos e supressões, valor); das garantias contratuais. A Administração Pública pode e deve monitorar a execução contratual e verificar o fiel cumprimento do que foi ajustado. A apresentação das competências dos fiscais e do gestor pode reduzir os questionamentos e definir as diretrizes que facilitarão o desempenho dessas atividades;

A Seção 7 trata da Liquidação e Pagamento da Despesa, ou da verificação do adimplemento da obrigação contratual, acompanhado do ateste de nota fiscal e encaminhamento para pagamento.

A Seção 8, das Sanções Administrativas, trata da conceituação, dos responsáveis pelo início do procedimento e por sua condução, da notificação ao contratado e de sua defesa prévia. O STJ, no recurso especial nº 914.087/RJ, afirma a respeito desse assunto que o art. 87 da Lei 8.666/93 não estabelece critérios claros e objetivos sobre as sanções decorrentes de descumprimento de contrato embora haja uma gradação acerca das penalidades previstas nos quatro incisos do dispositivo legal. A possível penalidade aplicada ao contratado pela Administração diante do citado artigo deve ser aplicada com base na razoabilidade, adotando-se entre outros critérios, a própria gravidade do descumprimento do contrato, a noção de adimplemento substancial, e a proporcionalidade;

A Seção 9 - Das Vedações ao Fiscal - trata dos atos de ingerência na administração da contratada. Os contratos para serem eficazes devem estar assinados, empenhados e publicados. Sem estas providências não pode haver fornecimento de bem ou serviço por parte do contratado. E já que se contratou a prestação do serviço e não a mão de obra, todo o direcionamento e comando dos trabalhadores devem partir do preposto da empresa;

Apêndices com apresentações de modelos, formulários e procedimentos que poderão ser utilizados durante a fiscalização de contratos.

O Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos da UFC é objeto de trabalho monográfico que realiza análise minuciosa de suas seções, e no qual se conclui pela compatibilidade do exercício da atividade de fiscalização de contratos com o que prevê a legislação (PEIXE, 2014).

4.3 Fiscalização de contratos administrativos na UFC

Segundo Borges (2014, p. 67) desde sua criação em 1954, a Universidade Federal do Ceará trata dos contratos administrativos regulamentados os quais se vinculavam ao Gabinete do Reitor. Em 1981 eles passaram a ser administrados pela Pró-Reitoria de Administração.

Atualmente, a grande maioria dos contratos e atas referentes a compras e serviços comuns, a exemplo dos contratos de limpeza e de apoio administrativo, são assinados pela Pró-reitora de Administração conforme Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos (2014, p. 16), enquanto os contratos de obras e serviços de engenharia são assinados pela Reitoria ou Secretaria de Infraestrutura.

A Pró-Reitoria de Administração possui em sua estrutura a Divisão de Gestão de Contratos, Atas e Convênios, responsável pelo acompanhamento e controle da contratação, desde a assinatura do contrato até sua extinção.

Ressalte-se que os fiscais de contratos são servidores indicados pelo demandante ou unidade interessada pelo bem ou serviço na ocasião da elaboração do Termo de Referência e designados no próprio instrumento contratual ou através de ato específico da autoridade competente (portaria), que é publicado no Diário Oficial da União.

Para efeito do que consta no artigo 31 da IN ° 6/2013, na UFC a figura do gestor de contratos existe apenas para os contratos administrativos de natureza continuada que envolvam cessão de mão de obra e sua designação recai sobre o superior hierárquico do fiscal técnico do contrato. Este por sua vez, é o servidor indicado no Termo de Referência, o qual acompanhará a execução do contrato até sua finalização. Já a fiscalização administrativa, correspondente ao acompanhamento administrativo e burocrático – atividade de apoio aos gestores/fiscais do contrato é da competência da Divisão de Gestão de Contratos, Atas e Convênios.

No início da execução orçamentária de 2014, a Pró-Reitoria de Administração no memorando de nº 55/2014/PRADM/UFC, enumerou 54 contratos administrativos de serviços de natureza continuada e 31 fiscais. A maioria desses fiscais (32%) concentra-se na Superintendência de Infraestrutura (UFC-INFRA) e exercem a função sobre 28 dos contratos firmados com empresas terceirizadas. Essa concentração de serviços contratados sob a gestão/fiscalização de pessoal lotado na UFC-INFRA, justifica-se pelo fato desse órgão ser o

responsável pela gestão, coordenação, supervisão e controle dentre outras atividades, das relacionadas à manutenção, recuperação e atividades auxiliares.

A UFC contrata mediante licitação ou dispensa ou inexigibilidade e são fiscalizados pela UFC-INFRA, dentre outros serviços os abaixo listados:

- Serviços continuados de portaria e recepção;
- Serviços continuados de vigilância armada e desarmada, diurna e noturna;
- Serviços de manutenção preventiva e corretiva de bens móveis e imóveis;
- Serviços de controle sanitário integrado no combate a pragas urbanas;
- Serviços de limpeza e manutenção em áreas verdes;
- Serviços de limpeza e conservação das áreas internas e externas aos prédios, na capital e no interior;
- Serviços de motorista de veículos (automóveis, ônibus, caminhão, motocicletas etc.);
- Serviços de fornecimento de combustíveis e manutenção de veículos oficiais;
- Serviços de locação de sistemas de rastreamento e monitoramento de veículos;
- Serviços de apoio administrativo;
- Serviços de manutenção corretiva e preventiva em aparelhos de refrigeração;
- Serviços de fornecimento de água, energia elétrica, telefonia e internet.

Na publicação dos extratos dos termos dos contratos desses serviços constam: o número do contrato, o objeto, a data da publicação, o número do processo administrativo, a fundamentação legal, o CNPJ do contratado e do contratante, a data da vigência do contrato e de sua assinatura, além dos valores inicialmente contratados.

Os serviços administrativos de natureza continuada, objeto desse estudo, foram contratados por um valor publicado inicialmente em 2012 de R\$ 38.010.083,97; em 2013 de R\$ 42.084.378,58 e em 2014 de 35.617.226,97.

Após a apresentação dos principais agentes responsáveis pela fiscalização de contratos administrativos na UFC e a identificação de seus objetos, segue-se capítulo referente aos aspectos metodológicos que foram utilizados para a pesquisa.

5 METODOLOGIA DA PESQUISA

Este capítulo objetiva demonstrar os procedimentos utilizados na efetivação da pesquisa, procurando evidenciar os métodos e técnicas adotados para a validação dos resultados obtidos.

5.1 Tipologia da pesquisa

No que se refere à opção metodológica, o presente trabalho se insere no rol da pesquisa descritiva, que segundo Gil (2009, p.42), juntamente com a pesquisa exploratória são utilizadas por pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática. São as mais solicitadas por organizações como instituições educacionais, empresas comerciais, partidos políticos etc.

Quanto ao método ou abordagem a pesquisa é qualitativa, pois conforme (CRESWELL, 2010, p. 229) na investigação qualitativa intenciona-se entender uma situação social, um evento, um papel, um grupo ou uma interação específica. Incluído nesse conceito, este trabalho envolve uma análise não quantificável e caracterizada pela busca da compreensão das características da fiscalização de contratos na Universidade.

Quanto aos procedimentos utilizados o estudo é considerado bibliográfico, documental e estudo de caso. Gil (2009, p. 44) conceitua estudo bibliográfico como sendo um estudo sistematizado, feito através de material já elaborado, artigos científicos, livros, jornais, revistas dentre outros. Esse estudo apresenta como vantagem o fato de permitir ao pesquisador a cobertura do assunto pesquisado de forma mais abrangente do que seria caso pesquisasse diretamente. O material bibliográfico utilizado aqui se constitui principalmente de publicações como livros, monografias, dissertações. Foram escolhidos os principais autores dentro da área do Direito Administrativo brasileiro.

O estudo é documental quando elaborado a partir de materiais que não receberam tratamento analítico, como por exemplo, documentos oficiais ou leis. Para alcançar os propósitos deste trabalho procedeu-se à pesquisa documental das leis, decretos, instruções normativas, disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal - ComprasNet e à pesquisa dos acórdãos do Tribunal de Contas da União, referentes ao assunto abordado.

Yin (2010, p. 24) afirma que o estudo de caso, como método de pesquisa, é usado em muitas situações, para contribuir ao nosso conhecimento dos fenômenos individuais,

grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados. Trata-se de estratégia propícia para responder perguntas do tipo como ou por que, revelando assim, seu caráter explicativo. Estas são perguntas típicas do problema estudado que pretende descrever a fiscalização de contratos na Universidade, no contexto do marco regulatório atual.

5.2 Sujeitos participantes da pesquisa

Os participantes da pesquisa são os fiscais e ex-fiscais de contratos administrativos de natureza continuada, vigentes no período de 2012 a 2014, da Universidade Federal do Ceará. Esses profissionais estão habilitados a expressar e fornecer as informações relevantes para que sejam atingidos os objetivos propostos neste estudo, de forma a possibilitar a obtenção de respostas significativas para o problema investigado.

5.3 Instrumento de coleta de dados - questionário

O instrumento de coleta de dados utilizado nesta pesquisa é um questionário adaptado de Sekido (2012) e Marinho (2012), composto por 18 questões (fechadas e abertas), que busca identificar a percepção dos fiscais de contratos sobre a ocorrência de comportamentos orientados à aprendizagem na instituição, bem como levantar as possíveis fragilidades ocorridas durante o acompanhamento da execução contratual, diante das recomendações dispostas nas leis regulamentares específicas para as contratações públicas.

5.3.1 Tratamento dos dados

Foram realizadas análises qualitativas, com a utilização da abordagem de análise de conteúdo de Bardin (2011), para as respostas às questões abertas. Para a análise quantitativa das questões fechadas os dados levantados foram tabulados com a utilização dos recursos do aplicativo Microsoft Office Excel.

Inicialmente foi realizado o pré-teste do questionário com uma amostra de 02 respondentes, objetivando a identificação de possíveis falhas na construção dele, como por exemplo, na ordem de apresentação das questões, ou a desnecessidade de alguma delas etc.

A coleta de dados para a pesquisa foi realizada no mês de janeiro de 2014, com uma amostra do tipo intencional, composta por 31 fiscais de contratos administrativos de natureza continuada, vigentes de 2012 até 2014.

A seguir apresentam-se os resultados da pesquisa.

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

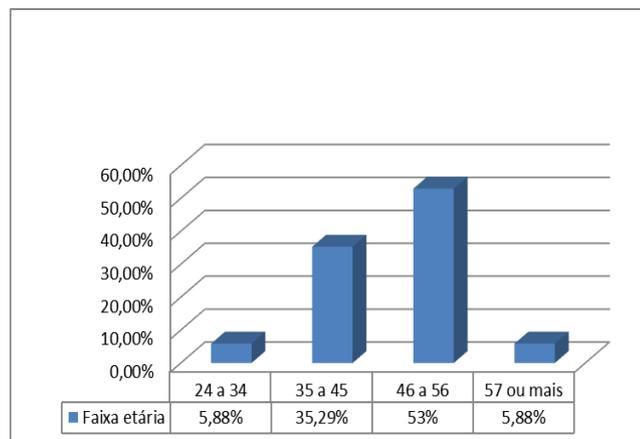
Neste capítulo são apresentados os resultados da aplicação do questionário descrito na seção 5.3, direcionado aos fiscais de contratos administrativos de natureza continuada da Universidade. A apresentação dos resultados está organizada em dois blocos: no primeiro, a descrição do perfil dos servidores-fiscais e, em seguida, são apresentadas as práticas adotadas no desenvolvimento das atividades de fiscalização e as principais dificuldades enfrentadas pelos fiscais. Para esta pesquisa foram respondidos e utilizados para análise de resultados 17 (dezessete) questionários de um universo de 31 fiscais.

I – PERFIL DO FISCAL

O objetivo das questões desse bloco é o conhecimento dos aspectos biográficos do servidor que exerce a função de fiscal na UFC: faixa etária, gênero (masculino/feminino), tempo de atuação na função e grau de escolaridade.

Ao se analisar o perfil dos fiscais no que diz respeito à faixa etária, pode-se observar que os respondentes estão, em sua maioria, na faixa etária dos 46 aos 56 anos (53%), portanto, bem próximos da aposentadoria (ver Gráfico 1). Esse dado sugere a renovação da equipe de fiscais, com o aproveitamento das potencialidades dos atuais, no sentido de contribuírem na educação profissional dos novos.

Gráfico 1 – Faixa etária dos fiscais



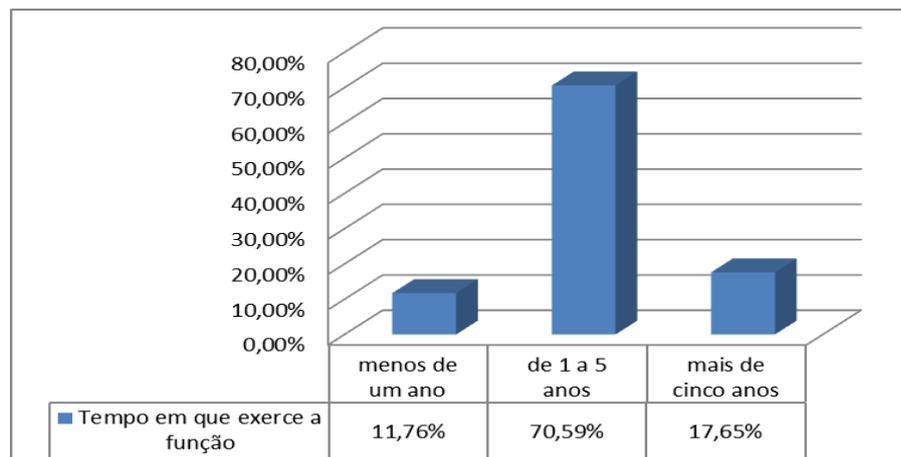
Fonte: Resultado da pesquisa

Quanto ao gênero (masculino/feminino) desses profissionais, o resultado da pesquisa demonstrou que 41,8% dos respondentes são do gênero feminino, enquanto a população do gênero masculino é de 58,82%.

Quando questionados sobre o tempo em que atuam como fiscais de contratos, a maioria, 70,59% dos respondentes, afirmaram exercer a função num período entre 1 (um) a 5 (cinco) anos; 17,65%, exercem a função há mais de cinco anos e apenas 11,76% a exercem há menos de 01(um) ano, conforme se pode ver no Gráfico 2.

Como se pode notar, a grande maioria exerce a função há pelo menos 1 ano, mas há também quem trabalhe como fiscal há mais de 10 anos. Esse é um fato que revela o grau de comprometimento desses servidores com a UFC e valida suas opiniões no sentido da melhoria das condições da fiscalização da execução dos contratos celebrados pela Instituição. Veja-se que eles já atuavam como fiscais à época da Instrução Normativa nº 02/2008, cuja vigência iniciou-se a partir de junho/2008, e que, segundo Santana (2008, p. 25) nos artigos 31 a 35 roteiriza o acompanhamento e a fiscalização dos contratos, fixando parâmetros seguros para o gestor e o fiscal de contratos desempenharem bem suas atribuições. Os demais fiscais já iniciaram suas atividades à luz da referida norma.

Gráfico 2 – Tempo de exercício da função



Fonte: Resultado da pesquisa

Quanto ao grau de escolaridade, a grande maioria dos fiscais participantes da pesquisa (94%) revelou ter concluído um nível de pós-graduação. A qualificação profissional é um fator relevante e de grande importância no exercício da função pública e no modo de gerir os recursos públicos.

Ao fiscal devem ser proporcionados além de conhecimento sobre a fiscalização da execução contratual e de suas responsabilidades, os recursos humanos, materiais e técnicos para o desenvolvimento dessa atividade. O grupo II a seguir, contextualiza a visão dos fiscais a respeito desses aspectos da fiscalização de contratos administrativos na UFC.

II – FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

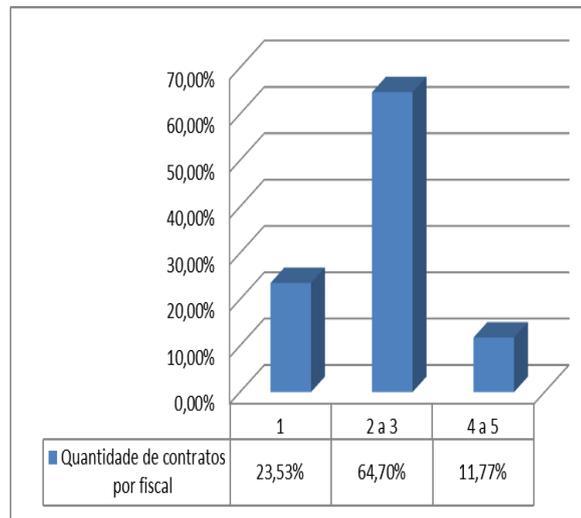
Objetiva-se, com esse bloco de questões, a identificação de possíveis fragilidades durante a fiscalização da execução dos contratos de natureza contínua, tendo em vista a legislação aplicável e as recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU).

Ao se analisar a quantidade de contratos por fiscal pôde-se observar que com relação aos contratos administrativos de natureza continuada, 64,70% dos fiscais exercem atividades de fiscalização sobre 2 (dois) a 3 (três) deles; 11,77%, sobre 4 (quatro) a 5 (cinco) e apenas 23,53% sobre 1 (um) contrato (ver Gráfico 3).

No trecho a seguir note-se a percepção do Respondente 1 a respeito da quantidade de contratos por fiscal: “... acho que deveria ser designado um fiscal para um determinado número de contratos e ser esse trabalho o único desse servidor e não acumular funções para uma mesma pessoa.”

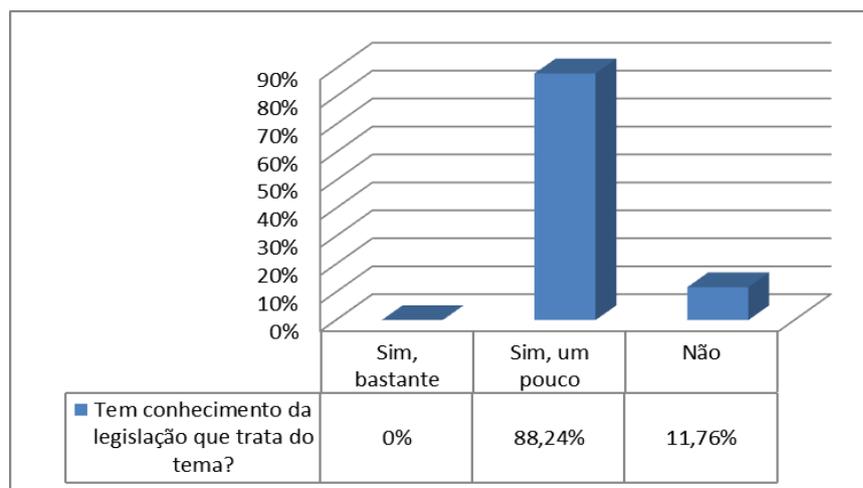
Sobre esse assunto o TCU aconselha que se evite a designação de um único servidor para a fiscalização de mais de um contrato (Acórdão 38/2013-Plenário).

Destaque-se a observação de Costa (2013), sobre a patente necessidade de se dar mais atenção à atividade de fiscal de contratos, destacando para esse labor servidor que detenha capacidade técnica para verificar o cumprimento do objeto pactuado, com a disponibilização de tempo suficiente para que possa exercer a atividade de fiscal de contrato público.

Gráfico 3 – Quantidade de contratos por fiscal

Fonte: Resultado da pesquisa

Questionados sobre seu conhecimento acerca da legislação que trata do tema da pesquisa, fiscalização de contratos, 88,24% dos respondentes afirmaram saber um pouco e 11,76% afirmam não ter nenhum conhecimento, conforme mostra o Gráfico 4. Considerando-se que a grande maioria deles exerce a função há pelo menos 05 (cinco) anos, conforme constatado no bloco anterior, conclui-se pelo desconhecimento da mencionada legislação, inclusive por esses profissionais.

Gráfico 4 – Conhecimento da legislação

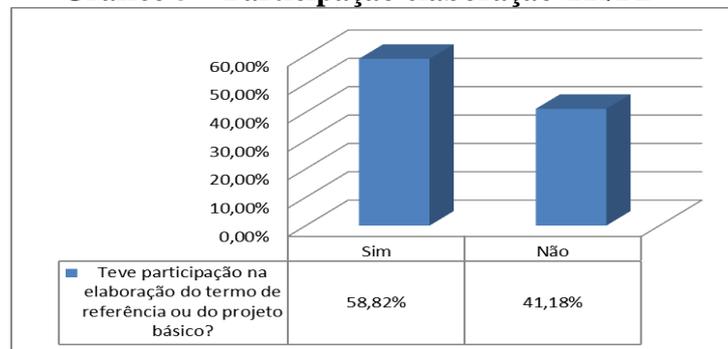
Fonte: Resultado da pesquisa

Convém lembrar que um contrato mal gerenciado pode resultar em prejuízos para a Administração, por isso a importância do desenvolvimento de mecanismos que auxiliem o fiscal no acompanhamento dos contratos. Com essa providência, o administrador público resguardará o interesse público e a si próprio.

Questionados sobre se tiveram participação na elaboração do termo de referência, do projeto básico e do contrato, a maioria, 58,82%, responderam que SIM; contudo, ainda é muito grande o percentual dos que responderam NÃO (41,18%), conforme mostra o Gráfico 5. Desses 41,18%, apenas 02 fiscais não participaram porque assumiram a função quando os contratos já estavam em andamento. Os outros, que não participaram, são fiscais que exercem a função num período entre 02 a 05 anos e fiscalizam de 03 a 05 contratos.

É fundamental para a realização de uma fiscalização eficiente da execução do futuro contrato, a participação do fiscal na elaboração desses instrumentos de planejamento da contratação. Há inclusive, entre os que participaram, quem tenha feito a pesquisa de preços de mercado para a estimativa do custo da contratação.

Gráfico 5 – Participação elaboração TR/PB



Fonte: Resultado da pesquisa

Quanto ao treinamento e capacitação para o exercício das atribuições, apenas um dos respondentes afirmou ter participado de alguma espécie de treinamento para o exercício de suas atribuições. Observem-se os relatos de três deles: “Não, mas senti a necessidade e fiz um curso aparte (*sic*) de fiscalização de contratos no [...]” (RESPONDENTE 6) ; “Foram repassadas informações de rotinas referentes às atividades dos contratos pelo antigo responsável. (RESPONDENTE 8) e “Não, o aprendizado veio com a prática” (RESPONDENTE 10).

Vale lembrar aqui o que já foi dito na Introdução, que a fiscalização de contratos públicos apresenta muitas dificuldades e exige preparo e treinamento. Note-se também a decisão do Tribunal de Contas no Acórdão nº 839/2011-Plenário, pela ausência de

responsabilidade caso o fiscal não tenha condições apropriadas para o desempenho de suas atribuições.

Quanto ao apoio da administração, no que diz respeito ao fornecimento dos meios humanos e materiais para o exercício da função, o resultado da pesquisa demonstrou que 11,76% dos respondentes estão satisfeitos, 47,06%, não estão satisfeitos e os outros 41,18%, disseram que a administração fornece precariamente ambos os itens, parcialmente ou apenas fornece materiais (ver Gráfico 6).

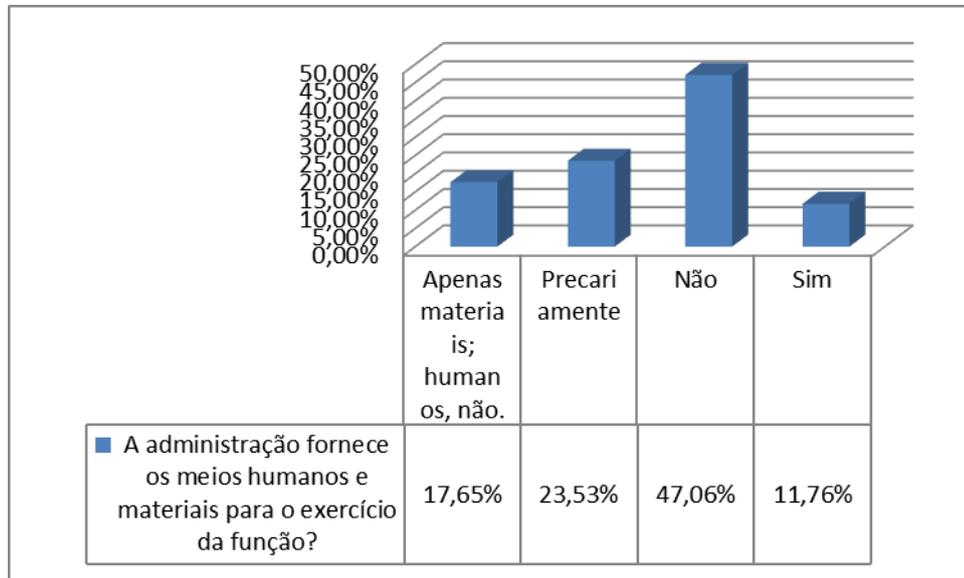
Alguns dos fiscais queixam-se da falta dos materiais ou da sua qualidade e/ou da falta de pessoal de apoio, tendo em vista que muitas das atividades burocráticas exigem aberturas de processos e juntada de documentos etc., ocupando demasiadamente o fiscal. O simples encaminhamento de uma nota fiscal para pagamento, por exemplo, exige que o servidor-fiscal, além de atestar o recebimento do serviço, anexe ofício de encaminhamento e cópia da Nota de Empenho. Para quem fiscaliza até cinco contratos o trabalho burocrático demanda bastante tempo e mão de obra capacitada. A seguir o relato de dois fiscais sobre a questão “ A administração fornece os meios humanos e materiais para o exercício da função?”

Muito precário material do exercício e com relação aos meios humanos mais precários ainda. (Respondente 2).

Trabalho praticamente só no que diz respeito a função de fiscal, então acho que a administração não fornece os meios humanos, pois muitas vezes acumulo esta função com outras obrigações e fico sobrecarregada. Quanto aos meios materiais, a administração me fornece o que necessito. (Respondente 7).

Na verdade os recursos humanos são reduzidos, mas os materiais são disponibilizados. (Respondente 8).

Corroborando o que afirmam os respondentes, Alves (2004, p. 5) afirma que a administração além de treinamento deve ofertar, quando for o caso, os recursos materiais e técnicos necessários à qualidade do ofício.

Gráfico 6 – Apoio da administração

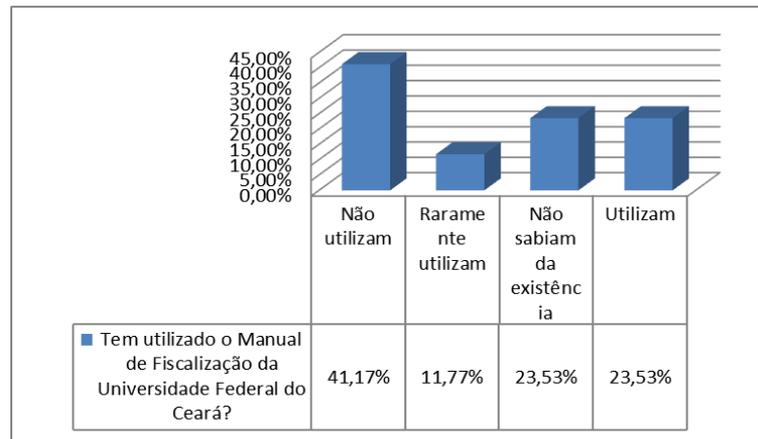
Fonte:Resultado da pesquisa

Constatou-se, também, a baixa utilização dos instrumentos padronizados de controle pelos fiscais quando trataram a questão sobre a utilização do Manual de Fiscalização da Universidade Federal do Ceará, vez que 41,17% deles não o utilizam; 11,76%, raramente o utilizam; 23,53%, nem se quer sabiam da sua existência e apenas 23,53% o utilizam (ver Gráfico 7).

O manual de fiscalização de contratos seria uma forma de se utilizar procedimentos padronizados de controle com o fim de facilitar o monitoramento dos contratos e promover a memória da Instituição.

Convém lembrar a lição de Meirelles (2009, p. 231) para quem o objetivo da fiscalização é assegurar a perfeita execução do contrato ou a exata correspondência com o projeto ou com as exigências estabelecidas pela Administração, tanto no que se referir aos aspectos técnicos, quanto aos prazos de realização, e por isso mesmo, deverá conformar-se às cláusulas contratuais, às normas regulamentares do serviço e às disposições do caderno de serviços, se existente.

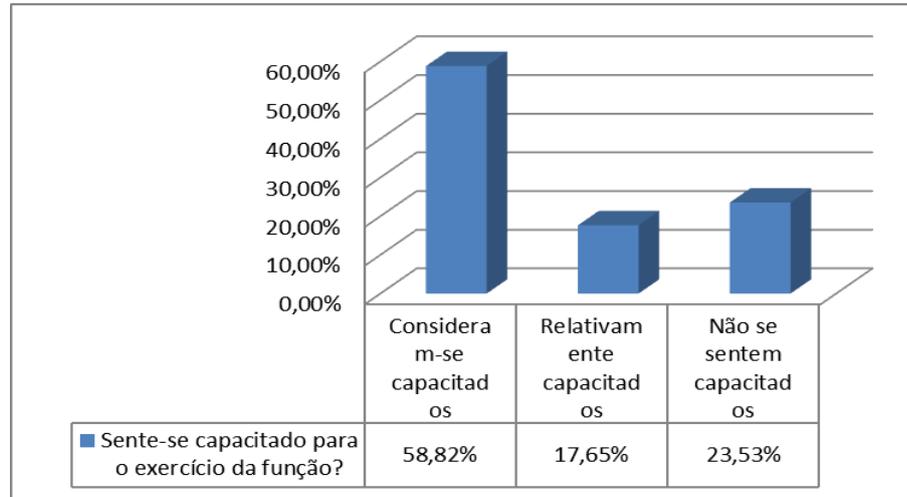
Gráfico 7 – Utilização de procedimentos padronizados de controle



Fonte: Resultado da pesquisa

O Gráfico 8 mostra a capacidade técnica para o exercício da função. Constatou-se que, embora os respondentes não tenham recebido treinamento adequado para a função, 58,82% deles consideram-se capacitados para o seu exercício, tendo um deles relatado que o motivo para isso seria a “experiência vivida em outras empresas antes da UFC, ocupando cargos de gerência de contratos” (RESPONDENTE 13).

Quem se sente pouco, ou relativamente capacitado (17,65%) seria porque “trata-se de um trabalho que foge às atribuições da função que exerço dentro da UFC.” (RESPONDENTE 1) ou “[...] em alguns aspectos do trabalho exercido por mim e não no que diz respeito a legislação” (*sic*) (RESPONDENTE 5), ou ainda “ Mais ou menos. Gostaria de participar de algum curso de capacitação.” (RESPONDENTE 9). Os outros 23,53% não se sentem capacitados.

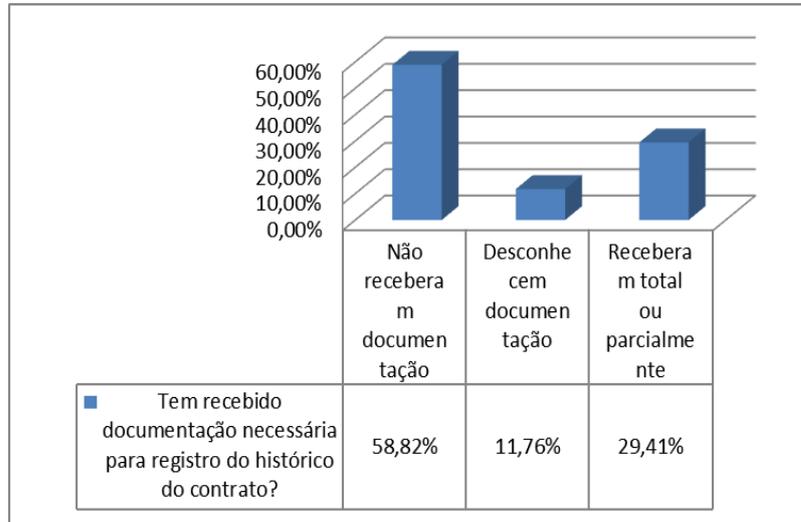
Gráfico 8 – Capacidade técnica para o exercício da função

Fonte: Resultado da pesquisa

O Gráfico 9 mostra o resultado da pesquisa sobre o recebimento da documentação necessária para o registro do histórico do contrato, no qual se revelou que 58,82% dos fiscais afirmaram não terem recebido ou desconhecem (11,76%) tais documentos: “Nesta seção nunca recebemos do setor responsável pelos contratos nenhum dossiê sobre o acompanhamento do contrato fiscalizado.” (RESPONDENTE 1) e “Não, desconheço tal documentação.” (RESPONDENTE 10).

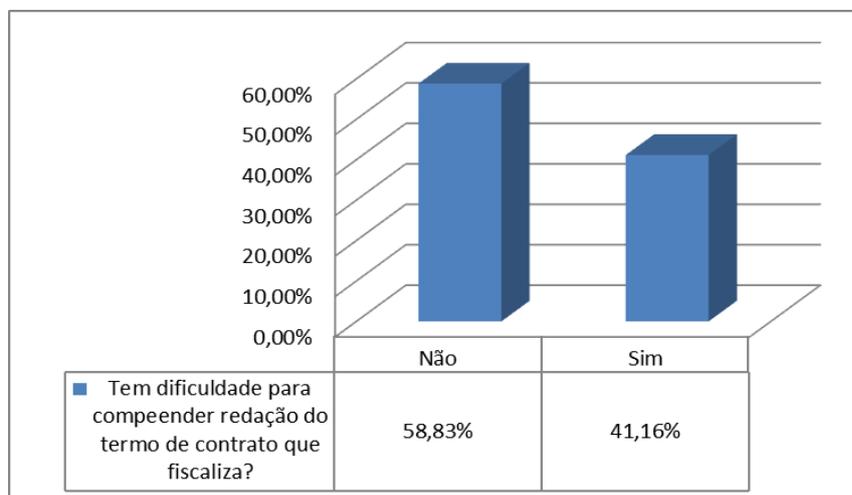
Esse desconhecimento da documentação, muito provavelmente, deve-se à falta da participação do fiscal em cursos de capacitação, conforme já se verificou. A documentação, (vias dos termos de contratos, aditivos, notas de empenho etc.), via de regra, deverão ser encaminhados aos fiscais da execução de contratos pelo fiscal administrativo (conforme já visto: Divisão de Gestão de Contratos, Atas e Convênios).

Somente 29,41% afirmaram receber total ou parcialmente tal documentação: “os contratos de Y que tenho fiscalizado não apresentaram problemas. Algum tempo atrás alguns documentos (contratos, empenhos, atas) não chegavam [...], mas atualmente têm chegado. Os empenhos são os mais demorados.” (RESPONDENTE 7).

Gráfico 9 – Recebimento documentação p/registro do contrato

Fonte: Resultado da pesquisa

O Gráfico 10 apresenta a dificuldade para a compreensão da redação do termo de contrato, no qual a maioria dos respondentes (58,83%), afirmou não ter nenhuma dificuldade, conforme se pode notar pela exposição de motivos: “Há termos técnicos, mas como já lidamos com isso constantemente a dificuldade fica bem menor. E caso eu tenha alguma dúvida consulto o coordenador do projeto ou o manual” (Manual de Fiscalização da Universidade Federal do Ceará) (RESPONDENTE 16). No entanto, os que apresentam alguma dificuldade representam 41,16%, fato que sugere a necessidade de maior participação desses profissionais na elaboração dos termos de referência e dos projetos básicos, acesso às propostas vencedoras e também participação na elaboração dos termos de contratos.

Gráfico 10 – Dificuldades com a redação do contrato

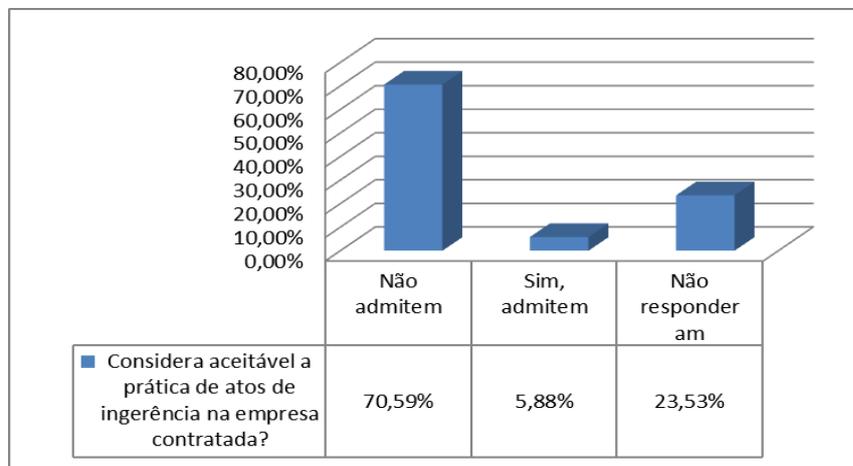
Fonte: Resultado da pesquisa

Quanto à aceitação da prática de atos de ingerência, o Gráfico 11 revela que 70,59% dos respondentes afirmaram não admitir em hipótese alguma atos de ingerência na empresa contratada e apenas 5,88% admite essa interferência. Os demais, 23,53%, não responderam ou não souberam responder.

O artigo 10 da Instrução Normativa nº 02/2008 veda à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, a exemplo do poder de mando, do desvio de funções dos trabalhadores da contratada ou mesmo considerar os trabalhadores da contratada como colaboradores eventuais do próprio órgão ou entidade responsável pela contratação.

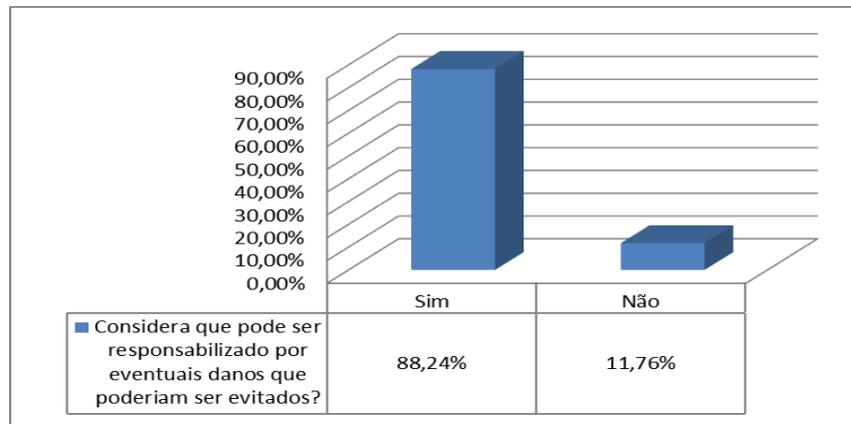
Corroborando àqueles que admitem atos de ingerência na administração da contratada, vale destacar que a vedação admite exceções para os contratos cujos objetos preveem o atendimento direto ao contratante, como é o caso dos serviços de recepção, apoio administrativo e manutenção.

Gráfico 11 – Aceitação da prática de atos de ingerência



Fonte: Resultado da pesquisa

Quanto à responsabilização por eventuais danos ao erário, o Gráfico 12 revela que a maioria dos respondentes (88,24%) considera que pode ser responsabilizado por eventuais danos que poderiam ser evitados e apontam como motivos principais para levá-los a isso a falta de informação e treinamento. Entre aqueles que não se consideram responsáveis (11,76%) há quem considere como causa para isso “a demanda de serviços é muito alta e a equipe do meu setor, em minha visão, ainda é pequena frente a (*sic*) respectiva demanda.” (RESPONDENTE 9).

Gráfico 12 – Responsabilização por danos

Fonte: Resultado da pesquisa

Ao serem perguntados sobre a maior dificuldade encontrada no exercício da função de fiscal de contrato, foram obtidos os seguintes grupos de respostas (ordenados segundo a frequência de aparição):

- i. Falta de treinamento: “Não participei de nenhum curso ou treinamento ou palestra na área.” (23,53%);
- ii. Compreensão dos procedimentos administrativos inerentes aos contratos (17,65%);
- iii. Falta de conhecimento sobre a elaboração do contrato (17,65%);
- iv. Verificar a documentação fiscal, trabalhista e previdenciária (17,65%);
- v. Falta de conhecimento sobre a elaboração do contrato (17,65%);
- vi. Falta de conhecimento sobre o andamento do contrato (11,76%);
- vii. Outros: conciliar os valores das faturas emitidas pelo contratado com as condições previstas no Edital; falta pessoal capacitado; baixa qualidade do material de expediente; sobrecarga de funções (fiscalizar e gerir contratos); conseguir as 03 propostas no momento da renovação ou não do contrato; acompanhar as licitações; falta de conhecimento do trâmite da documentação na Pró-Reitoria de Administração; serviço contratado atende a *campi* localizados em municípios diferentes, obrigando o fiscal a exercer suas atividades fora do seu local habitual de trabalho; falta de comunicação de informações do gestor para com o fiscal; falta de um termo de referência/projeto básico bem elaborado que contemple a descrição detalhada do objeto do contrato; adoção de procedimentos padronizados de fiscalização.

Finalmente, as sugestões de melhoria das condições de trabalho apontadas pelos próprios fiscais foram:

- A Instituição poderia capacitar melhor seus servidores que atuam como fiscais de contrato para que todos se sintam seguros e capacitados para atuarem melhor e com eficiência nessa função.
- Melhores condições de trabalho: recursos humanos e materiais com o fornecimento de ferramentas no âmbito da informática referentes a softwares de gerenciamento de contratos e assessorias jurídica e contábil;
- Adoção de um procedimento padrão de fiscalização;
- O fiscal deve ser servidor específico para esse fim (restrito à fiscalização);
- Autonomia para trabalhar conforme o que preceitua o contrato e não conforme a prática da entidade (política);
- A função de fiscal deveria ser atribuída como um convite ou indicação e não como uma imposição.

O recebimento do objeto contratado oferece grande probabilidade de risco, tanto para o gestor, como para o fiscal, principalmente se essa tarefa não é executada com segurança. Neste capítulo da pesquisa de campo identificaram-se, a partir da percepção dos fiscais, as maiores dificuldades encontradas por eles no desempenho da função e suas possíveis soluções. O trecho a seguir resume bem o perfil de QUEM foi escolhido para a tarefa e COMO a tem desenvolvido:

A minha maior dificuldade é o fato de não ter a certeza se os procedimentos que e decisões que tomo são ou não adequados à fiscalização do contrato. Isso poderia ser evitado se houvesse um treinamento e a adoção de um procedimento padrão para todos os fiscais. Eu atuo com base no meu bom senso. (RESPONDENTE 11).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo da contratação pública é estruturado em “3D” (três dimensões): planejamento (fase interna), seleção da proposta (fase externa) e fase contratual. Todas essas fases têm seu grau de importância e cada uma deve ser muito bem estudada com intuito de se gastar bem o recurso público. É preciso planejar com precisão adequada o objeto que atenda à necessidade pública, selecionar de forma isonômica a pessoa que será capaz de satisfazer essa necessidade e contratá-la. Está tudo na Lei 8.666/93 e Lei 10.520/2022, que tratam do processo de contratação pública.

Diariamente são noticiadas histórias de má administração dos recursos públicos e no caso das contratações públicas, o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato é um dos poderosos aliados do gestor na defesa do interesse público. É através da fiscalização que se verifica o cumprimento das disposições técnicas e administrativas contidas no termo. As decisões do TCU intensificam a relevância da fiscalização e justificam porque a etapa da execução do contrato é uma das mais complexas atividades da Administração Pública. Durante a execução, o fiscal pode, agindo preventivamente, observar se a contratada cumpre com o que está previsto no instrumento contratual, para que se alcance os resultados esperados no ajuste e os benefícios econômicos para a Administração. A abordagem inicial desse trabalho centrou-se nesses conceitos, para demonstrar a importância de se desenvolver uma fiscalização da execução de contratos comprometida com a Lei e com as boas práticas da Administração Pública. Como foi dito a Universidade trabalha com contratações regulamentadas desde o início de suas atividades.

Considera-se alcançado o objetivo principal do estudo, a análise dos aspectos da fiscalização de contratos administrativos de natureza continuada, vigentes de 2012 até 2014, na UFC, com foco na visão de seus fiscais e ex-fiscais. Esses servidores fazem a rotina dessa atividade e constroem a história prática da fiscalização de contratos na UFC, que, como se observou, não tem sido nada fácil. Para os fins desse estudo os gestores, por serem em menor número, foram considerados fiscais.

Os objetivos específicos foram o esteio da pesquisa. Extraíram-se os principais aspectos da teoria de contratos a partir da doutrina, da legislação, das obras citadas dos estudiosos da Administração Pública, das pesquisas (monografia, dissertações e artigos) sobre o assunto, que se observou ratificados pelas decisões do TCU, manifestadas através de seus Acórdãos, os quais testemunham a realidade da gestão e fiscalização de contratos públicos.

Pela descrição do perfil do fiscal, confirmou-se a competência desses servidores para o exercício da função, apesar das dificuldades apontadas, principalmente a falta de treinamento, recursos humanos e materiais.

A falta de capacitação e, às vezes, de informações, não impedem que desenvolvam suas atividades com o zelo e a dedicação exigidos do servidor para o bom andamento do serviço público. Confirmando sua forma de trabalho perante os contratos administrativos, na qual a prática da fiscalização é construída no dia-a-dia, com base na experiência e no bom senso.

A pesquisa identificou alguns fatores que podem impedir uma fiscalização eficiente da execução contratual: falta de treinamento e qualificação (não houve quem não tenha falado nesse assunto); desconhecimento a respeito da legislação (fiscalização de contratos e também previdenciária, trabalhista e tributária); fiscais atuam sobre mais de um contrato; acúmulo de atividades do cargo com as de fiscal e segregação de funções (fiscalXgestor) e a maioria não participou da elaboração do TR/PB.

Por fim, e com inspiração no Respondente 11, para que o fiscal, além de bom senso, tenha a convicção de que seus procedimentos e decisões são adequados à fiscalização do contrato, sugere-se como possíveis alternativas para a minimização dos problemas apontados pela pesquisa:

- Participação em eventos externos: cursos, palestras e congressos voltados à fiscalização de contratos;
- Assinaturas de periódicos voltados à prática da fiscalização de contratos;
- Programas internos de treinamentos na área e o compartilhamento de experiências entre os profissionais;
- Reuniões para solução conjunta de problemas relacionados;
- Promoção do Manual de Fiscalização da UFC.

A fiscalização de contratos é tarefa das mais complexas e exige conhecimento e aperfeiçoamento contínuos do profissional, para que esse tome decisões acertadas e no interesse do bem público. Faz-se necessário o desenvolvimento e manutenção de uma atividade de gestão/fiscalização de contratos mais eficiente, que atenda à demanda da clientela sempre crescente da UFC.

Como restrição ao desenvolvimento deste trabalho aponta-se a dificuldade em contatar os fiscais dos contratos que foram objeto desse estudo, tendo em vista que dos 31 apenas 17 responderam ao questionário.

Sugere-se, como trabalhos futuros, a elaboração de pesquisas que ampliem esta e cujos atores sejam os gestores e fiscais de contratos referentes a obras e a reformas, e também, à aquisição de materiais para entrega futura; e educação continuada de gestores e fiscais de contratos públicos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do Tribunal de Contas da União** – Ano 35 – Número 102 – Outubro/Dezembro 2004. Disponível em <www.unifal-mg.edu.br/auditoria>. Acesso em 13 de janeiro de 2015.

BORGES, Sílvia Helena Costa Rego. **A gestão dos contratos de concessão de uso de imóvel na UFC: trajetória histórica e percursos avaliativos**. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. Disponível em <www.poleduc.ufc.br/>. Acesso em agosto/2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO, Walter Weider de. **Alterações em contratos administrativos de natureza continuada: uma discussão da determinação do valor inicial do contrato**. 2013. Dissertação (Mestrado Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013. Disponível em <repositorio.ufla.br/>. Acesso em 11 de junho de 2014.

COSTA, Antônio França da. **Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos**. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3653, 2. jul. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24855>>. Acesso em: 13. jan. 2015.

CRESWELL, Jonh W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre.: Artmed, 2010. Traduzido por Luciana de Oliveira.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 23 junho de 2013.

_____. Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 01 de agosto de 2012.

_____. Lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 15 de agosto de 2013.

_____. Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso 01 de agosto de 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 2/2008** de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em <<http://www.comprasnet.gov.br/legislação/in/>>. Acesso em 08 de agosto de 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 6/2013** de 23 de dezembro de 2013. Altera a Instrução Normativa nº 2/2008. Disponível em <<http://www.comprasnet.gov.br/legislação/in/>>. Acesso em 28 de fevereiro de 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Departamento de Logística e Serviços Gerais. **Sistema de gestão de contratos: SICON: Manual do usuário/Departamento de Logística e Serviços Gerais**. Brasília: MP 2005. Disponível em <www.gespublica.gov.br> Acesso em 30 de novembro de 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1330/2008**, Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/>>. Acesso em 02 de maio de 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 462/2003**, Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/>>. Acesso em 02 de maio de 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1248/2007**, Plenário. Relator: Walmir Campelo. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/>>. Acesso em 10 de maio de 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 4016/2010**, Segunda Câmara. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/>>. Acesso em 10 de maio de 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 134/2008**, Plenário. Relator: Guilherme Palmeira. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/>>. Acesso em 10 de maio de 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1425/2007**, Plenário. Relator: Marcos Benquerer. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/>>. Acesso em 30 de maio de 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 88/2008**, Segunda Câmara. Relator: Marcos Benquerer. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/>>. Acesso em 30 de maio de 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 4593/2010**, Segunda Câmara. Relator: José Jorge. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/>>. Acesso em 30 de maio de 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 38/2013**, Plenário. Relator: José Jorge. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/>>. Acesso em 30 de maio de 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 839/2011**, Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/>>. Acesso em 30 de maio de 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 299/2007**, Plenário. Relator: Marcos Vinícius Rodrigues. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/>>. Acesso em 30 de maio de 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1997/2006**, Segunda Câmara. Relator: Augusto Nardes. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/>>. Acesso em 30 de maio de 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DUTKEVICZ, Ivanilde Carmen. **Manual de orientação aos gestores das instituições federais de ensino superior para contratação de serviços**. 2013. Dissertação (Mestrado Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária) – Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br>>. Acesso em 11 de junho de 2014.

FREITAS, Marcelo de; MALDONADO, José M. S. de Varge. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 47, n.5, p. 1265-1281, setembro-outubro, 2013. Disponível em <www.spell.org.br>. Acesso em 13 de janeiro de 2015.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. **Direito administrativo**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LINS, Adriana Fonseca. **Proposta para otimização de processos licitatórios na companhia brasileira de trens urbanos – CBTU**. 2003; Dissertação (Mestrado Programa de Pós-Graduação em Engenharia Industrial). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em <www.maxwell.vrac.puc-rio.br/>. Acesso em 18 de setembro de 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARINHO, Rita de Cássia Pinho. **A implementação de procedimentos de controle como estratégia de disseminação do conhecimento e instrumento para atingir eficiência na fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma universidade pública**. 2012. Dissertação (Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012. Disponível em <www.bdttd.ndc.uff.br>

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Melo. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Renato Geraldo. **O processo de contratação pública-fases, etapas e atos**. 1. ed. Curitiba: Zênite, 2012.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa e inexigibilidade de licitação pública**. Belo Horizonte: Forum, 2011.

SANTANA, Jair Eduardo. Licitação e contratação de serviços continuados ou não: a instrução normativa nº 02/2008 – SLTI/MPOG. **Revista O Pregoeiro**. Curitiba, 2008. p. 18 - 25 Disponível em <transparência.pi.gov.br/>. Acesso em 08 de agosto de 2012.

SANTOS, Alberto Almeida dos; Quelhas, Osvaldo Luiz Gonçalves. **Administração de contratos no setor público: uma revisão da literatura**. In IX Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2013. Rio de Janeiro. Disponível em <www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/.../cneg9/.../T13_0575_3278.pdf>. Acesso em 11 de junho de 2014.

SEKIDO, Amélia Midori Yamane. **Terceirização na administração pública: a gestão e a fiscalização dos contratos**, 2010. Monografia (Curso de Especialização em Auditoria Governamental). Universidade Gama Filho, Brasília, 2010. Disponível em <portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/tcu/comunidades/licitações_contratos_tcu>. Acesso em 08 de agosto de 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução: Ana Thorell. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

QUESTIONÁRIO DOS FISCAIS DE CONTRATOS DA UFC

Caro(a) fiscal,

Sou mestranda do curso de Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior sob a orientação da professora doutora Sueli Maria de Araújo Cavalcante e gostaria de solicitar sua valiosa contribuição para o presente estudo.

A pesquisa em foco visa à concretização da dissertação de mestrado, versando sobre a Fiscalização de Contratos Administrativos Contínuos da UFC. Solicito, portanto, sua colaboração, em responder a este questionário, na certeza de que sua participação será de grande valia.

Informo que todas as respostas, ao final deste trabalho, permanecerão anônimas.

I - PERFIL DO FISCAL	
1. Faixa etária a) () 24 a 34 anos c) () 46 a 56 anos b) () 35 a 45 anos d) () 57 ou mais	2. Sexo a) () feminino b) () masculino
3. Há quanto tempo exerce a função? _____ _____	4. Grau de escolaridade: a) () Ensino Fundamental completo b) () Ensino Médio completo c) () Ensino Superior completo d) () Pós-graduado

II - QUANTO A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS	
5. Quantos contratos fiscaliza? _____	6. Tem conhecimento da legislação que trata do tema? () Sim, bastante () Sim, um pouco () Não
7. Teve participação na elaboração do termo de referência ou do projeto básico. Especifique? 	
8. Recebeu treinamento para o exercício de suas atribuições? 	
9. A administração fornece os meios humanos e materiais para o exercício da função? 	

10. Você tem utilizado o Manual de Fiscalização da Universidade Federal do Ceará?
11. Sente-se capacitado para o exercício da função?
12. Tem recebido a documentação necessária para registro do histórico do contrato; rastreamento de eventos; questionamentos feitos em auditorias e aplicação de penalidades e que sirvam de base para contratações futuras?
13. Tem dificuldade para compreender redação do termo de contrato que você fiscaliza?
14. Considera aceitável a prática de atos de ingerência na empresa contratada?
15. Considera que pode ser responsabilizado por eventuais danos que poderiam ser evitados?
16. Qual a(s) maior(es) dificuldade(s) encontrada(s) no exercício da função de fiscal? Cite-as. (ex. verificar a documentação fiscal, trabalhista, previdenciária, entre outras.)

17. Gostaria de acrescentar algumas sugestões de melhoria para o exercício da função de fiscal?

Obrigada pela valiosa contribuição!