

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE
E SECRETARIADO.
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
CURSO CIÊNCIAS CONTÁBEIS

FERNANDA BASTOS PEIXE

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:
Um estudo na Universidade Federal do Ceará

FORTALEZA
2014

FERNANDA BASTOS PEIXE

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: Um
estudo na Universidade Federal do Ceará

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Contábeis do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Ceará, como parte de requisitos para obtenção de aprovação da Disciplina de Monografia.

Orientadora: Prof.^a Dra. Denise Maria Moreira Chagas Corrêa.

FERNANDA BASTOS PEIXE**FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:**

Um estudo na Universidade Federal do Ceará

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Ciências Contábeis, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Data da aprovação ____/____/____

Prof^ª. Dra Denise Maria Moreira Chagas Corrêa
Prof^ª. Orientadora

Nota

Prof^ª. Dra Roberta Carvalho de Alencar
Membro da Banca Examinadora

Nota

Prof^ª. Dra Sueli Maria de Araújo Carvalho
Membro da Banca Examinadora

Nota

Aos meus pais, Pedro e Filisbela, às minhas irmãs, Débora e Bruna, ao meu namorado, Lucas e às minhas Tias, Rosena e Maria do Carmo, pelo apoio e incentivo na realização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me deu vida e inteligência, e que me dá força e coragem para continuar a caminhada em busca dos meus objetivos.

À professora Denise Maria Moreira Chagas Corrêa pelo incentivo e paciência na orientação deste trabalho.

Aos meus pais, Pedro e Filisbela, que sem a dedicação, esforço e apoio eu não estaria alcançando meus objetivos.

À família Bastos Peixe, que de alguma forma contribuíram para a elaboração deste trabalho.

Aos meus amigos, Marcelo e Walleska, pelo companheirismo, carinho e ajuda.

RESUMO

A Lei 8.666 de 1993, a chamada Lei de Licitações e Contratos Administrativos, regula as contratações firmadas pela Administração Pública. As Universidades Públicas Federais utilizam os Contratos Administrativos como instrumentos destinados a comprovar a existência do ajuste com o contratado e assegurar sua execução. Para que a execução do contrato obedeça fielmente às cláusulas contratuais acordadas e à legislação vigente, faz-se necessário uma fiscalização eficaz e eficiente a fim de defender os interesses da Instituição Federal e da Sociedade. Quando a fiscalização de contratos torna-se inadequada, os serviços contratados podem não corresponder conforme o previsto no contrato e, assim, podem surgir irregularidades nas execuções contratuais, podendo até gerar prejuízos ao erário. Diante disso, constitui-se o foco principal analisar se os procedimentos inerentes à fiscalização de contratos na Universidade Federal do Ceará (UFC) estão adequados à legislação vigente. Por meio da análise do Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos da UFC, procurou-se averiguar a compatibilidade do exercício da atividade de fiscalização de contratos com o previsto na legislação. Quanto à metodologia, classifica-se como descritiva com abordagem qualitativa. Os dados foram coletados através de um questionário enviados por meios eletrônicos e, também, através da observação direta, onde é possível captar e registrar as informações com fidelidade. O resultado da análise demonstra que a UFC encontra-se adequada à legislação em vigor quanto aos procedimentos utilizados na fiscalização de contratos.

PALAVRAS CHAVES: Administração Pública; Universidades Federais; Contratos Administrativos; Fiscalização.

ABSTRACT

The law of 8,666 1993, the so-called Law of tenders and contracts administration, regulates the signings signed by the public administration. Federal public universities utilize the administrative agreements as instruments to prove the existence of adjustment with the contractor and ensure its implementation. For the execution of the contract comply faithfully to agreed contractual terms and the legislation in force, it is necessary to an effective and efficient oversight in order to defend the interests of the Federal institution and society. When the inspection of contracts becomes inadequate, may not match the contracted services as provided for in the contract and thus may arise some irregularities in contract executions, and could even generate losses to the Exchequer. Given this, it constitutes the primary focus to examine whether the procedures inherent in the scrutiny of contracts at the Federal University of Ceará (UFC) are appropriate to the current legislation. Through Manual analysis of supervision and contract management of the UFC, sought to ascertain the compatibility of exercise of supervisory activity of contracts as provided for in the legislation. As for the methodology, classified as descriptive qualitative approach. The data were collected through a questionnaire sent by electronic means, and also through direct observation, where it is possible to capture and record the information with fidelity. The result of the analysis shows that the UFC is adequate to the legislation in force regarding the procedures used in the monitoring of contracts.

KEY WORDS: Public Administration; Federal Universities; Administrative Contracts; Supervision.

LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS E QUADROS

Gráfico 1- Institucionalização de manual próprio de fiscalização de contratos nas universidades federais.	55
Tabela 1- População de Universidades Federais brasileiras, por região.	54
Tabela 2- Universidades Federais que manualizaram as atividades de fiscalização.	54
Tabela 3- Universidades Federais que adotaram manuais de fiscalização de terceiros.	55
Quadro 1- Grau de adequação da análise com a legislação.....	65

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEU CONTROLE EXTERNO	13
2.1 Conceito de administração pública	13
2.2 Princípios da administração pública	13
2.3 Uso do poder dos administradores públicos	15
<i>2.3.1 Tipos de poderes e deveres administrativos</i>	15
2.4 Atos Administrativos	17
2.5 Licitação	18
2.6 Controle externo	19
<i>2.6.1 Funções do Tribunal de Contas da União</i>	20
<i>2.6.2 Competências do Tribunal de Contas</i>	21
3. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	23
3.1 Conceito	23
3.2 Características dos contratos administrativos	24
3.3 Formalização dos contratos administrativos	27
<i>3.3.1 Instrumento</i>	27
<i>3.3.2 Conteúdo</i>	28
<i>3.3.3 Garantias</i>	29
3.4 Execução dos contratos administrativos	29
<i>3.4.1 Direitos e obrigações das partes</i>	30
<i>3.4.2 Recebimento do objeto</i>	32
<i>3.4.3 Pagamento</i>	33
<i>3.4.4 Duração, prorrogação e renovação</i>	33
a) Duração do contrato	33

b) Prorrogação	34
c) Renovação	35
3.5 Inexecução e Recisão dos contratos administrativos.....	35
3.6 Modalidades de contratos administrativos	36
a) Contratos de obra pública e de prestação de serviços	37
b) Contrato de fornecimento.....	37
c) Contratos de concessão.....	37
4. FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	39
4.1 Obrigatoriedade de fiscalizar	39
4.2 Designação do fiscal.....	39
4.3 Atribuições do fiscal	40
4.4 Modalidades de fiscalização.....	42
4.5 Sanções administrativas.....	46
<i>4.5.1 Sanções previstas ao contratado</i>	<i>47</i>
<i>4.5.2 Sanções previstas ao servidor público</i>	<i>48</i>
5. METODOLOGIA.....	50
5.1 Classificação quanto aos objetivos	50
5.2 Classificação quanto à natureza	50
5.3 Classificação quanto aos procedimentos	50
6. ANÁLISE DE RESULTADOS	52
6.1 Universidades federais e a manualização das atividades de fiscalização de contratos.....	52
<i>6.1.1 Definição da população e análise da amostra</i>	<i>53</i>
6.2 Análise do Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos da UFC	55
<i>6.2. a) Fundamentação Legal.....</i>	<i>56</i>
<i>6.2. b) Terminologia Utilizada</i>	<i>56</i>

6.2. c) <i>Lista de Siglas</i>	56
6.2. d) <i>O Dever de Fiscalização</i>	56
6.2.e) <i>Responsabilidades das Unidades Administrativas</i>	58
6.2.f) <i>Do Acompanhamento e Fiscalização dos Contratos</i>	58
6.2.g) <i>Da Liquidação e Pagamento da Despesa</i>	61
6.2.h) <i>Das Sanções Administrativas</i>	62
6.2. i) <i>Das Vedações ao Fiscal</i>	63
6.2. j) <i>Síntese da análise do manual da UFC</i>	63
6.3 Síntese geral da análise de resultados	65
7. CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS	69

1. INTRODUÇÃO

O Estado possui atribuições constitucionais e legais que objetivam o bem estar da Sociedade, e para o cumprimento de algumas dessas obrigações são realizadas contratações com diversos particulares. É através do contrato administrativo que a Administração Pública efetiva essa missão constitucional e legal.

Porém, não são poucos os casos em que o propósito da contratação não é atingido de forma plena, por falta de eficiência e eficácia na gestão contratual.

Assim, a fiscalização é de grande relevância para a correta execução do objeto do contrato, mas, quando é considerada apenas mais uma formalidade a ser cumprida e colocada como uma atividade acessória e relegada a um segundo plano, pode gerar responsabilização dos servidores públicos, em decorrência de irregularidades na execução do contrato.

Os fiscais dos contratos são os próprios servidores públicos indicados pela Administração para assegurar o interesse público contido no contrato. Vê-se a importância desses fiscais para o controle da Administração Pública e da Sociedade, na qual esta última deveria ser o principal agente controlador da aplicação de recursos, por ser o beneficiário preponderante.

Como a Sociedade não exerce efetivamente esse controle, o Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, a representa na realização do controle externo, como previsto no artigo 71 da Constituição Federal de 1988.

Conforme os artigos 58 e 67 da Lei 8.666, de Junho de 1993, foi conferido a Administração Pública o dever de fiscalizar e acompanhar a execução dos contratos administrativos.

Quando a fiscalização dos contratos é inadequada, os serviços contratados podem não corresponder ao que estava previsto no contrato, surgindo, a partir de então, irregularidades nas execuções contratuais, podendo tais irregularidades gerar prejuízos ao erário. Neste caso, havendo dano ao erário, há que se apurar a responsabilidade do servidor que deu causa, sem prejuízo do ressarcimento do dano.

Sob esse enfoque, este estudo busca contribuir para a otimização dos controles exercidos nas fiscalizações de contratos no âmbito das instituições federais de ensino superior (IFES). Espera-se que essa otimização possa resultar em uma adequada gestão destes

contratos, evitando, por sua vez, os indesejados processos administrativos de apuração de responsabilidade aos gestores.

Diante desse contexto, o presente trabalho procura responder a seguinte questão: o exercício das atividades de fiscalização de contratos no âmbito da Universidade Federal do Ceará encontra-se adequado à legislação vigente?

Este trabalho tem como objetivo geral analisar se os procedimentos inerentes à fiscalização de contratos no âmbito da Universidade Federal do Ceará encontram-se adequados à legislação em vigor. Como objetivos específicos tem-se: i) identificar os aspectos doutrinários e as fontes normativas inerentes à fiscalização de contratos na Administração Pública, ii) verificar as posições dos órgãos de controle externo no que concerne às atividades de fiscalização de contratos, e, iii) investigar a existência de manuais de fiscalização próprios, no âmbito das universidades públicas federais, e iv) analisar a adequação do Manual de Fiscalização de Contratos no âmbito da Universidade Federal do Ceará à legislação em vigor.

Para o alcance dos objetivos deste estudo, o presente trabalho foi dividido em sete seções, incluindo a presente introdução.

A segunda seção abrange as considerações iniciais sobre a Administração Pública, desde o conceito, passando pelos principais princípios e chegando até os poderes e deveres a ela conferidos, e, também, descrevendo noções básicas sobre licitações e sobre o controle externo da Administração Pública, o qual é exercido pelo TCU.

Na terceira seção, o trabalho trata dos contratos administrativos em todos os seus aspectos: desde o seu conceito, características, formalização, execução, e suas modalidades.

A quarta seção enfoca a fiscalização dos Contratos Administrativos destacando sua importância e abordando acerca da designação do fiscal e suas atribuições, as modalidades de fiscalização e, por fim, aborda acerca da aplicação de sanções administrativas.

A quinta seção trata da metodologia da pesquisa que explica toda a ação desenvolvida para a realização da pesquisa.

A sexta seção traz a análise dos resultados, que compreende a investigação da existência de manuais próprios de fiscalização de contratos nas universidades federais, bem como a análise do conteúdo do manual de fiscalização de contratos da Universidade Federal do Ceará e sua adequação à legislação em vigor.

Finalmente, a sétima e última seção traz às considerações finais do trabalho.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEU CONTROLE EXTERNO

A expressão Administração Pública possui diferentes sentidos. Dois deles são os mais utilizados pelos doutrinadores: o objetivo e o subjetivo. Em seu sentido objetivo, a expressão indica a atividade administrativa propriamente dita exercida pelo Estado através de seus órgãos e agentes. No sentido subjetivo, designa os agentes, os órgãos e as pessoas jurídicas que exercem a atividade administrativa, ou seja, são os sujeitos da função administrativa. Dessa forma a expressão deve conter as iniciais maiúsculas: Administração Pública. Essa diferenciação se faz necessária para um melhor entendimento deste trabalho que utiliza-se do sentido subjetivo.

2.1 Conceito de Administração Pública

Conforme expresso na Constituição de 1988, artigo 2º, o Estado possui três poderes independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Logo cada poder possui uma determinada função: ao Legislativo, a função normativa; ao Executivo, a função administrativa; e, ao Judiciário a função jurisdicional.

As atribuições dos Poderes do Estado não sofrem separação absoluta, por isso, apesar do Executivo deter predominantemente a função administrativa, o Legislativo e o Judiciário também exercem funções tipicamente administrativas.

Assim, a Administração Pública pode ser conceituada como a atividade concreta que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, de acordo com o regime jurídico do direito público (DI PIETRO, 2012).

Portanto a atividade administrativa é a gestão de bens e interesses da sociedade executada pelos órgãos integrantes do Estado, visando ao bem comum, segundo a Lei, os princípios e a sua finalidade.

2.2 Princípios da Administração Pública

O Direito Administrativo é um dos ramos do Direito Público, e nele estão inseridos alguns princípios norteadores para o desenvolvimento da função administrativa. Tais princípios representam papel relevante para estabelecer o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração.

Os princípios a serem observados pelos administradores públicos são: i) legalidade, ii) moralidade, iii) impessoalidade, iv) publicidade, v) eficiência, vi) finalidade, vii) motivação,

viii) razoabilidade, ix) proporcionalidade, x) ampla defesa, xi) contraditório, xii) segurança jurídica e xiv) interesse público.

Legalmente, os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, e os demais foram enumerados no art. 2º da Lei 9.784 de 1999 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. O Acórdão do TCU nº 415/2010 Segunda Câmara dispõe sobre a observação dos princípios, a saber:

Assegure ampla publicidade dos atos administrativos, observando, para tanto, o disposto na legislação pertinente, em especial, o disposto no art. 21, incisos I e III, da Lei 8.666/1993 e o princípio da publicidade indicado pelo art. 37, caput, da Constituição Federal. Observe os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, dentre outros, consoante o art. 37, caput, da Constituição Federal.

Quanto aos princípios constitucionais podem assim ser conceituados: i) legalidade, significa que toda atividade administrativa deve ser autorizada pela lei; ii) moralidade, impõe os preceitos éticos que devem estar presentes na conduta do administrador; iii) impessoalidade, expressa que a Administração esteja voltada exclusivamente para o interesse público; iv) publicidade, indica que os atos da Administração devem ser divulgados entre os administrados; e, v) eficiência, estabelece que os serviços devam ser prestados com produtividade e economicidade (CARVALHO FILHO, 2011).

Os princípios constitucionais direcionam a Administração Pública para o cumprimento de suas atividades de forma transparente, com observância legal e sempre em benefício da coletividade, sabendo distinguir o honesto do desonesto evitando, assim, os inúmeros desperdícios do dinheiro público com a ineficiência dos serviços prestados.

Quanto aos princípios da Lei 9.784/99, visam à proteção dos direitos do administrado e ao melhor cumprimento dos fins da Administração. Esses princípios são conceituados da seguinte forma: i) finalidade, impõe ao administrador somente a prática do ato para seu fim legal; ii) motivação, todo ato administrativo deve ser motivado e ter embasamento legal; iii) razoabilidade e proporcionalidade, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins; iv) ampla defesa e contraditório, observância das formalidades à garantia dos direitos do administrado; v) segurança jurídica, é a confiança do administrado na Administração; e vi) interesse Público, é a supremacia da coletividade sobre o particular (MEIRELLES, 2009).

Portanto esses princípios buscam com que o administrador somente pratique atos de acordo com o fim legal e devidamente motivado para garantir aos administrados o direito de

defesa, dentro dos limites previstos. Em suma, os princípios constitucionais e legais partem do mesmo objetivo: o bem comum da coletividade.

2.3 Uso do poder dos administradores públicos

Os poderes e os deveres do administrador público lhes são conferidos por lei, impostos pela moral administrativa e exigidos pelo interesse da sociedade. A utilização de certas prerrogativas peculiares à qualificação dos agentes públicos caracteriza-se no uso do poder da administração. Esse poder deve ser usado normalmente como atributo de sua função e não como um privilégio do agente que o exerce.

O ‘dever’ surge ao mesmo tempo em que o ‘poder’ é conferido ao administrador. Assim, são impostos deveres específicos aos agentes que, atuando em nome do Estado, executam atividades administrativas. É que o Direito Público uniu ao poder do administrador o dever de administrar.

O administrador é outorgado pelo Direito Público para a utilização das prerrogativas na execução de certas funções, ou seja, o agente obtém a autoridade pública. E, quando atuar fora do exercício de seu cargo, não poderá usá-las para se sobrepor aos demais cidadãos, sob pena de tal ato poder ser enquadrado como abuso de poder.

O abuso de poder pode decorrer quando o agente atua fora dos limites de sua competência, ou quando o agente afasta-se do interesse público (CARVALHO FILHO, 2011), quer dizer que o agente atuou com excesso de poder ou desvio de poder.

Agindo com abuso de poder o agente público é submetido à revisão judicial ou administrativa de sua conduta, pois esses abusos ferem o princípio da legalidade, dessa forma tornando o ato ilícito. Carvalho Filho (2011) complementa que, para coibir o abuso de poder, faz-se necessária a criação de mecanismos adequados para identificação do abuso e do agente que deu causa.

2.3.1 Tipos de poderes e deveres administrativos

O poder administrativo não deve ser confundido com o poder político, pois o primeiro é considerado um poder instrumental que é essencial para a realização das atividades administrativas. Já o segundo são os poderes estruturais, ou seja, são os poderes que compõem a estrutura do Estado e a organização constitucional: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Segundo Meirelles (2009), existem seis classificações de poderes da Administração, a saber:

- a) quanto à liberdade da Administração para a prática de seus atos classifica-se em poder vinculado (1) e poder discricionário (2);
- b) quanto ao ordenamento da Administração e da sua punição classifica-se em poder hierárquico (3) e poder disciplinar (4);
- c) quanto a finalidade normativa, denomina-se poder regulamentar (5) e
- d) quanto a contenção dos direitos individuais, é chamado de poder de polícia (6)

Entende-se por poder vinculado aquele que o agente exerce quando há uma situação clara e objetiva. Quanto ao poder discricionário, há uma avaliação do mérito, da oportunidade e conveniência dentro dos limites legais.

Poder hierárquico é aquele utilizado para estabelecer a coordenação e a subordinação. Alguns frutos desse poder são a fiscalização, a ordem e a delegação. Já o poder disciplinar é o que permite a Administração punir os agentes e pessoas vinculadas, com advertência, multas e suspensão.

O poder regulamentar consiste na autorização para a edição de ato de caráter normativo, como a portaria e o decreto. Já o poder de polícia, o mais conhecido de todos, é aquele que limita, frena e restringe os direitos dos particulares com o objetivo de atingir o bem coletivo.

Meirelles (2009) também indica os deveres a serem exercidos pelos agentes públicos: i) dever de eficiência, ii) dever de probidade e iii) dever de prestar contas.

O dever de eficiência dos administradores reside na necessidade de tornar cada vez mais qualitativa a atividade administrativa, isso porque a eficiência produz efeito e causa benefício à coletividade.

O dever de probidade está relacionado à conduta do administrador. De acordo com os artigos 4º, 5º e 6º da Lei 8.429/92, os atos do administrador público podem caracterizar improbidade administrativa em uma das seguintes situações: a) enseja enriquecimento ilícito para si ou para terceiro, associado a prejuízo ao erário ou b) ofende os princípios da Administração Pública.

E, por fim, o dever de prestar contas, que é a decorrência natural de quem tem o encargo da gestão de bens e interesses da sociedade. De acordo com Carvalho Filho (2011), essa prestação de contas pode ser realizada internamente através dos órgãos em escala hierárquica, ou externamente pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas.

O poder e o dever da Administração estão intrinsecamente relacionados, pois quando é conferido o poder ao agente público, o dever tem que ser executado de forma conjunta, conforme previsto em Lei.

2.4 Atos Administrativos

Ato administrativo é a exteriorização da vontade do Estado, e essa vontade tem que provir da Administração Pública ou de seus delegatários. O conteúdo do ato deve propiciar a produção de efeitos jurídicos com a finalidade pública, sendo regido pelo direito público.

Para Di Pietro (2012) o ato administrativo é a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, conforme a lei, sob regime jurídico do direito público e sujeitando-se ao controle do Poder Judiciário.

Segundo Mello (2012), o ato administrativo possui três características: i) a imperatividade, significa que a Administração tem o poder de exigir o cumprimento do ato; ii) a presunção de legitimidade, ou seja, a presunção de que os atos surgiram em conformidade com as normas legais e iii) a autoexecutoriedade, que é a mais relevante, pois o ato administrativo pode ser imediatamente executado e seu objeto imediatamente alcançado pela Administração. Isso quer dizer que a autoexecutoriedade tem como objetivo salvaguardar com rapidez e eficiência o interesse da coletividade.

Além dessas características, de acordo com Mello (2012), o art. 2º. da Lei 4.717/65, para a validação do ato administrativo, é necessária a observância concomitante de cinco requisitos, sem os quais o ato administrativo pode ser considerado nulo:

- i) competência – os atos só podem ser feitos por quem a lei atribui competência;
- ii) objeto – é o efeito jurídico imediato produzido pelo ato;
- iii) forma – é como o ato é exteriorizado;
- iv) motivo – é a fundamentação para a existência do ato e
- v) finalidade – é o resultado que a Administração quer alcançar com a prática do ato administrativo.

Para que o ato administrativo tenha validade é necessário que o sujeito possua competência e capacidade para a realização do mesmo, com conteúdo lícito, possível, certo e moral, ainda com meios de forma escrita, que tenha motivo fundamentado e com a finalidade sempre do interesse público.

2.5 Licitação

De acordo com a Constituição Federal, art. 22, XXVII, compete privativamente a União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. Com isso, e de forma a assegurar o processo licitatório (Constituição, art. 37, XXI), foi editada a Lei 8.666 de 1993 que é a Lei federal de Licitações e Contratos Administrativo válida para todas as administrações públicas.

Acórdão do TCU nº 146/2007 Primeira Câmara, a saber:

(...) licitação é o procedimento administrativo mediante o qual os órgãos públicos e entidades selecionam a proposta mais vantajosa para a avença de seu interesse. Nesse contexto, surge um princípio basilar ao Direito Administrativo, qual seja, o da indispensabilidade da licitação para se adquirir, alienar ou locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, que tem assento constitucional (art. 37, inciso XXI, da Carta Política) e infraconstitucional - art. 2º da Lei nº 8.666/1993 (...).

Portanto, licitação é o processo empregado pela Administração Pública para selecionar a melhor proposta, apresentada pelos particulares, que mais atende ao interesse público. O processo licitatório deve obedecer aos princípios constitucionais, somados aos elencados no art. 3º da Lei de Licitações que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, instrumentos convocatórios e julgamento objetivo.

De acordo com Vieira (2005), o princípio da legalidade significa que a Administração Pública deve submeter-se aos ditames da Lei; quanto à impessoalidade agente público deve buscar, sempre, a concreção do fim previsto em Lei, não podendo dele se desviar e, quanto à moralidade, traz a ideia de honestidade, do resultado do atuar com móvel no interesse público.

O princípio da igualdade ou isonomia pressupõe que todos os licitantes devem ser iguais perante a lei, sem nenhum tipo de vantagem administrativa; quanto à publicidade resulta-se a obrigação de publicar desde os avisos de abertura até as decisões tomadas pela Administração; quanto à probidade administrativa é dever de todo administrador público, agir de forma correta e honesta de acordo com as normas (MEIRELLES, 2009).

Segundo Bruno (2005), quanto ao princípio da vinculação aos instrumentos convocatórios determina-se que o edital da licitação é um tipo de lei interna que vincula as partes e a Administração, isso em decorrência da necessidade do tratamento isonômico. Finalmente, quanto ao princípio do julgamento objetivo diz-se que o critério do julgamento deve ser eleito no edital, sendo escolhido de acordo com menor preço, melhor técnica ou técnica e preço e maior oferta, conforme o artigo 46 da Lei de Licitações.

Portanto, as contratações de terceiros pela Administração são realizadas após o processo licitatório com as devidas observâncias aos princípios e à lei. Assim o contrato é a consequência da licitação. Mas observa-se que este é apenas um procedimento administrativo preparatório para um futuro ajuste, não conferindo ao vencedor o direito de contratado, mas sim a expectativa do direito (MEIRELLES, 2009). Ou seja, ao término da licitação, a Administração não fica obrigada a celebrar o contrato, mas, se o fizer, deverá ser com o vencedor.

2.6 Controle externo

O controle externo da Administração Pública é exercido originariamente pelo Tribunal de Contas da União (TCU), consoante o disposto no art. 71 da Constituição Federal Brasileira de 1988.

O surgimento do TCU se deu em 7 de novembro de 1890 por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, com o Decreto nº 966-A que criou o TCU, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia. Na Constituição de 1891, art. 89, instituiu-se o Tribunal de Contas da União com a função de liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade.

Na Constituição de 1934, o Tribunal de Contas da União recebeu mais atribuições, como: i) proceder ao acompanhamento da execução orçamentária; ii) registrar previamente as despesas e os contratos; e, iii) julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro público. Com a Constituição de 1967, determinou-se que o controle externo estaria a cargo do Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Com o advento da Constituição de 1988, houve a ampliação das competências constitucionais do Tribunal de Contas. Com isso, a Corte de Contas recebeu poderes para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade e à economicidade, além da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Dessa forma, qualquer pessoa física ou

jurídica, pública ou privada, que utilize, guarde gerencie ou administre dinheiro público, tem o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União.

2.6.1 Funções do Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União é um tribunal administrativo que julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos federais, além das contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Para Souto (1999), o Tribunal de Contas da União possui oito funções, a saber: i) fiscalizadora, ii) consultiva, consiste na análise e elaboração de pareceres prévios; iii) informativa, consiste no envio de informações sobre as fiscalizações realizadas, além dos relatórios das atividades do Tribunal; iv) judicante, consiste no julgamento das contas dos administradores públicos e demais responsáveis pelo dinheiro público; v) sancionadora, consiste na aplicação de penalidades; vi) corretiva, caracteriza-se pela fixação de prazo para adoção de providências para cumprimento da lei e sustação do ato impugnado quando não forem adotadas as providências determinadas; vii) normativa, consiste na expedição de instruções e atos normativos de cumprimento obrigatório; e, viii) ouvidoria, consiste no recebimento de denúncias.

A função fiscalizadora compreende a realização de auditorias e inspeções por iniciativa própria, por solicitação do Legislativo ou por apuração de denúncias, em órgãos e entes da Administração direta e indireta, bem como fiscalização de atos e contratos administrativos em geral. Como pode ser confirmado no Acórdão do TCU nº 2188/2007 Plenário, a saber:

Normalmente é na fase de execução orçamentária que se desenvolve a precípua ação fiscalizadora do Tribunal de Contas da União como órgão de controle externo, seja por meio de auditorias, seja por meio do exame dos processos de contas. Mas no que diz respeito às obras públicas, essa atuação se amplia, na medida em que a Corte de Contas é chamada a colaborar com o Congresso na fase de exame da proposta orçamentária, oportunidade em que o Parlamento, valendo-se das informações produzidas pelo TCU no curso das fiscalizações ocorridas durante o exercício, decide acerca da paralisação da execução orçamentária, física e/ou financeira dos empreendimentos em que tenham sido verificadas irregularidades graves, até que as mesmas sejam saneadas, de acordo com o que venha a ser deliberado pelo Tribunal.

Segundo o TCU (2010b), para a realização da função fiscalizadora, podem ser utilizados cinco instrumentos:

- i) levantamento: instrumento utilizado para conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização;
- ii) auditoria: por meio desse instrumento verifica-se in loco a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais;
- iii) inspeção: serve para a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal, ou para esclarecer dúvidas; também é utilizada para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações;
- iv) acompanhamento: destina-se a monitorar e a avaliar a gestão de órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado e
- v) monitoramento: é utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos.

Diante desses procedimentos, a fiscalização tem como objetivo avaliar a gestão dos recursos públicos, que consiste, basicamente, em coletar dados e informações, analisar, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor.

Além das oito funções anteriormente mencionadas, o Tribunal de Contas da União possui competências determinadas pela Constituição de 1988.

2.6.2 Competências do Tribunal de Contas

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Tribunal de Contas o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. Nos artigos 71 a 74 e 161 estão elencadas as competências privativas do Tribunal, que podem ser resumidas da seguinte forma:

- i) apreciar as contas anuais do presidente da República;
- ii) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;
- iii) apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares;
- iv) realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional;
- v) fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais;

- vi) fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios;
- vii) prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas;
- viii) aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;
- ix) sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- x) emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização;
- xi) apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.

Outras competências são conferidas ao Tribunal de Contas por meio de lei específica, como, por exemplo, o art 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 113 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

O Congresso Nacional, também, edita decretos legislativos com demandas específicas de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União, principalmente de obras custeadas com recursos públicos federais. Caso verificada alguma ilegalidade nos contratos fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União, cabe ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo tomar medidas cabíveis, entretanto, se ambos mantiverem-se omissos, caberá ao próprio Tribunal decidir a respeito da eventual ilegalidade verificada na execução do contrato.

A próxima seção trata sobre os contratos da Administração Pública, também conhecidos como contratos administrativos.

3. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A Constituição Federal impõe ao Estado várias obrigações propostas ao atendimento das necessidades públicas. Uma das formas dos administradores cumprir essas imposições constitucionais e legais é buscando colaboração do setor privado através da contratação de bens, obras e serviços. É por meio dessas contratações que o Estado pretende cumprir com eficiência os seus deveres constitucionais.

3.1 Conceito

O contrato é definido pela lei 8.666/93, art. 2º, parágrafo único, como sendo todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, havendo acordo de vontades para a formação do vínculo e obrigações recíprocas. O contrato administrativo é o ato jurídico formado pela conjunção de vontades de duas ou mais partes, gerando direitos e obrigações para pelo menos uma das partes (JUSTEN FILHO, 2005).

Percebe-se que a Lei de Licitações expressa o conceito amplo de contrato, assim dificultando a distinção entre contratos administrativos e contratos de Direito Privado da Administração. O doutrinador moderno Mello (2012, p. 632) explana contratos administrativos:

(...) é um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas assujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado.

Outra forma de conceituar o contrato pode ser observada no Acórdão do TCU nº 1725/2005 Plenário, a saber:

As conceituações para contrato variam de acordo com as preferências de cada autor, mas de uma forma geral pode ser definido como um acordo de vontades para criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações. De acordo com o artigo 54, § 1º, da Lei n.º 8.666/93, 'os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.'

Portanto é o ajuste da Administração Pública, agindo em sua qualidade, com o particular para a consecução de objetivos de interesse coletivo, nas condições estabelecidas pela própria Administração, sem prejudicar o equilíbrio econômico-financeiro do terceiro.

É válido observar que os contratos celebrados pela Administração são regidos pelo regime do Direito Público, aplicando-se, supletivamente os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado, conforme art. 54 do Estatuto das Licitações.

Contratos como os de locação e os de alienação de imóvel celebrados pela Administração são regidos pelo Direito Privado por serem próprios deste ramo jurídico. Assim as partes do contrato ficam em mesmo nível de igualdade.

3.2 Características dos contratos administrativos

Os contratos administrativos possuem um regime jurídico próprio, estatuídos pelo Direito Administrativo, estabelecidos pela Lei das Licitações e Contratos Administrativos, que é uma lei federal que regulamenta as licitações e os contratos celebrados pela Administração Pública, além de instituir prerrogativas à Administração.

As características dos contratos administrativos são: i) a presença da Administração Pública como Poder Público, ii) a finalidade pública, iii) a obediência à forma prescrita em lei, iv) o procedimento legal, v) a natureza do contrato de adesão, vi) a natureza *intuitu personae*, vii) a presença de cláusulas exorbitantes e viii) a mutabilidade (DI PIETRO, 2012) que serão exemplificados a seguir.

A presença da Administração Pública nos contratos administrativos aparece com várias prerrogativas que garantem a sua supremacia sobre o particular que é expressa nas cláusulas exorbitantes. A finalidade pública é uma característica presente em todos os atos e contratos da Administração, é sempre o interesse público que deve estar em vista, sob pena de desvio de poder.

A obediência à forma, prescrita em lei é necessária para fins de controle da legalidade pela própria Administração. A lei 8.666/93 estabelece uma série de normas referentes ao aspecto formal do contrato, que serão adiante analisadas. Os procedimentos legais, referidos por Di Pietro (2012) são os que a lei determina obrigatórios para a celebração dos contratos administrativos, a exemplo do artigo 37, XXI, da Constituição Federal que exige licitação para os contratos de obras, serviços, compras e alienações.

Antes de serem firmados, os contratos da Administração Pública exigem previamente a aceitação do particular das condições fixadas em que o administrador pretende contratar, que são ofertados a todos os interessados no instrumento convocatório da licitação. A apresentação das propostas pelo licitante equivale à aceitação da oferta. Essa é a natureza do

contrato de adesão. Já a natureza *intuitu personae* é a exigência da execução pelo próprio contratado, sendo vedada a subcontratação do objeto, conforme art. 78, VI, da Lei de Licitações.

A presença das cláusulas exorbitantes é o aspecto mais característico do contrato administrativo. Nos ensinamentos de Meirelles (2009) as cláusulas exorbitantes, são aquelas que excedem o Direito Comum para consignar vantagens ou restrições a uma das partes do contrato. Isso significa que nos contratos privados essas cláusulas seriam ilícitas, pois desigualaria as partes na execução do ajuste, mas no contrato administrativo são válidas.

As principais cláusulas exorbitantes encontradas nos contratos são as que possibilitam a) alteração e rescisão unilateral do contrato, b) equilíbrio econômico e financeiro, c) revisão de preços e tarifas, d) controle do contrato, e) ocupação provisória e f) aplicação de penalidades contratuais pela Administração.

As prerrogativas conferidas a Administração estão expressas nos artigos 56 e 58 da Lei 8.666/93:

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

Essas prerrogativas são poderes outorgados à Administração Pública, utilizadas para impor a eficiência na execução dos contratos. Conforme o art. 56 da Lei 8.666/93, a exigência de garantias é facultativa para o administrador. Se exigida, o contratado deverá escolher uma

das modalidades de garantia como caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia, ou fiança bancária.

As possibilidades de alteração unilateral pela Administração, que é outra prerrogativa, serão permitidas quando houver modificação do projeto para melhor adequação técnica aos interesses coletivos; ou quando necessária à modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto do contrato, dentro dos limites previstos, conforme art. 65, I, do Estatuto das Licitações. Ressalta-se que para a alteração unilateral é indispensável a adequada motivação, mas sempre mantendo o objeto e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Sobre a alteração unilateral, o Acórdão do TCU nº 2483/2006 Primeira Câmara dispõe:

Uma das características marcantes do contrato administrativo reside na possibilidade de a Administração Pública alterar unilateralmente o conteúdo pactuado. Tal fato deriva da supremacia do interesse público sobre o particular. Quando a Administração assina um contrato, já exerceu antecipadamente um procedimento licitatório que conduziu a definição do objeto, estabelecendo as regras para a sua realização. É claro que pode a Administração alterar unilateralmente as cláusulas contratuais, desde que não afete o equilíbrio econômico-financeiro da outra parte. Se romper esse equilíbrio, estará a Administração obrigada a promover ajustes relativos ao pagamento do particular.

Percebe-se que a alteração unilateral representa uma das prerrogativas de supremacia da Administração Pública sobre o particular, desde que não prejudique o equilíbrio econômico-financeiro do contratado.

Também, observa-se no Acórdão do TCU nº 297/2005 Plenário que o contrato pode ser alterado para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, a saber:

(...) lembrando que as alterações contratuais podem ocorrer, dentre outros motivos, para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, e que qualquer superveniência de fatos, tributários e/ou legais, de comprovada repercussão nos preços contratados (...)

O equilíbrio econômico-financeiro é a relação de igualdade formada pelas obrigações assumidas pelo contratante e pela compensação econômica que lhe corresponderá (MELLO, 2012). Esse equilíbrio é a contrapartida das prerrogativas da Administração, assim tornando-se uma característica essencial do contrato administrativo.

A rescisão unilateral tem semelhança com a modificação unilateral. O que a diferencia é a prévia audiência do interessado imposto pelo princípio da ampla defesa e do contraditório.

A fiscalização da execução do contrato é outra prerrogativa da Administração que lhes permite detectar práticas irregulares e defeituosas, assim podendo aplicar sanções pelo inadimplemento contratual, assegurado o recurso do interessado ao Poder Judiciário.

Portanto, um dos traços característicos do contrato administrativo é a sua mutabilidade, decorrente de cláusulas exorbitantes que conferem à Administração o poder de, unilateralmente, alterar cláusulas ou rescindir o contrato antes do prazo estabelecido, por motivo de interesse da sociedade, mas sempre respeitando o direito do contratado à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

3.3 Formalização dos contratos administrativos

A Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública regula a formalização dos contratos administrativos nos artigos 60 a 64. Essa formalização refere-se ao modo como os contratos se exteriorizam (MEDAUAR, 2006), ou seja, é a materialização do contrato, que deve ter a forma através de instrumento escrito, não se admitindo o contrato verbal.

Assim, o Acórdão do TCU nº 3083/2007 Primeira Câmara dispõe: “Não aceite a prestação de serviços ao órgão sem respaldo em contrato devidamente formalizado, o que infringe o parágrafo único do artigo 60 da Lei no 8.666/1993.”. Conforme art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/93, o contrato verbal é nulo e de nenhum efeito, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento que não excedam R\$ 4.000,00, que é 5% do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea a da Lei de Licitações.

3.3.1 Instrumento

O instrumento do contrato administrativo é o documento destinado a comprovar a existência do ajuste celebrado pela Administração Pública (GASPARINI, 2008). A Lei federal de Licitações e Contratos, no seu art. 62, torna obrigatório o instrumento de contrato nos casos de licitações na modalidade concorrência e tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades e torna facultativo nos demais casos em que o termo de contrato possa ser substituído por documentos hábeis como carta-contrato, nota de empenho de despesa e autorização de compra ou serviço. Como pode ser confirmado através do Acórdão do TCU nº 93/2004 Plenário, a saber:

Observe o disposto no art. 62 da Lei no 8.666/1993, em especial o que dispõe o § 2º desse dispositivo, no sentido de que seja confeccionado instrumento formal que possa efetivamente proteger os interesses da Administração, cabendo aos gestores responsáveis a escolha do instrumento mais conveniente tendo em vista a complexidade do objeto a ser licitado, independentemente da modalidade de licitação utilizada.

A Administração deverá providenciar a publicação resumida do instrumento na imprensa oficial, a qual é condição indispensável de sua eficácia. Além desse meio de publicidade, a Lei 8.666/93 prevê, em seu art. 63, a qualquer licitante o conhecimento do termo do contrato, e a qualquer interessado a obtenção da cópia autenticada, mediante pagamento dos emolumentos devidos. Devendo o órgão responsável pelo contrato manter arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático de seu extrato. Diante dessa transparência a lei permite o controle social e institucionalizado.

3.3.2 *Conteúdo*

O conteúdo do contrato administrativo é a vontade das partes expressa por cláusulas no termo de contrato. Ressalta-se que o conteúdo do ajuste deve estar em consonância com o ato convocatório, pois é este quem funde o contrato. A respeito do conteúdo dos contratos administrativos, o Acórdão do TCU nº 1988/2005 Primeira Câmara dispõe:

Formalize adequadamente os contratos administrativos, estabelecendo com clareza e precisão as condições para a sua execução, conforme disposto no art. 54, § 1o, da Lei no 8.666/1993, incluindo as cláusulas exigidas pelo art. 55, especialmente em seus incisos I, II e IV, que tratam, respectivamente, da definição do objeto, do regime de execução, do fornecimento e prazos de início de etapas de execução, conclusão e entrega do objeto.

De acordo com Carvalho Filho (2011), cláusulas contratuais podem ser classificadas como essenciais ou acidentais. As essenciais são aquelas indispensáveis à validade do negócio jurídico. A omissão de uma cláusula deste tipo impede ou dificulta a execução do contrato. O art. 55 da Lei de Licitações dispõe treze conteúdos que seriam essenciais, porém, de acordo com Justen Filho (2005), embora o caput do já mencionado artigo 55 induza a necessidade de que todo contrato administrativo contenha as treze cláusulas ali enumeradas, são consideradas obrigatórias apenas as cláusulas correspondentes: i) ao objeto e seus elementos; ii) ao regime de execução ou forma de fornecimento; iii) ao preço e as condições de pagamento; iv) aos prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo; e, v) aos direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores de multas..

As cláusulas acidentais são aquelas que variam conforme a natureza do contrato, estas cláusulas também são chamadas de acessórias. Por serem irrelevantes, não afetam o conteúdo do contrato, pois servem apenas para obter melhor entendimento do ajuste.

3.3.3 Garantias

Como já exposto anteriormente, a faculdade da exigência da garantia para a execução do contrato está pautada no art. 56 da Lei 8.666/93. A garantia é definida como toda reserva de bem ou de responsabilidade pessoal visando assegurar a execução do contrato e, conforme o caso, utilizável pelo contratante para ressarcir-se de prejuízos causados pelo contratado.

Observa-se no Acórdão do TCU nº 801/2004 Plenário a disposição sobre a função da garantia, a saber:

A exigência de garantia visa a assegurar a execução adequada do contrato e o cumprimento dos compromissos assumidos, eliminando riscos de insucesso. Não pode ser confundida como instrumento para asseverar o êxito da contratada nas contendas judiciais ou administrativas em que representar.

Para que essa garantia seja exigida, é necessária a previsão editalícia, ou seja, cabe à Administração indicar no instrumento convocatório a exigência de garantia de execução do contrato, bem como determinar o percentual exigido. Caso contrário, é inexistente a exigência (GASPARINI, 2008).

Feita a exigência da garantia, cabe ao contratado indicar qual a modalidade de garantia que prestará. Na Lei de Licitações há a indicação de três espécies de garantia, a saber: i) caução em dinheiro que é uma reserva de numerário ou valores que a Administração pode utilizar sempre que o particular faltar a seus compromissos; ii) seguro-garantia que é a garantia oferecida por uma companhia seguradora para assegurar a execução do contrato; e, iii) fiança bancária que é a garantia fidejussória fornecida por um banco que se responsabiliza pelo cumprimento das obrigações do contratado (MEIRELLES, 2009).

Portanto a exigência da garantia deve estar expressa desde o ato convocatório com o respectivo percentual exigido, que geralmente é de 5% do valor do contrato e podendo chegar a 10% nos contratos de grandes vultos. A garantia é uma forma que a Administração utiliza para assegurar a plena execução do contrato. Ressalta-se que após o cumprimento integral do contrato, a garantia é devolvida para o contratado e, se feita em dinheiro, será atualizada monetariamente.

3.4 Execução dos contratos administrativos

O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas da lei, respondendo cada um pelas consequências de sua inexecução. Como pode ser observado na Decisão 361/2001 Segunda Câmara do TCU: “Cumpra e faça

cumprir as cláusulas contratuais e editalícias na execução dos contratos, inclusive administrativos, em conformidade com os arts. 41 e 66 da Lei no 8.666/1993.”.

O art. 66 da Lei 8.666/93 remete-se ao brocardo *pacta sunt servana* que vem do latim e significa ‘os pactos devem ser cumpridos’. Esse termo é geralmente utilizado nos contratos privados, porém também podem ser encontrados nos contratos administrativos.

3.4.1 Direitos e obrigações das partes

À Administração Pública assegura-se, substancialmente, o direito de obter, nas exatas condições da avença, o objeto do contrato, bem como fiscalizar, orientar, interditar, intervir e aplicar penas. Esses direitos, mesmo que inexpressos na Lei de Licitações, são exercitáveis, pois são as prerrogativas conferidas à Administração.

Ao contratado garante-se, essencialmente, a inalterabilidade do objeto, o recebimento do preço e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Qualquer prejuízo desses direitos pode ensejar ao contratado a oportunidade de solicitar a rescisão do contrato e a correspondente indenização, nas vias judiciais.

Outro direito do contratado está expresso no art. 78, XV, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos no que se refere à cláusula da exceção do contrato não cumprido, que é o atraso superior a noventa dias do pagamento devido pela Administração decorrente de obras, serviços ou fornecimento, ou parcela deste, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão de suas obrigações até a normalização da situação, salvo alguns casos.

Em contrapartida a esses direitos, a cada parte cabem determinadas obrigações. As obrigações da Administração se reduzem ao pagamento do preço ajustado e a entrega do local da obra ou do serviço na espécie e nas condições que permitam ao contratado a regular execução do contrato (MEIRELLES, 2009). Então, caso a Administração não dê condições para o contratado executar o ajuste, enseja, por exemplo, a ampliação de cronogramas, a revisão de preços e até a rescisão do contrato, dependendo da impossibilidade de execução.

Quanto ao particular, a prestação do objeto é a principal obrigação, mas, conforme Meirelles (2009) existem outras decorrentes de princípios e normas do Direito Público, como i) observância das normas técnicas adequadas; ii) o emprego de material apropriado, quantitativa e qualitativamente; iii) a sujeição aos acréscimos ou supressões legais; iv) execução pessoal do objeto do contrato; v) atendimento aos encargos; e, vi) manutenção no local da obra ou serviço de preposto em condições de tratar com a Administração e dele receber a orientação cabível.

Cada uma dessas obrigações decorre dos artigos 65, 68, 69, 71 e 72 da Lei 8.666/93. Quanto à observância das normas e o material apropriado, observa-se em seu art. 69 a obrigação do contratado em reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, o objeto contratado, quando verificado vícios, defeitos ou incorreções. Essa responsabilização pode ser observada no Acórdão do TCU nº 437/2008 Plenário, a saber:

O contratado é responsável pelos danos causa dos diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade à fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado, nos termos do art. 70 da Lei no 8.666/1993.

Portanto, o exercício da fiscalização pela Administração não elimina nem reduz a responsabilidade civil do particular. Mas se a Administração verificar algum defeito no objeto contrato, o particular será obrigado a fazer as devidas correções.

Quanto às variações de quantidade, o art. 65, §1º da Lei de Licitações, obriga o particular a aceitar os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras de até 25% do valor do contrato, nos casos de reforma de edifício ou equipamentos até o limite de 50%. Assim, quando ocorrer supressões até o limite expresso, mas o contratado já houver adquirido o material e posto no local dos trabalhos, a Administração deverá indenizá-los, ou seja, cabe à Administração Pública indenizar os danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que comprovados.

A execução pessoal do objeto do contrato que é o *intuitu personae*, não permite a transferência de responsabilidades ou subcontratações. Mas se observado o art.72 da Lei 8.666/93, o contratado poderá, sem prejuízos das responsabilidades contratuais e legais, subcontratar partes de obras, serviço ou fornecimento até o limite admitido pela Administração.

Quanto ao atendimento aos encargos da execução, conforme art. 71 da Lei de Licitações, o contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato e, nos § 1º e 2º, a inadimplência dos encargos acima, exceto previdenciário, não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato. Portanto a Administração responde solidariamente com o contratado somente pelos encargos previdenciários. Nos demais, a Administração Pública responde apenas de forma subsidiária, aplicando-se nestes casos o benefício de ordem.

Por fim, a manutenção de preposto é a obrigação impostergável do contratado, pois objetiva a manutenção de preposto credenciado para dirigir os trabalhos, informar a fiscalização e atender as recomendações da Administração, conforme art. 68 da Lei de Licitações e Contratos.

3.4.2 Recebimento do objeto

O cumprimento do contrato ocorre com o recebimento do seu objeto pela Administração, nos termos pactuados. A legislação prevê dois tipos de recebimento, o provisório que é efetuado para verificar a perfeição do objeto nos termos de qualidade, resistência e operatividade, e o definitivo que é realizado em caráter permanente.

A Lei 8.666/93, art. 73, detalha essas modalidades de recebimentos. Várias deliberações do TCU reforçam a observância desse art. 73, conforme Acórdãos a seguir:

Providencie a emissão de termo de recebimento provisório da obra ou serviço, quando for o caso, conforme estabelece o art. 73, inciso I, alínea *a*, da Lei no 8.666/1993. (Acórdão do TCU nº 2030/2004 Segunda Câmara)

Realize o recebimento definitivo de obras e serviços, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após comprovação da adequação do objeto aos termos contratuais, em respeito ao art. 73, inciso I, alínea *a*, da Lei no 8.666/1993. (Acórdão do TCU nº 1643/2004 Segunda Câmara)

Promova a lavratura dos “termos de recebimento definitivo de obra” relativos as obras que vier a contratar, nos termos da determinação inserta no art. 73 da Lei no 8.666/1993, bem assim em atendimento ao art. 63, § 2o, da Lei no 4.320/1964. (Acórdão do TCU nº 1105/2004 Segunda Câmara)

Assim, aos contratos de obras e serviços, será recebido provisoriamente pelo responsável pelo acompanhamento e fiscalização mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, em até 15 dias da comunicação escrita do contratado. No recebimento definitivo, a entrega será feita para um servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, após o prazo de observação que comprove sua adequação aos termos do contrato. Esse prazo não poderá ultrapassar 90 dias, salvo casos excepcionais devidamente justificados.

Aos contratos de compras ou locação de equipamentos, inciso II, do artigo 73 da Lei de Licitações, será recebido provisoriamente para verificação da conformidade material com a especificação. E o definitivo será aceito após verificação da qualidade e quantidade.

O recebimento não exclui a incidência das regras específicas disciplinadoras de casos especiais, permanecendo as regras de solidez e segurança da obra, além das garantias

complementares ofertadas pelos fabricantes (JUSTEN FILHO, 2005). Isto é, o recebimento provisório e o definitivo não eliminam a responsabilidade do contratado pela integridade do objeto, mesmo que o vício se revele após o momento do recebimento.

O recebimento provisório poderá ser dispensado nos casos de gêneros perecíveis, serviços profissionais ou obras e serviços de valor até R\$80.000,00, desde que não se sujeitem à verificação de funcionamento e produtividade. No que tange aos ensaios e testes exigidos por normas técnicas oficiais, o contratado se responsabiliza pelos custos atinentes a esses controles de qualidade. Caso o objeto esteja em desacordo com o contrato, a Administração rejeitará no todo ou em parte.

3.4.3 Pagamento

Os pagamentos devidos pela Administração das obrigações relativas aos contratos devem obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo relevantes razões de interesse público. A Lei de Licitações expressa que o prazo para pagamento não ultrapasse trinta dias contados da data da entrega do objeto. E nos pagamentos decorrentes de despesas que não ultrapassem R\$8.000,00, deverão ser efetuados em cinco dias.

Apesar de todos esses prazos fixados e da exigência em matéria de previsão orçamentária dos recursos relativos aos contratos, é comum o seu desatendimento. Tal conduta onera a Administração que deverá arcar com as atualizações dos valores em atraso. Mas se a falta do pagamento ultrapassar noventa dias é motivo para rescisão contratual por parte do contratado, se o mesmo notificar a Administração quinze dias antes do fim deste prazo.

3.4.4 Duração, prorrogação e renovação

Os contratos administrativos, como regra geral, possuem duração de um ano que corresponde à vigência dos respectivos créditos orçamentários. O Estatuto veda o contrato com vigência de prazo indeterminado. Essa é a forma encontrada pela legislação para impedir o dispêndio oriundo de contratos no orçamento futuro, sem que tenham sido ordenadamente planejados.

a) Duração do contrato

A duração dos contratos corresponde aos créditos orçamentários que tem a duração de um exercício financeiro, entre 1º de janeiro e 31 de dezembro. Mas isso não significa que o

contrato só poderia iniciar-se e findar no mesmo período anual. Segundo Carvalho Filho (2011), nada impede que o ajuste tenha início em um ano e final no ano seguinte, desde que o contrato tenha a rubrica orçamentária de onde serão oriundos os recursos e a referência de que parte do pagamento será realizada com um crédito orçamentário e a outra com o crédito do exercício seguinte. Esse ensinamento é confirmado através da Decisão do TCU nº 586/2002 Segunda Câmara:

Não existe a necessidade de fixar a vigência coincidindo com o ano civil, nos contratos de serviços continuados cuja duração ultrapasse o exercício financeiro em curso, uma vez que não pode ser confundido o conceito de duração dos contratos administrativos, de que trata o art. 57 da Lei no 8.666/1993, com a condição de comprovação de existência de recursos orçamentários para o pagamento das obrigações executadas no exercício financeiro em curso, prevista no art. 7º, § 2º, III, da lei referida, pois nada impede que contratos dessa natureza tenham a vigência fixada para 12 meses, ultrapassando o exercício financeiro inicial, e os créditos orçamentários fiquem adstritos ao exercício financeiro em que o termo contratual e pactuado, conforme dispõe o art. 30 e §§, do Decreto no 93.872/1986.

Devido a algumas contratações com duração superior a um ano, a Lei de Licitações, art. 57, criou três exceções à regra geral, a saber: i) os contratos relativos a projetos fixados no Plano Plurianual, ii) os contratos que tenham por objeto a prestação de serviço de forma contínua e, iii) os contratos em que a Administração quer alugar equipamentos e utilizar programas de informática. Então somente esses contratos poderão ter sua duração mais longa que os créditos orçamentários de cada exercício financeiro.

b) Prorrogação

A prorrogação do contrato administrativo é uma decisão que retrata a atividade discricionária, ou seja, não assegura ao contratado o direito subjetivo à manutenção da avença, pois é uma avaliação de oportunidade e conveniência. O art. 57, § 1º, a lei 8.666/93 prevê prorrogação somente para os prazos de início, de etapas de execução, de conclusão e de entrega do objeto ajustado.

Segundo Carvalho Filho (2011), a prorrogação constitui-se uma exceção, pois caso contrário, os princípios da igualdade e da moralidade seriam infringidos. Sobre essa exceção, o Acórdão do TCU nº 1512/2004 Primeira Câmara frisa:

Evite realizar prorrogações indevidas em contratos e observe rigorosamente o disposto no art. 57, inciso II, da Lei no 8.666/1993, considerando que a excepcionalidade de que trata o aludido dispositivo está adstrita à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, não se aplicando aos contratos de aquisição de bens de consumo.

As causas que ensejam essas prorrogações são: alteração do projeto, suspensão ou redução do ritmo de trabalho por imposição administrativa, aumento das quantidades iniciais, fatos imprevisíveis, omissão ou atraso de providência a cargo da Administração e impedimento de execução por fato ou ato de terceiros reconhecidos pelo contratante (Lei de Licitações e Contratos Administrativos, art. 57, § 1º, I-VI).

c) Renovação

Renovação do contrato é a inovação no todo ou em parte do ajuste, mantido o seu objeto inicial (MEIRELLES, 2009). Sua finalidade é a manutenção da continuidade do serviço público que admite a recontração direta do atual contratado por meio de termo aditivo. Acerca da renovação dos contratos, o Acórdão do TCU nº 1467/2004 Primeira Câmara dispõe:

Adote, em observância ao que estabelece o inciso II do art. 57 da Lei no 8.666/1993, o procedimento de contratar pelo prazo limite de 60 meses somente em casos de serviços contínuos incomuns em que, diante da peculiaridade e complexidade do objeto, fique inquestionavelmente demonstrado no processo o benefício advindo desse ato para a Administração(...).

De acordo com o art. 57 da Lei 8.666/93, a prestação dos serviços a serem executados de forma contínua, poderá ser prorrogada por até 60 meses e, em caráter excepcional por até 72 meses, devidamente justificado.

3.5 Inexecução e Rescisão dos contratos administrativos

A inexecução é o descumprimento parcial ou total do contrato, podendo ocorrer por culpa ou sem culpa de qualquer uma das partes. Assim, caracterizada a inadimplência, o contrato poderá ser rescindido, como previsto no art. 77 da Lei de Licitações e Contratos da Administração.

A inexecução culposa resulta de ação ou omissão da parte, decorrente de negligência, imprudência ou imperícia no atendimento das cláusulas (MEIRELLES, 2009), ou seja, essa inexecução tem como motivo a culpa de uma ou ambas as partes. Enquanto que a inexecução sem culpa é decorrente de fatos estranhos à conduta da parte, retardando ou impedindo a execução do contrato.

Quanto à indicação das causas justificadoras da inexecução do contrato sem culpa, ocorre com a aplicação da teoria da imprevisão e de seus desdobramentos que podem ser classificados em: i) fato do príncipe, ii), caso fortuito e força maior.

A teoria da imprevisão está contida no preceito da cláusula *rebus sic stantibus*, em que há ocorrência de fatos imprevisíveis, alheios à ação das partes, tornando o contrato ruinoso (MELLO, 2012). Segundo Carvalho Filho (2011), o fato do príncipe é o fato imprevisível, extracontratual e extraordinário, que provoca alteração na equação econômico-financeira, ou seja, o Estado, sem fazer parte do ajuste, interfere no contrato indiretamente com restrições generalizadas, como a proibição de determinado produto ou a majoração de determinado imposto. Para Medauar (2006), quanto ao caso fortuito e força maior, este corresponde ao fato inevitável da ação humana, enquanto aquele se refere ao fato imprevisível da natureza, como por exemplo, um tufão destruidor em regiões não sujeita a esse fenômeno, e uma greve que paralise a fabricação de um produto de que dependa a execução do contrato, respectivamente.

De acordo com art. 65, inciso II, alínea d, da Lei de Licitações, na hipótese da ocorrência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, deverá ser reestabelecido o equilíbrio econômico-financeiro para que não haja sobrecarga a uma das partes.

O art. 79 da Lei 8.666/93 prevê três tipos de rescisão: i) unilateral, ii) amigável e iii) judicial. A rescisão unilateral é determinada por ato unilateral da Administração nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do art. 78 desta mesma lei. A rescisão amigável ocorre com o acordo entre as partes, desde que haja conveniência para a Administração, devendo ser requerida nos casos estabelecidos nos itens XIII a XVI, art. 78. A rescisão judicial é requerida pelo contratado quando haja inadimplemento pela Administração, nos termos da legislação.

A rescisão unilateral acarreta consequências para a Administração Pública, como assunção imediata do objeto contratado, ocupação e utilização do cargo do preposto para dar continuidade à execução do contrato, execução da garantia contratual para ressarcimento dos valores de multas e indenizações a ela devidas, e retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração, conforme art. 80 do Estatuto.

Quando a rescisão ocorrer sem culpa do contratado, este será ressarcido dos prejuízos regularmente comprovados, tendo ainda o direito à devolução da garantia, pagamentos devidos pela execução até a data da rescisão e o pagamento do custo da desmobilização.

3.6 Modalidades de contratos administrativos

Dentre as modalidades de contratos administrativos sujeitos ao direito público, compreendem-se: a) o contrato administrativo de obra pública e de prestação de serviço, b) o

contrato de fornecimento e c) o contrato de concessão. Essas são as principais modalidades utilizadas pela Administração para a celebração do contrato.

a) Contratos de obra pública e de prestação de serviços

A Lei de Licitações, art. 6º, I e II, define obra pública como qualquer construção, reforma ou ampliação realizada direta ou indiretamente; e serviço como toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, como instalação, conservação e transporte. A construção é a utilização de materiais e atividades empregados na execução de um projeto de engenharia; a reforma é a obra de melhoramento da construção, sem ampliação da área; e a ampliação é a obra que tem o objetivo de aumentar a área da construção (GASPARINI, 2008).

A execução dos contratos de obras e serviços, segundo art. 6º, VIII pode ser por empreitada ou tarefa. Esta é quando se ajusta mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais. Já aquele, é quando o particular executa o contrato por sua conta e risco, mediante remuneração prefixada.

b) Contrato de fornecimento

Fornecimento é o contrato pelo qual a Administração adquire bens móveis e semoventes necessários à execução de obras ou serviços (DI PIETRO, 2012). O contrato de fornecimento não se distingue do contrato de compra e venda no que tange ao conteúdo. Por isso alguns autores negam a existência do contrato de fornecimento como contrato administrativo.

O contrato de fornecimento se caracteriza como contrato administrativo quando o fornecimento for contínuo, parcelado ou integral, mas este último com entrega futura. A doutrinadora explica que o fornecimento contínuo é aquele que se faz por tempo determinado para entrega de bens de consumo habitual ou permanente; e fornecimento parcelado é aquele que se faz por partes.

Portanto o contrato de fornecimento será considerado uma espécie de contrato administrativo quando não objetivar compras para entrega imediata e pagamento à vista, por ter dispensa de licitação.

c) Contratos de concessão

De forma generalizada, no contrato de concessão a Administração Pública concede/transfere ao particular a execução remunerada de um determinado serviço de caráter

público. A concessão possui três vertentes: a concessão de serviço público, a concessão de obra pública e a concessão de uso de bem público.

Meirelles (2009) exemplifica essa tripartição: a concessão de serviço público é a transferência da execução de um serviço do Poder Público ao particular do qual se remunerará através de tarifas cobradas aos usuários; a concessão de obra pública é a delegação a um particular da execução e exploração de uma obra pública para uso da coletividade, mediante remuneração ao concessionário por tarifa; e concessão de uso de bem público é a outorga ao particular a faculdade de utilizar um bem segundo a sua destinação específica.

A concessão de serviço público está prevista na Constituição Federal no artigo 175, além de possuir lei nacional de nº 8.987/95 que dispõe sobre as normas gerais dessa concessão. Duas modalidades de concessão de serviço público foram introduzidas recentemente através da Lei 11.079/2004, as chamadas parcerias público-privadas (PPP) que se subdividem em concessão patrocinada, quando ocorre contraprestação do Poder Público adicionalmente à tarifa dos usuários; e concessão administrativa, quando a remuneração do serviço é feita integralmente pela Administração.

Portanto os contratos de concessão são contratos administrativos por excelência que possuem lei própria, já os demais contratos de maior uso pela Administração estão tratados no Estatuto das Licitações.

A próxima seção deste trabalho traz uma abordagem acerca da fiscalização de contratos na Administração Pública, que é o foco central deste trabalho.

4. FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A fiscalização é um procedimento de grande importância, que não deve ser relegado a segundo plano, pois assegura o perfeito cumprimento previsto no ajuste.

4.1 Obrigatoriedade de fiscalizar

A determinação legal decorre do artigo 58, inciso III, e 67 da Lei 8.666/93. Em que exige o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato por um representante da Administração, especialmente designado, este podendo contratar terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. O Acórdão do TCU nº 767/2009 Plenário relata a importância da fiscalização:

(...) o registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário. É elemento essencial que autoriza as ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle fundamental que a administração exerce sobre o contratado. Propiciara aos gestores informações sobre o cumprimento do cronograma das obras e a conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas. E, nesses termos, manifesta-se toda a doutrina e jurisprudência.

Assim, a Administração Pública deve agir de forma eficaz e eficiente na fiscalização do contrato, pois é este instrumento que o fiscal dispõe para defender o interesse da sociedade.

4.2 Designação do fiscal

É pertinente esclarecer a distinção entre gestor e fiscal do contrato. Segundo Maia (2013) o gestor é aquela autoridade competente do órgão que tem o papel de celebrar os aditivos, aplicar as sanções, manter o equilíbrio econômico-financeiro, etc.; já o fiscal é aquele que tem a obrigação de acompanhar e fiscalizar o contrato, inclusive reporta-se aos seus superiores quando as providências extrapolar sua competência. Ressalta-se que a Lei 8.666/93, art. 67 refere-se à atividade de fiscalizar, sendo esta executada por um representante da Administração, e não especifica o cargo de gestor ou de fiscal, pois em casos excepcionais a figura do gestor e do fiscal podem se concentrar em uma mesma pessoa. Como, por exemplo, nos casos dos contratos de fornecimento de produtos de limpeza e de escritório, que são contratos de entrega sucessiva com prazos pré-estabelecidos, no qual necessitam apenas da verificação material com o especificado no contrato, assim o gestor do contrato será também, o fiscal do contrato.

A Lei 8.666/93 não menciona explicitamente qual o instrumento e qual a forma que se deve utilizar para designar um representante da Administração para fiscalizar e acompanhar a execução do contrato. No entanto, o TCU (2013c) dispõe que a designação deverá ser feita

por ato oficial específico da Administração e devidamente publicado e assim juntado aos autos da contratação. Em seu acórdão nº 38/2013, Plenário, faz recomendações para que a Administração Pública designe mais de um representante para evitar a sobrecarga de trabalho e a ineficiência na execução da tarefa.

Observa-se que a designação de um fiscal para acompanhamento da execução do contrato, não é facultativo, pois consiste em um dever da Administração Pública. É válido ressaltar que o servidor designado a acompanhar e fiscalizar o contrato, não poderá negar-se a esta tarefa, pois o exercício da fiscalização consiste em uma obrigação adicional aos compromissos do agente público, de acordo com os artigos 2º, 3º e 116 -IV da Lei 8.112/90.

Diante da importância da fiscalização, os fiscais designados devem ter conhecimentos técnicos ou práticos sobre o objeto licitado. Mas caso haja exigência de conhecimentos especializados, o fiscal poderá contratar terceiros para auxiliá-lo na fiscalização dos contratos, conforme art. 67 da Lei 8.666/93 e Acórdão 1.930/2006 do TCU, sem ocorrer a transferência da responsabilidade ao terceiro. Assim, não é permitida a indicação de terceirizados para o exercício do cargo de fiscal do contrato, de acordo com o disposto no Acórdão TCU 100/2013:

9.20. dar ciência à (...) quanto às seguinte falhas:

9.20.1. (...) necessidade da substituição de fiscais e auxiliares de fiscalização dos contratos que estejam na situação de terceirizados ou outra análoga, não efetiva, por servidores do quadro de pessoal de Furnas e que não tenham participação direta ou indireta com a licitação que originou o contrato a ser fiscalizado, de forma a atender ao princípio de controle de segregação de funções e permitindo o aprimoramento do controle interno;

Portanto o fiscal do contrato deverá ser um representante da Administração Pública, sendo permitida apenas a contratação de terceirizados para auxiliar o fiscal.

4.3 Atribuições do fiscal

A legislação não traz de forma completa e detalhada as atribuições do fiscal de contrato. Diante disso, alguns órgãos, como o Tribunal de Contas da União (TCU), dispõem de manuais de fiscalização. Assim como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que editou a Instrução Normativa nº 02/2008, e sua posterior alteração com a Instrução Normativa nº 06/2013, dispondo sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, que posteriormente sofreu alterações.

Torna-se importante elencar algumas atribuições fundamentais para que o fiscal de contrato possa conduzir o processo de fiscalização. De acordo com os artigos 31 ao 35 dessa instrução normativa e as orientações fixadas no manual de fiscalização do TCU, o fiscal deve:

- a) Conhecer detalhadamente o contrato e as cláusulas nele estabelecidas, objetivando o fiel cumprimento do contrato;
- b) Conhecer a descrição dos serviços a serem executados;
- c) Acompanhar a execução dos serviços, verificando a correta utilização dos materiais, equipamentos, contingente em quantidades suficientes para que seja mantida a qualidade dos mesmos;
- d) Solicitar, quando for o caso, que os serviços sejam refeitos por inadequação ou vícios que apresentem;
- e) Sugerir a aplicação de penalidades ao contratado em face do inadimplemento das obrigações;
- f) Verificar se a entrega de materiais, execução de obras ou a prestação de serviços será cumprida integral ou parceladamente;
- g) Anotar em livro de ocorrências todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados;
- h) Comunicar à autoridade superior eventuais atrasos nos prazos de entrega ou execução do objeto;
- i) Zelar pela fiel execução do contrato;
- j) Acompanhar o cumprimento, pela contratada, do cronograma físico-financeiro;
- k) Estabelecer prazo para correção de eventuais pendências na execução do contrato e informar à autoridade competente ocorrências que possam gerar dificuldades à conclusão da obra ou em relação a terceiros;
- l) Realizar, juntamente com a contratada, as medições dos serviços nas datas estabelecidas, antes de atestar as respectivas notas fiscais.
- m) Não receber em mãos as notas fiscais, nem demais documentos, pois os mesmos deverão ser entregues no Setor de Protocolo.

n) Realizar a medição dos serviços efetivamente realizados, de acordo com a descrição dos serviços definida na especificação técnica do contrato e emitir atestados de avaliação dos serviços prestados.

Essas são as atribuições gerais dos fiscais de contratos. Além dessas, existem as atribuições específicas de acordo com cada espécie de contrato. De modo geral, o Acórdão do TCU nº 994/2006 Plenário dispõe sobre o atributo ao fiscal, a saber:

(...) o dever atribuído ao representante da administração para o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato não deixa margem a que possa esse representante sucumbir a pressões. É dele a responsabilidade pelo fiel cumprimento de cláusulas contratuais, cabendo-lhe, inclusive, adotar providências no sentido da correção de falhas observadas.

Observa-se que o papel do fiscal se reveste de relevância para a Administração Pública, pois a execução dessa função requer capacidade e habilidade dos servidores públicos para o fiel cumprimento das cláusulas do contrato. Para realizar essa fiscalização, o agente público designado deverá utilizar de algumas modalidades e procedimentos.

4.4 Modalidades de fiscalização

O art. 6º do Decreto 2.271/97 prevê que a Administração indique um gestor do contrato, que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato. Portanto o fiscal é incumbido de acompanhar e fiscalizar o desenvolvimento da atividade do contratado, anotando as ocorrências relevantes e os eventuais defeitos a serem corrigidos, garantindo o pleno cumprimento do ajuste.

A Instrução Normativa, SLTI, nº 2 de 2008, atualizada pela Instrução Normativa, SLTI, nº 6 de 2013, também prevê sobre a figura do gestor dos contratos e quanto ao fiscal, prevê a coexistência do fiscal técnico e do fiscal administrativo. De acordo com as referidas instruções normativas, o dever de acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato bem como a verificação da conformidade da prestação de serviços e da alocação dos recursos para assegurar o perfeito cumprimento do contrato, deve ser exercido pelo gestor do contrato, que poderá ser auxiliado pelo fiscal técnico e fiscal administrativo do contrato.

O art. 31, §2º da IN 02/2008, com as alterações da IN 06/2013, dispõe sobre o papel do gestor e dos fiscais do contrato:

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

- I - gestor do contrato: servidor designado para coordenar e comandar o processo da 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.

Enquanto a IN 02/2008, atualizada pela IN 06/2013, traz as figuras do gestor do contrato e dos fiscais técnico e administrativo, a IN-04/2010, que estabelece regramentos aplicáveis às aquisições de soluções de Tecnologia da Informação (TI), atualizada pela Instrução Normativa Nº 2, de 14 de fevereiro de 2012, acrescenta a estes atores, a figura do fiscal requisitante, conforme consta no art. 2º, IV ao VII, combinado com o 2º, do art. 24, da retro mencionada IN 04:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I - Área Requisitante da Solução: unidade do órgão ou entidade que demande a contratação de uma Solução de Tecnologia da Informação;

II - Área de Tecnologia da Informação: unidade setorial ou seccional do SISP, bem como área correlata, responsável por gerir a Tecnologia da Informação do órgão ou entidade;

III - Equipe de Planejamento da Contratação: equipe envolvida no planejamento da contratação, composta por:

- a) **Integrante Técnico:** servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área;
- b) **Integrante Administrativo:** servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área;
- c) **Integrante Requisitante:** servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área;

IV - Gestor do Contrato: servidor com atribuições gerenciais, técnicas e operacionais relacionadas ao processo de gestão do contrato, indicado por autoridade competente;

V - Fiscal Técnico do Contrato: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar tecnicamente o contrato;

VI - Fiscal Administrativo do Contrato: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos administrativos;

VII - Fiscal Requisitante do Contrato: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação;

[...]

Art. 24. [...]

§ 2º Os Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo do Contrato serão, preferencialmente, os Integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação
[grifo e negrito da autora]

Assim, conforme se vê, a atividade de fiscalização dos contratos tem sido objeto de constante busca pelo seu aperfeiçoamento, notadamente demonstrado pela diferenciação ou especialização dos papéis exercidos pelos fiscais dos contratos, administrativos, uma vez que é muito difícil concentrar conhecimentos necessários ao adequado exercício desta fiscalização em uma só pessoa, tratando-se da fiscalização de contratos mais complexos, como são os que tem por objeto cessão de mão de obra.

Cabe acrescentar que aos contratos decorrentes de aquisições de soluções de TI aplicam-se os dispositivos da IN 02/2008, de forma subsidiária, conforme previsto pelo art. 28 da IN-04, a seguir mostrado:

Art. 28. Aplica-se subsidiariamente às contratações de que trata esta norma o disposto na Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, que disciplina as contratações de serviços gerais.

No que diz respeito ao alcance da IN 02/2008, entende-se que se aplica a todo contrato que envolva cessão de mão de obra, seja este contrato contínuo ou não, bem como aqueles decorrentes de compra de TI, neste caso, de forma subsidiária, naquilo que não se confrontar com a IN-04 e alterações posteriores.

A eficiência e a eficácia do contrato administrativo estão diretamente ligadas com o desempenho do fiscal no acompanhamento e na fiscalização da execução do contrato firmado.

Há algumas modalidades de fiscalização: quanto à forma e quanto ao tempo. Conforme Santos (2013), quanto à forma, a fiscalização pode ser ativa ou passiva. Ela é ativa quando a realização das etapas de execução depende de uma aprovação da Administração; é passiva quando o fiscal acompanha e fiscaliza a execução do contrato sem interferir em seu andamento. Então, na forma ativa o contratado depende de um ato prévio da Administração para poder dar continuidade nas etapas do contrato, e na forma passiva o particular executa suas atividades sem a interferência direta do contratante. Neste caso, cumpre ao fiscal apontar as irregularidades encontradas durante a execução e propor as providências necessárias ao resguardo do interesse da Administração, no que couber.

Segundo Santos (2013), no que se refere ao tempo, a fiscalização pode ser contínua, periódica ou única. Ela é contínua, quando é realizada passo a passo com a execução do contrato; periódica, quando exercida em prazos determinados, ocasiões em que são avaliados

os resultados das etapas; e, única, quando praticada somente por ocasião do recebimento do objeto da avença. Observa-se que a fiscalização contínua se mostra mais adequada quando da execução de obras e serviços. Já a periódica, aos casos de entrega parcelada e a única é mais apropriada aos contratos de fornecimento de bens.

O fiscal deverá tomar alguns cuidados na fiscalização da execução do contrato, pois servirão de ferramentas importantes para o êxito de diversas fases da fiscalização. De acordo com Mato Grosso (2012), o agente deverá ter cuidados iniciais, cuidados permanentes e cuidados adicionais.

O cuidado inicial a ser observado pelo fiscal, em cumprimento das obrigações de fiscalização, é a não autorização da prática de liberalidades no acompanhamento da execução do contrato. Ou seja, o contrato deve ser cumprido fielmente conforme as cláusulas acordadas. Se eventuais falhas forem verificadas, deverão ser imediatamente comunicadas pelo fiscal a seus superiores para a adoção das providências cabíveis.

O servidor designado deverá atentar, também, inicialmente, para a prévia emissão da nota de empenho; a assinatura do termo de contrato ou outros instrumentos hábeis; a publicação do extrato do contrato; e, a verificação das exigências contratuais e legais para início da execução do objeto, conforme Mato Grosso (2012).

Diante disso, observa-se que é imprescindível ao fiscal do contrato a certificação da existência de abertura de documento apropriado para registro das ocorrências durante a execução do contrato, além de atenção para a data de início e do encerramento da execução do objeto contratado comunicando.

Os cuidados permanentes, segundo Mato Grosso (2012), devem ser acompanhados e fiscalizados pelo fiscal na execução do contrato quanto a:

Manter planilha atualizada do valor do contrato;

Identificar em planilha as cláusulas do contrato que necessitam e permitem acompanhamento;

Ocorrência de subcontratação, quando não permitida ou quando permitida, atentando para seus limites e condições;

Qualificação dos empregados da contratada, em conformidade com contrato assinado; qualidade dos materiais empregados e dos serviços executados, a quantidades dos materiais empregados e dos serviços executados, para evitar acréscimos e supressões desnecessários e que venham a representar descumprimento das obrigações contratuais;

Comunicar à área responsável pelo controle dos contratos as eventuais ocorrências que poderão ensejar a aplicação de penalidades contratuais ou a **instauração de procedimento de sindicância ou T.C.E**, quando constatadas irregularidades. Esta medida deve ser adotada somente depois de **esgotadas as medidas administrativas cabíveis** para solucionar os eventuais problemas detectados;

Manter entendimentos com os responsáveis pelas áreas que prestam apoio administrativo, quando o objeto do contrato for a manutenção preventiva e corretiva em equipamentos, com vistas ao controle de:

- a) Peças substituídas, com identificação do equipamento, para fins de garantia;
- b) Periodicidade da manutenção; e
- c) Inclusões e exclusões de equipamentos, atentando para a limitação do § 1º, art. 65 da Lei nº 8.666/93;

Responsabilização da Contratada pelos eventuais danos causados;

Verificação e atestação do recebimento do material e/ou execução de obras ou serviços;

Efetivação dos procedimentos de “liquidação da despesa”, que se caracteriza pela aceitação do serviço, e verificação do pagamento;

O recebimento do objeto do contrato – provisório e/ou definitivo – Artigo 73, da Lei nº 8.666/93;

A correta instrução processual quando de seu encaminhamento à área de contratos para emissão do termo de encerramento de contrato, liberação da garantia e atestado de capacidade técnica, depois de cumpridas as obrigações contratadas e recebimento definitivo do material, equipamento, obra ou serviço.

Observa-se que alguns desses cuidados permanentes estão previstos nos artigos: 65, 69, 70, 71 e 73 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, já exemplificados anteriormente. O fiscal do contrato deve se atentar a todos esses procedimentos, pois ele é o meio de ligação entre a Administração e o particular. Essa comunicação é vista nos relatórios elaborados pelo fiscal para a obtenção de um espelho da execução do contratado.

Finalmente, os cuidados adicionais que são os relativos às reuniões elaboradas pela fiscalização com a contratada. Devendo ser documentadas com a data, o nome e assinatura dos participantes, os assuntos tratados e as decisões tomadas.

Portanto esses procedimentos devem ser adotados pelo fiscal do contrato de modo a contribuir para sua atuação na fiscalização da execução do contrato e assegurar a qualidade dos serviços prestados e do bem adquirido pela Administração em prol da sociedade. Mas se irregularidades ocorrerem, a aplicação de sanções administrativas não deverá ser descartada.

4.5 Sanções administrativas

A aplicação de penalidades contratuais é decorrente da autoexecutoriedade de que se vale a Administração, quando verificada a inadimplência do contratado, tendo garantia da

prévia defesa. Porém, se o particular resistir e houver necessidade de cobrança em dinheiro ou apreensão dos seus bens, a cobrança pode ser feita por via administrativa, se ainda resistir impõe-se o procedimento judicial adequado, como dispõe o Acórdão do TCU nº 1733/2009 Plenário, a saber:

Observe, no caso de recusa de particular contratado em corrigir deficiências detectadas em obra e/ou serviço, o comando previsto no art. 69 da Lei nº 8.666/1993, demandando judicialmente a contratada ou corrigir tais deficiências ou a arcar com os custos de correção feita por terceiros, na forma prevista nos arts. 249 do Código Civil e 634 do Código de Processo Civil.

Nos casos de retenção de caução, desconto de multas e outros débitos que tenham garantia contratual, não se faz necessária ordem judicial. Na Lei 8.666/93, estão dispostas nos artigos 81 a 99 as sanções administrativas tanto no que se refere ao particular quanto ao servidor público.

4.5.1 Sanções previstas ao contratado

Inicialmente, obriga-se a aplicação de penalidades ao contratado que se recuse injustificadamente em assinar o contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo estabelecido pela Administração, caracterizando o descumprimento total da obrigação assumida.

Observa-se que o particular, vencedor da licitação, antes mesmo de assinar o contrato já assume a obrigação perante a Administração. A recusa trata-se do inadimplemento do dever imposto ao particular que participou de uma licitação teve a proposta aceita e foi convocado (JUSTEN, 2005), assim tendo o particular o dever de firmar o contrato. Ressalta-se que os licitantes remanescentes convocados não estão sujeitos a aplicação desse artigo, caso não aceitarem a contratação proposta pelo primeiro convocado.

Conforme o art. 86, §1º, 2º e 3º, o atraso injustificado na execução do contrato sujeita o particular à multa de mora, não impedindo que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique outras sanções legais. A multa, que se refere este artigo, será descontada da garantia contratual. Caso o seu valor seja superior ao da garantia, o contratado responderá pela diferença.

Diante da inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções previstas no art. 87 da Lei de Licitações:

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.

O Direito Administrativo Repressivo se assemelha ao Direito Penal, pois os procedimentos sancionatórios caracterizam-se pela aplicação dos princípios do processo penal (FIGUEIREDO, 2004). Na aplicação dessas sanções não se admite a atribuição de competência discricionária, pois a Lei não faculta à Administração quando e como aplicar as sanções do art. 87 sem que as condições de imposição sejam expostas.

Observa-se, no artigo anteriormente citado, que os itens I e II são sanções internas ao contrato, já os itens III e IV são externas por se aplicarem fora dos limites do contrato. Essas últimas são extremamente graves, pois retiram do particular o direito de manter vínculo com a Administração Pública, estendendo-se a qualquer órgão. Além dos contratados, as sanções III e IV, poderão ser aplicadas às empresas ou profissionais que tenham sofrido condenação definitiva por prática dolosa, fraudulenta no recolhimento de tributos, tenham praticado atos ilícitos diante dos objetivos da licitação e demonstrarem não possuir idoneidade para contratar com a Administração (art. 88).

Na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, artigo 90, 92, 96 e 97 estão previstos os crimes e penas em que o sujeito ativo poderá ser o particular. Os crimes descritos nesse dispositivo são: i) frustrar ou fraudar o caráter competitivo do procedimento licitatório; ii) concorrer com a consumação da ilegalidade; iii) fraudar licitação instaurada para aquisição ou venda de bens, em prejuízo da Fazenda Pública; e, iv) licitar ou contratar com a Administração, sendo-o inidôneo. Todas as penas referentes a esses crimes são de detenção mais multa.

4.5.2 Sanções previstas ao servidor público

Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos da Lei 8.666/93, ou visando a frustrar os objetivos da licitação, sujeitam-se às sanções, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar. O artigo 82 da Lei de Licitações

esclarece que além dos particulares, os agentes da Administração Pública também se sujeitam às sanções previstas na referida Lei.

O art. 83, do Estatuto das Licitações, aponta que os crimes definidos na Lei, ainda que simplesmente tentados, sujeita os autores a sanções penais, à perda do cargo, emprego, função ou mandato eletivo. Percebe-se a preocupação em reprimir os atos indevidos dos servidores públicos. Para a Lei de Licitações considera-se servidor público aquele que exerce, mesmo que temporariamente ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público.

De fato o legislador quis aumentar o âmbito de abrangência do dispositivo ao generalizar a definição de servidor público. Percebe-se uma maior severidade quando um agente for ocupante de cargo em comissão ou de função de confiança, (art. 84, §2º da Lei de Licitações), pois a pena imposta será acrescida da terça parte. Ressalta-se que as infrações penais da Lei 8.666 pertinem em todas as esferas do Poder Público e quaisquer outras entidades sob seu controle direto ou indireto.

A Lei 8.666/93 também prevê alguns crimes em que a atuação seja do servidor público, a saber: dispensar ou inexigir licitação ilegalmente ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa e inexigibilidade (art. 89); frustrar ou fraudar a competitividade da licitação (art. 90); patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração (art. 91); admitir, possibilitar ou da causa à vantagem em favor do adjudicatário, sem autorização da lei (art. 92); fraudar licitação em prejuízo as Fazenda (art. 96); e, admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo (art. 97). Igualmente ao particular, o contratado sofre pena de detenção mais multa.

Assim, podem-se resumir os itens necessários que devem constar nos manuais de fiscalização de contratos: i) legislação vigente; ii) formalização dos contratos; iii) execução e inexecução; iv) duração, prorrogação e rescisão; v) designação e atribuição dos fiscais; vi) modalidades de fiscalização e, vii) sanções administrativas.

Após analisar de forma teórica e normativa os aspectos gerais da Administração Pública, os contratos administrativos e a fiscalização na Administração Pública, a próxima seção discorrerá sobre a metodologia utilizada para a obtenção dos resultados da pesquisa.

5. METODOLOGIA

A metodologia “é a explicação detalhada de toda ação a desenvolver durante o trabalho de pesquisa” (FONSECA, 2002. p. 52.). Ou seja, a metodologia é o estudo da organização, dos caminhos a serem percorridos e dos instrumentos a serem utilizados. No que diz respeito à metodologia da pesquisa, tem-se a classificação quanto aos objetivos, à natureza e aos procedimentos.

5.1 Classificação quanto aos objetivos

De acordo com Beuren (2003), quanto aos objetivos, a pesquisa pode ser exploratória, descritiva ou explicativa. A pesquisa exploratória procura proporcionar maior familiaridade com o problema, de modo a torná-lo mais claro, devido ao pouco conhecimento sobre o tema. A pesquisa descritiva observa os fatos, com fins de registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los sem que haja manipulação do pesquisador, conforme destaca Andrade (2002). E a pesquisa explicativa se caracteriza por identificar os fatores determinantes para a ocorrência dos eventos através de métodos experimentais ou observacionais (BEUREN, 2003). Considerando o objetivo geral do trabalho, que consiste em “analisar se os procedimentos inerentes à fiscalização de contratos no âmbito da Universidade Federal do Ceará encontram-se adequado à legislação em vigor”, pode-se dizer que esse estudo se classifica como uma pesquisa descritiva.

5.2 Classificação quanto à natureza

Segundo Rodrigues (2006), quanto à natureza da pesquisa a abordagem pode ser qualitativa ou quantitativa. A primeira é utilizada para investigar problemas que não podem ser representados por dados estatísticos, como por exemplo, o comportamento e a atitude de indivíduos. A segunda se caracteriza pela quantificação, análise e interpretação dos resultados estatísticos. Para Araujo e Oliveira (1997), a pesquisa também pode ser quanti-quali, desde que contemple a combinação das duas modalidades. O presente trabalho busca alcançar o objetivo geral sem a necessidade de utilização de ferramentas estatísticas, Sendo assim, pode-se afirmar que o mesmo se enquadra como pesquisa qualitativa.

5.3 Classificação quanto aos procedimentos

Quanto aos procedimentos, o presente estudo pode classificar-se como pesquisa bibliográfica, que é construída a partir de material já elaborado constituído principalmente de livros e artigos científicos. (GIL, 2008). E, também, como pesquisa documental que é feita

através de fontes primárias, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal e contratos, segundo Gil (2008).

Quanto à técnica da coleta de dados, essa pesquisa utilizou-se do questionário enviado para as universidades federais brasileiras através do Portal da Transparência com as seguintes perguntas:

- i) A Universidade possui Manual de Fiscalização de Contratos próprio?
- ii) Se não possui, baseado em quê é feita a fiscalização dos contratos na Universidade?

Outra técnica a ser utilizada é a observação direta, que consiste na observação e no registro, de forma direta, do fato estudado (RODRIGUES, 2006). O procedimento utilizado para a observação direta é a participação em reuniões realizadas na Universidade Federal do Ceará para a confecção do seu novo Manual de Fiscalização de Contratos. Através dessas participações nas reuniões espera-se ser possível captar e julgar as informações, sem interferir no ambiente observado de forma a compreender os aspectos da realidade e, assim, registrar as informações com fidelidade. Em seguida, passa-se a fazer uma análise do conteúdo do Manual de fiscalização de contratos da UFC e sua adequação à legislação em vigor.

Apresentada a metodologia desenvolvida para a presente pesquisa, a próxima seção traz a análise de resultados da pesquisa empírica.

6 ANÁLISE DE RESULTADOS

As universidades federais são autarquias da União Federal, estando, portanto, sujeitas às normas e controle interno aplicáveis, tais como a Lei 8.666/93, aqui mencionada a título ilustrativo, por ter sido a norma que inaugurou a obrigatoriedade da fiscalização de contratos administrativos. A seguir tem-se uma abordagem acerca das universidades públicas federais brasileiras.

6.1 Universidades federais e a manualização das atividades de fiscalização de contratos

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) são instituições criadas ou incorporadas e mantidas pela União, que desempenham o papel na formação de profissionais nas mais diversas áreas do conhecimento. De acordo com sua organização acadêmica, as IFES se dividem em universidades, centros universitários ou faculdades.

O presente trabalho tem como foco as universidades federais, por isso não serão abordados os centros universitários e as faculdades. Universidade federal é a classificação mais estrita das IFES definida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que, em seu art. 52, conceitua universidade como sendo instituição pluridisciplinar de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano.

Conforme a Constituição Federal de 1988 em seu art. 207, as universidades federais possuem autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Como exemplos dessas autonomias têm-se a criação de cursos e sedes acadêmicas e administrativas, a firmação de contratos e convênios, entre outras ações, respeitadas as legislações vigentes e a norma constitucional.

As universidades federais possuem a forma de pessoa jurídica que desenvolve uma grande quantidade de atividade-meio para o alcance de sua finalidade institucional. Na qualidade de pessoa jurídica de direito público, as universidades, têm as suas relações com as pessoas jurídicas e físicas do direito privado, reguladas por contratos que sofrem a incidência de normas específicas de direito público e aplicando supletivamente as normas de direito privado, sendo mais comum o Contrato Administrativo derivados de procedimentos licitatórios desenvolvidos no âmbito interno.

Diante das várias contratações das universidades federais com particulares para a realização da sua atividade fim, é de suma importância a elaboração de manuais de

fiscalização de contratos. Pois esses manuais são ferramentas de caráter orientador aos processos relacionados às contratações, tendo como objetivo padronizar os procedimentos internos e capacitar os fiscais de contratos e, assim, evitar irregularidades.

6.1.1 Definição da população e análise da amostra

Inicialmente, a presente pesquisa investigou a existência de manuais de fiscalização de contratos nas 63 universidades públicas federais ativas constantes na relação disponibilizada na página eletrônica do Ministério da Educação (MEC). As universidades estão distribuídas por região do país da seguinte forma:

Tabela 1 – População de Universidades Federais brasileiras, por região.

Região	Universidades Federais
Norte	10
Nordeste	18
Centro-Oeste	05
Sudeste	11
Sul	19
Total	63

Fonte: Ministério da Educação (2014)

Das 63 universidades federais pesquisadas, 6 não responderam, então, a amostra foi composta por 57 universidades federais, e pode-se dizer que a amostra constitui-se de 90,5% da população pesquisada. A tabela 2 a seguir traz a distribuição amostral, por região.

Tabela 2 – Universidades Federais que manualizaram as atividades de fiscalização.

Região	Com manual institucionalizado		Sem manual		Com manual em elaboração		Total da amostra		Não responderam		Total	
	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
Norte	1	1,6%	5	7,9%	2	3,2%	8	12,7%	2	3,2%	10	15,9%
Nordeste	3	4,8%	10	15,9%	3	4,8%	16	25,4%	2	3,2%	18	28,6%
Centro-Oeste	2	3,2%	2	3,2%	1	1,6%	5	7,9%	-	0,0%	5	7,9%
Sudeste	5	7,9%	3	4,8%	1	1,6%	9	14,3%	2	3,2%	11	17,5%
Sul	4	6,3%	12	19,0%	3	4,8%	19	30,2%	-	0,0%	19	30,2%
Total	15	23,8%	32	50,8%	10	15,9%	57	90,5%	6	9,5%	63	100,0%

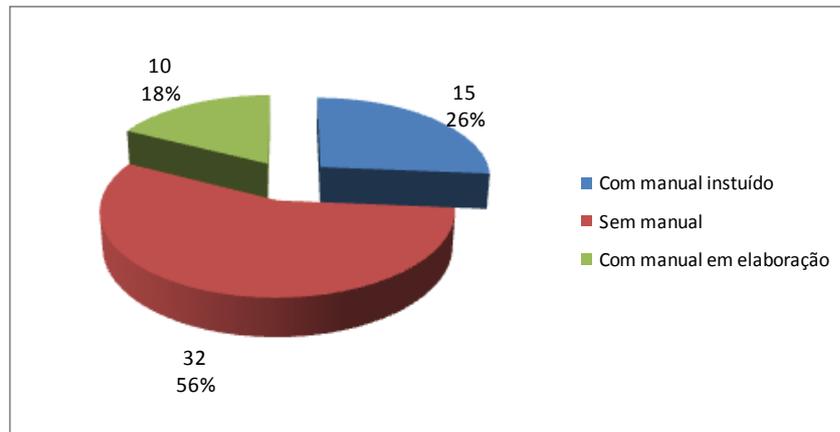
Fonte: A autora a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

A luz da tabela 2, percebe-se que a região Sudeste possui o maior número de universidades federais com manual de fiscalização institucionalizado. E, a região Sul é a que apresenta o maior número de universidades sem manual de fiscalização, seguida da região Nordeste. Observa-se ainda que mais da metade das universidades federais brasileiras ainda não possui Manual nem está ainda em processo de elaboração do mesmo.

O resultado da presente pesquisa mostra que dessas 57 universidades federais, apenas 15 institucionalizaram o manual de fiscalização de contratos, das 42 restantes, 32 não

possuem o manual e 10 estão em processo de elaboração do mesmo. O gráfico 1 a seguir mostra o percentual destas universidades federais que institucionalizaram o manual de fiscalização de contratos:

Gráfico 1: Institucionalização de manual próprio de fiscalização de contratos nas universidades federais



Fonte: A autora a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

Observa-se pelo gráfico 1 que apenas 26% das universidades federais brasileiras pesquisadas possui manual próprio de fiscalização de contratos. 74% ainda não institucionalizou o manual das atividades de fiscalização, entretanto, 18% estão em processo de elaboração do mesmo.

Das 42 universidades federais que atualmente não possui seu próprio manual ou que está em processo de sua elaboração, 6 utilizam-se de forma subsidiária de manuais de fiscalização de terceiros, a saber:

Tabela 3 – Universidades Federais que adotaram manuais de fiscalização de terceiros

Fonte do Manual de terceiro adotados pelas Universidade sem manual próprio ou em processo de elaboração	Q	%
Advocacia Geral da União (AGU)	1	16,7%
Tribunal de Contas da União (TCU)	1	16,7%
Advocacia Geral da União (AGU) e Tribunal de Contas da União (TCU)	2	33,3%
Controladoria Geral da União (CGU)	1	16,7%
Universidade Federal do Ceará (UFC)	1	16,7%
Total	6	100,0%

Fonte: A autora a partir dos resultados obtidos na pesquisa.

Apesar do grande número de instituições não possuir manual próprio de fiscalização de contratos, não significa que as universidades deixem de praticar a fiscalização, pois todas as universidades federais pesquisadas declararam observar a Lei 8.666/93 e suas posteriores alterações. Ressalta-se que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos abrange, de modo geral, os procedimentos para a realização da fiscalização nos contratos. A institucionalização de um manual próprio de fiscalização de contratos ou ainda a adoção de um manual de

terceiro como fonte subsidiária, além da própria legislação em vigor, resulta da necessidade de aprimorar os processos internos inerentes à fiscalização e gestão de contratos, sem prejuízo da capacitação dos servidores que exercem as funções de fiscais/gestores dos contratos administrativos.

Assim, é sempre recomendável que as Universidades Federais adotem a manualização destas rotinas, seja por meio de manual próprio ou por meio da utilização de um manual de terceiro de forma subsidiária, em conjunto com o Estatuto de Licitações. Cabe salientar que a utilização de um manual de terceiro encontrará sempre como obstáculos as definições e fluxos definidos por terceiros que podem não encontrar-se adequados à estrutura administrativa e organizacional da universidade que utiliza subsidiariamente estes manuais como fonte, consoante mostrado na tabela 3, entretanto, a sua adoção tende a ser ainda mais vantajosa do que a ausência total de manualização destas práticas.

6.2 Análise do Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos da UFC

A Universidade Federal do Ceará elaborou recentemente o seu Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos. Para a confecção desse manual, foram realizadas várias reuniões com a presença de servidores representantes das seguintes unidades da Pró-reitoria de Administração (PRAD): da Pró-Reitora de Administração, do Pró-Reitor Adjunto, da Assessoria Técnica de Legislação, Assessoria Executiva, Controle Interno, e dos departamentos: de Contabilidade e Finanças (DCF); Contratos e Execução Orçamentária (DCEO); Licitação (DL); Administração (DA) e Imprensa Universitária (IU). Além destes gestores da PRAD, foram convidados à participar das reuniões de validação da minuta final do manual gestores da Auditoria Geral da UFC (AUGER), bem como da gestores da Superintendência de Infraestrutura da UFC (UFC-Infra) que atuam na área de gestão/fiscalização de contratos contínuos que envolvem cessão de mão de obra, bem como contratos de obras e serviços de engenharia, dada a relevância da celebração de tais contratos no âmbito da UFC.

O Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos da UFC é composto por nove seções, além dos apêndices, a saber: a) fundamentação legal; b) terminologia utilizada; c) lista de siglas; d) o dever de fiscalização; e) responsabilidade das unidades administrativas; f) acompanhamento e fiscalização de contratos; g) liquidação e pagamento da despesa; h) das sanções administrativas; e, i) das vedações ao fiscal, os quais são analisados a seguir.

6.2. a) Fundamentação Legal

Observa-se na seção ‘Fundamentação Legal’ um elenco da legislação aplicável que serviu como fonte de referência para a elaboração do Manual. Isso evidencia a preocupação da UFC quanto à observância da legislação vigente. Percebe-se, ainda, a importância da divulgação do endereço eletrônico da legislação federal, proporcionando aos fiscais o meio para o contato permanente da legislação aplicável em sua versão compilada, consolidada e atualizada, a fim de evitar uma possível desatualização do servidor em relação às normas vigentes. Além do mais, a UFC enfatiza a necessidade de verificação das atualizações das normas complementares após a expedição do Manual.

Portanto, observa-se que a criação do Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos da UFC não foi um capricho da universidade, e sim uma necessidade de fazer cumprir as normas legais. A legislação citada no Manual da UFC compreende à legislação verificada como necessária nas seções 3 e 4 do presente trabalho.

6.2. b) Terminologia Utilizada

Ao reservar um espaço exclusivo para a terminologia utilizada no Manual, a UFC mostra o seu empenho para a perfeita compreensão do conteúdo no Manual pelos fiscais e gestores, a fim de evitar possíveis dúvidas no exercício da fiscalização e gestão do contrato. No elenco das terminologias apontado pela UFC, percebe-se que algumas delas foram utilizadas no referencial teórico e legal do presente trabalho, a saber: administração, contratado, contratante, fiscal do contrato, garantia, gestor do contrato, nota de empenho, objeto do contrato e serviços contínuos, entre outros termos amplamente utilizados pela legislação e pelo manual.

Portanto, é manifesta a importância que a UFC conferiu ao Manual analisado, com vistas a facilitar o seu entendimento por parte do usuário.

6.2. c) Lista de Siglas

Observa-se que a UFC procurou otimizar e simplificar a leitura do Manual pelos fiscais e gestores dos contratos, com a criação de uma seção exclusiva para que fossem relacionadas todas as siglas mencionadas ao longo do Manual.

6.2. d) O Dever de Fiscalização

Observa-se de fato que a UFC está empenhada no cumprimento da Lei no âmbito da fiscalização dos contratos. Isso pode ser percebido na seção denominada ‘O Dever da

Fiscalização’, que traz em destaque a obrigatoriedade do acompanhamento e fiscalização na execução dos contratos, com o objetivo de mostrar ao fiscal e gestor dos contratos que o exercício da atividade de fiscalização não pode ser relegada a segundo plano, pois é um dever previsto no art. 67 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Percebe-se, ainda nesta seção, a preocupação da UFC em construir um quadro resumo com as fases do contrato (formalização, execução, recebimento e pagamento) que são descritas com bastante objetividade para servir de introdução para o entendimento dos fiscais e gestores de contrato acerca de suas respectivas atuações no âmbito de tais procedimentos.

Em obediência à Lei 8.666/93 no seu art. 68, observa-se que a UFC exige a indicação de um representante da contratada (preposto) para o relacionamento com a Administração, assim o fiscal terá a quem se reportar no caso de alguma ocorrência na execução do contrato. Percebe-se, também, que UFC chama a atenção do fiscal para a Lei 9.032/95, que prevê a transformação da responsabilidade da Administração Pública de ‘subsidiária’ para ‘solidária’ perante eventual descumprimento de obrigação trabalhista ou previdenciária de suas contratadas, caso a Administração não tenha sido diligente em sua atuação como gestor/fiscal do referido contrato administrativo. Assim, a UFC chama a atenção dos servidores que atuam como gestores/fiscais de contratos para a efetividade e eficiência de suas ações no âmbito do controle da execução dos contratos, afim de elidir sua responsabilidade. Dessa forma, a UFC mostra a importância da eficaz fiscalização para a defesa do interesse do público.

Portanto, a UFC contemplou os requisitos para elaboração desta seção do Manual. Esses requisitos podem ser observados no item 4.1 da seção 4 da presente pesquisa.

6.2.e) Responsabilidades das Unidades Administrativas

Nesta seção, a UFC preocupou-se em descrever os poderes atribuídos aos gestores máximos das unidades administrativas que possuem representantes da ‘autoridade competente para: i) assinar contratos, ii) designar os fiscais/gestores de tais contratos e iii) julgar e aplicar sanções administrativas às contratadas, em decorrência de inexecução parcial ou total dos contratos, no âmbito da UFC.

Observa-se que a UFC possui três unidades administrativas que possuem gestores com poderes para exercer tais atribuições. São elas: a Reitoria, a Pró-Reitoria de Administração e Secretária de Infraestrutura. O Manual delimitou o âmbito de atuação de cada uma delas.

Além disso, o Manual elencou também o elenco das atribuições da Divisão de Gestão de Contratos, Atas e Convênios (DGCAC), a quem é conferida a gestão dos aspectos

burocráticos do contrato. Esta unidade administrativa pertence ao Departamento de Contratos e Execução Orçamentária (DCEO) da Pró-reitoria de Administração (PRAD) e foi instituído para acompanhar e controlar os aspectos burocráticos de todas as contratações firmadas pela Universidade, com isso servindo de apoio aos fiscais e gestores dos contratos.

A criação da DGCAC, mostra que a UFC procurou otimizar os procedimentos de fiscalização de contratos, pois a DGCAC concentra o controle burocrático dos contratos da Universidade, assim a UFC dispõe de uma unidade exclusiva para essa gestão burocrática dos contratos, com fins de promover a efetividade do princípio da eficiência no âmbito da execução dos contratos.

É válido ressaltar que a UFC esclarece a distinção das atribuições da DGCAC, que abrange a burocracia macro, e a do gestor do contrato, que se atém às minúcias específicas da operacionalização do contrato. Diante disso, observa-se que a UFC, ao invés de sobrecarregar cada gestor de contrato com as atribuições de controle burocrático, criou uma divisão na qual essas atribuições podem ser desenvolvidas de forma otimizada.

Portanto, o fiscal designado ou qualquer servidor da administração pública terá conhecimento das responsabilidades de cada unidade, tornando padronizado o processo de fiscalização na UFC.

6.2.f) Do Acompanhamento e Fiscalização dos Contratos

Observa-se que a UFC está adequada ao Decreto 2.271/97, art. 6º, e à Lei 8.666/93, art. 67, quanto à designação do fiscal/gestor de contrato, e além do mais exige a indicação dos respectivos suplentes. Dessa forma, percebe-se que a preocupação da UFC na gestão/fiscalização permanente de seus contratos administrativos, protegendo-a para que não sofra descontinuidade perante eventuais ausências do titular em razão de afastamentos por férias, licenças ou impedimentos.

O art. 31 da IN MPOG/SLTI nº 06/2013 alude, no âmbito do acompanhamento e fiscalização da execução do contrato, as seguintes figuras: i) gestor do contrato, ii) fiscal técnico do contrato e iii) fiscal administrativo do contrato.

A UFC segue parcialmente a IN 06/2013, pois, devido a escassez de mão de obra na Universidade, a nomeação de seis servidores para cada contrato (três titulares e três suplentes) representaria um obstáculo à Administração. Para contornar esta limitação, a UFC adotou as seguintes providências: i) quanto à gestão do contrato, será feita a nomeação específica do gestor somente para os contratos contínuos e os que envolvam cessão de mão de obra, nos demais casos o fiscal técnico exerce também as funções do gestor; ii) quanto à fiscalização

técnica do contrato, corresponde ao servidor indicado no Termo de Referência para acompanhar a execução ao longo da vigência do contrato; e, quanto à fiscalização administrativa do contrato, não é feita a designação específica do fiscal administrativo, pois a UFC institucionalizou uma unidade responsável por tais atribuições administrativas e burocráticas do contrato.

Com isso, as atribuições do fiscal administrativo são exercidas por quaisquer dos servidores lotados na respectiva unidade administrativa (DGCAC), independentemente de nomeação específica, seja de titularidade ou suplência para cada contrato administrativo individualmente. Longe de estar em desacordo com a legislação em vigor, a substituição da nomeação específica por uma unidade administrativa com as atribuições do fiscal administrativo revela a preocupação da UFC com a efetividade desta gestão no âmbito da instituição. A norma ao prevê a nomeação específica do servidor para a fiscalização administrativa dos contratos, assim o fez por desconhecer a gestão organizacional de cada instituição e por possuir gerência sobre este aspecto. Assim, para aquelas entidades que ainda não possuem uma unidade administrativa com tais atribuições, fica assegurada a efetividade de tais atribuições na figura do fiscal administrativo.

Nos casos dos contratos decorrentes das contratações de Tecnologia da Informação, verifica-se que a UFC sugere que o gestor desses contratos possua conhecimentos técnicos da área de TI, a fim de assegurar os interesses da instituição, assim estando em conformidade com Instrução Normativa 04/2010, art. 2º, IV.

No que tange as documentações a serem conhecidas pelo fiscal, observa-se que a UFC está em total acordo com o previsto no art. 40, §2º, I e II da Lei de Licitações, o qual traz as documentações resultantes do planejamento da contratação. Em relação ao contrato, a UFC exige do fiscal o conhecimento das cláusulas mais relevantes, que coincidem com as listadas no art. 55 da Lei 8.666/93.

Percebe-se que a UFC está adequada ao art. 32 da IN 06/2013 ao impor que o fiscal promova a reunião inicial, devidamente registrada em ata, com a presença dos envolvidos no processo de contratação. A UFC, também, recomenda posteriores reuniões caso haja impasse na execução do contrato. Dessa forma, observa-se que a UFC reconhece a importância de um bom canal de comunicação entre a Administração Pública e a contratada ao longo de toda a execução do contrato e esse papel, no âmbito da UFC, é exercido pelos fiscais/gestores de tais contratos.

A UFC também preserva a comunicação do fiscal com o DGCAC, e para isso exige o encaminhamento dos processos à Pró-Reitoria de Administração que solicitarem: abertura de nova licitação, acréscimos e/ou supressões contratuais, revisão, reajuste ou repactuação contratual, todos com a devida motivação do pedido. Assim, a UFC busca padronizar todos os procedimentos relevantes de fiscalização e gestão dos contratos para melhorar a sua eficiência.

A respeito das atribuições dos gestores, como visto anteriormente, a UFC somente segregará a figura do gestor da figura do fiscal nos contratos contínuos, devido a existência da DGCAC. Além disso, a UFC convencionou que o gestor do contrato, quando houver segregado da figura do fiscal, será o superior imediato do fiscal, com as atribuições de decidir sobre a implantação de controles e fluxos operacionais específicos inerentes ao objeto do contrato.

Assim, percebe-se que a UFC visa à otimização do exercício da fiscalização dos contratos. Quanto às atribuições dos fiscais, observa-se a adequação da UFC ao art. 67 da Lei 8.666/93 e com as orientações fixadas no manual de fiscalização do TCU, assim expondo as 41 (quarenta e uma) atribuições do fiscal no âmbito da Universidade. Observa-se que essas atribuições são abrangentes a todos os tipos de contratos firmados pela UFC, assim mostrando um direcionamento eficaz e eficiente dos servidores da instituição que atuam como fiscais/gestores dos contratos administrativos.

Observa-se a conformidade da UFC com os arts. 73 e 76 da Lei 8.666/93 no que tange ao recebimento do objeto do contrato. Observou-se que a UFC elaborou um quadro resumo com as fases do recebimento do objeto do contrato, fazendo menção ao recebimento provisório e definitivo, quando não for possível efetivar o último quando do recebimento inicial. Isso revelou a preocupação da Instituição com a compreensão e efetivação dessas fases.

Acerca das alterações contratuais, percebe-se uma ampla adequação da UFC com a legislação vigente, a saber: quanto à alteração da vigência do contrato, a UFC observa o art. 57, §2º e 4º da Lei 8.666/93, além de destacar que o fiscal deverá solicitar a alteração à Pró-Reitoria de Administração 30 dias antes do encerramento do contrato, dessa forma buscando evitar as contratações diretas emergenciais; quanto à ocorrência de acréscimos e supressões nos contratos, a UFC obedece ao art.67, §1º da Lei de Licitações, além de chamar atenção do fiscal para que o processo esteja devidamente motivado com a instrução documental

necessária, além de observados os limites legais previstos para acréscimos e supressões contratuais.

Quanto às alterações de valores contratuais, a UFC destaca três tipos de alterações: i) reequilíbrio econômico-financeiro, no qual obedece ao art. 65, II, alínea d, da Lei 8.666/93; ii) reajuste, no qual a UFC tem observância no art. 40, XI da Lei de Licitações combinada com a Lei 10.192/01 nos art. 1º, 2º e 3º, e, iii) repactuação, no qual a UFC está totalmente adequada ao previsto no art. 37 da IN 03/2009.

No que diz respeito às garantias contratuais, observa-se que a UFC está adequada ao art. 56 da Lei 8.666/93 e ao art. 19, XIX, alíneas a-k da IN 03/2009 que abrangem os tipos de garantias, os valores e a vigência. Percebe-se que a UFC destaca uma das importâncias da garantia que se destina para os possíveis pagamentos de verbas rescisórias trabalhistas, quando não tenham sido pagas pela empresa contratada, para afastar a conversão da responsabilidade subsidiária em solidária.

Quanto aos procedimentos para a constituição, liberação e execução da garantia, a UFC explica que o fiscal deve exigir das contratadas a prestação da garantia antes de autorizada a execução do contrato. Para tanto, prevê o Manual que o fiscal encaminhará o comprovante da garantia prestada pela contratada ao Departamento de Contratos e Execução Orçamentária (DCEO), por meio de processo administrativo informando a regular constituição da garantia, para conhecimento da DGCAC e registro contábil cabível.

Após o recebimento previsto no parágrafo anterior, o DCEO encaminhará ao Departamento de Contabilidade e Finanças para o devido registro contábil. Com a extinção do contrato e, inexistindo pendências por parte da contratada, o fiscal do contrato deverá abrir processo e encaminhar ao DCEO, solicitando a liberação da garantia. Caso haja inexecução do contrato, o fiscal deverá abrir processo destinado à execução da garantia com as devidas motivações e encaminhar ao DCEO para que sejam adotadas as providências cabíveis.

Portanto, pode-se observar que a UFC se preocupou em estruturar na seção denominada ‘Acompanhamento e Fiscalização dos Contratos’, todos os passos cabíveis para a perfeita execução da fiscalização, visando à observância à legislação vigente. Esses passos cabíveis que podem ser observados na seção 3 combinado com a seção 4 do presente trabalho.

6.2.g) Da Liquidação e Pagamento da Despesa

Nesta seção é possível observar que a UFC exige do fiscal a certificação da regular liquidação, em atendimento aos art. 62 e 63 da Lei 4.320/64 combinado com o art. 40 da Lei

8.666/93, dessa forma mostrando o seu empenho para a realização da correta liquidação. A UFC impõe ao fiscal do contrato a utilização de instrumentos de medição adequados e definidos no planejamento da contratação, constantes no contrato, para efetuar a correta liquidação, assim destacando os art. 31, 33 e 34 da IN 06/2013. Observou-se que no tocante a este assunto, a UFC buscou sistematizá-lo para facilitar a compreensão do fiscal na utilização desses instrumentos.

Observa-se, também, que a UFC, preocupada para que os pagamentos não venham a ser efetivados sem que seja assegurada a adequada execução dos contratos, não admite apenas o carimbo de atestação na nota fiscal/fatura a assinatura. Exige ainda a presença de informações que comprovem o devido cumprimento das obrigações assumidas pela contratada.

Com isso, no âmbito da prestação de serviços, a UFC elenca quatro passos que o fiscal do contrato deve atentar, a saber: i) verificar se a documentação está de acordo com a legislação vigente para o regular pagamento; ii) devolver à contratada a nota fiscal/fatura se verificada alguma inconformidade de documentação; iii) abster-se de atestar instrumentos comprobatórios de despesa antes que os serviços tenham sido efetuados; e, iv) elaborar relatório sobre os serviços prestados, indicando a concordância com seu pagamento e relatando eventuais ocorrências.

Já no âmbito dos contratos que envolvam cessão de mão de obra, a UFC também adotou procedimentos em consonância com a IN 02/2008, alterada pela IN 06/2013, ao seguir o roteiro de verificação a ser realizado antes do pagamento da fatura, exposto no seu Anexo IV, correspondente ao Guia de Fiscalização dos Contratos de Terceirização, que abrange a fiscalização inicial, mensal, diária, especial, eventual e no momento da extinção ou rescisão do contrato, além das providências em caso de irregularidades.

Vale destacar que a UFC adota o acompanhamento integral do cumprimento das obrigações trabalhistas da contratada, ao invés de ser por amostragem, conforme prevê a Portaria nº 855/2014 do Gabinete do Reitor. Assim a UFC se mostra determinada na observância da legislação, a fim de evitar prejuízos ao erário.

Observa-se, também, que a UFC segue com rigor os ditames dos arts. 80 e 86 da Lei 8.666/93, os quais versam sobre as possibilidades de retenção do pagamento.

6.2.h) Das Sanções Administrativas

Acerca das sanções administrativas, a UFC busca orientações nos arts. 86 a 88 da Lei 8.666/93, e art. 7º da Lei 10.520/02, bem como no próprio edital e no respectivo contrato. Observa-se que a UFC preocupa-se com as possíveis irregularidades na execução contratual, e com isso expõe o procedimento para a apuração de eventuais irregularidades.

Assim, detectada eventual irregularidade ao longo da execução do contrato, o fiscal deverá notificar a empresa e solicitar a justificativa do não cumprimento e a sua devida regularização. Caso o fiscal não seja acatado, o mesmo deverá abrir processo administrativo relatando a ocorrência à autoridade competente e sugerindo a aplicação da penalidade cabível.

Percebe-se a importância que a UFC dá ao controle das irregularidades ao elaborar fluxos ilustrativos referentes aos passos a serem realizados no procedimento de aplicação de sanções em contratos de obras e, nos demais, no que tange à defesa e ao julgamento da possível irregularidade constatada.

Cabe ainda destacar que a aplicação de sanções não é uma faculdade do fiscal/gestor do contrato, nem muito menos da autoridade competente, mas sim, um dever legal. Deste modo, incorrendo a contratada em descumprimento contratual, cabe ao fiscal/gestor abrir processo destinado à aplicação de sanções.

A esfera da discricionariedade em matéria de aplicação de sanções aplica-se apenas, no que couber, à graduação da sanção, considerando a gravidade dos fatos e seus eventuais atenuantes.

6.2. i) Das Vedações ao Fiscal

Nesta seção, são elencadas as vedações ao fiscal, como, por exemplo, permitir a execução de um contrato sem a assinatura prévia do instrumento contratual, exercer o poder de mando sobre os funcionários da contratada e promover ou aceitar o desvio de funções dos trabalhadores da contratada.

Dessa forma, percebe-se que a UFC também preocupou em informar aos fiscais/gestores acerca das condutas não, a fim de impedir a prática de atos de ingerência na administração da contratada, entre outros.

6.2. j) Síntese da análise do manual da UFC

À luz dos pontos destacados em cada uma das seções aqui analisadas, apresenta-se no quadro 1, a seguir um elenco das principais condutas observadas e a sua menção no manual e

na legislação em vigor, a fim de que possa ser visualizada a convergência do Manual à legislação em vigor.

Quadro 1- Grau de adequação da análise com a legislação.

N.	Conteúdo observado	Previsão		Adequação do manual à legislação	
		No manual	Na legislação	Total	Parcial
1	Dever de fiscalizar instituído	Seção 4, pág. 13.	art. 67 da Lei 8.666/93	X	
2	Indicação do preposto por parte da contratada	Seção 4, pág. 14.	art.68 da Lei 8.666/93	X	
3	Conversão da responsabilidade subsidiária em solidária	Seção 4, pág. 15.	art. 31,§3º, da Lei 9.032/95	X	
4	Designação do representante da Administração.	Seção 6, item 6.1.1, pág. 19.	art. 6º do Decreto 2.271/97; art. 67 da Lei 8.666/93	X	
5	Designação de gestores e fiscais na área da Tecnologia da Informação.	Seção 6, item 6.1.1, pág. 22.	art. 2º e 24 da IN MPOG/SLTI 04/2010	X	
6	Documentação que devem ser de conhecimento do fiscal.	Seção 6, item 6.1.2, pág. 23.	art. 40,§2º, I-III da Lei 8.666/93	X	
7	Cláusulas contratuais necessárias à leitura do fiscal.	Seção 6, item 6.1.2, pág. 23.	art. 55 da Lei 8.666/93	X	
8	Reunião inicial da contratante com a contratada.	Seção 6, item 6.1.4, pág. 25.	art. 32 da IN MPOG/SLTI 06/2013	X	
9	Atribuições dos fiscais.	Seção 6, item 6.3, pág. 27.	art.67 da Lei 8.666/93; Manual de Fiscalização do TCU	X	
10	Recebimento do objeto do contrato.	Seção 6, item 6.4, pág. 32.	art.73 e 76 da Lei 8.666/93	X	
11	Alteração da vigência do contrato.	Seção 6, item 6.5.1, pág. 33.	art.57,§2º e 4º da Lei 8.666/93	X	
12	Acréscimos e supressões contratuais.	Seção 6, item 6.5.2, pág. 34.	art. 65, § 1º da Lei 8.666/93	X	
13	Reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.	Seção 6, item 6.5.3.1, pág. 35.	art. 65,II, alínea d da Lei 8.666/93	X	
14	Reajustes contratuais.	Seção 6, item 6.5.3.1, pág. 35.	art. 40,XIX da Lei 8.666/93	X	
15	Repactuação contratual.	Seção 6, item 6.5.3.3, pág. 36.	art. 37 da IN MPOG/SLTI 03/09	X	
16	Garantias à execução dos contratos.	Seção 6, item 6.6, pág. 36.	art.19, XIX, alínea a-k, da IN MPOG/SLTI 06/2013	X	
17	Liquidação e pagamento da despesa	Seção 7, pág. 41.	art. 40, §3º da Lei 8.666/93; art. 62 e 63 da Lei 4.320/65; art. 31, 33, 34 da IN MPOG/SLTI 06/2013	X	
18	Procedimentos de liquidação nos contratos de cessão de mão de obra.	Seção 7, pág. 45.	Anexo IV da IN MPOG/SLTI 06/2013	X	
19	Retenção de pagamento.	Seção 7, pág. 50.	art. 80 e 86 da Lei 8.666/93	X	
20	Aplicação de sanções administrativas por inexecução parcial ou total do contrato	Seção 8, pág. 51.	art. 86-88 da Lei 8.666/93; art 7º da Lei 10.520/02	X	
21	Designação do fiscal administrativo do contrato	Seção 6, pág. 21.	art. 31 IN MPOG/SLTI 06/2013		X

Fonte: Elaboração própria.

À luz do quadro 1, percebe-se que o Manual de Fiscalização e Gestão da UFC possui um predomínio do grau de adequação total à legislação vigente.

É válido ressaltar que a designação do fiscal administrativo do contrato é parcialmente adequada, por não ser feita essa nomeação de forma específica a cada um dos contratos, entretanto, isso não deixa de ser uma inobservância à legislação em vigor, uma vez que a UFC criou a Divisão de Gestão de Contratos, Atas e Convênios (DGCAC) institucionalizando, assim uma unidade dentro do Departamento de Contratos da Pró-reitoria de Administração, responsável por todas as atribuições que, em princípio, seriam do fiscal administrativo. Assim, a institucionalização dessa unidade resulta em no reconhecimento da necessidade de acompanhamento dessas atribuições por um setor inteiro, dispensando-se, deste modo, a nomeação específica de um fiscal para cada um dos contratos, otimizando a fiscalização e gestão dos mesmos. Não foi observada qualquer inadequação à legislação vigente no conteúdo do manual.

6.3 Síntese geral da análise de resultados

A institucionalização do manual de fiscalização nas universidades federais brasileiras encontra-se pouco desenvolvida. Como visto anteriormente, mais da metade das universidades federais não chegaram a manualizar as atividades de fiscalização e gestão dos contratos administrativos. Das 63 instituições federais contempladas constituiu-se uma amostra de 57 universidades federais. Dessas 57 universidades apenas 15 possuem o manual de fiscalização. Entre elas, está a Universidade Federal do Ceará (UFC).

Considerando a amostra das 57 universidades federais, apenas 26% possui Manual próprio de fiscalização de contratos, com vistas à padronização das rotinas e fluxos de procedimentos inerentes à gestão/fiscalização de contratos administrativos em consonância com a legislação em vigor, aplicável no âmbito de sua estrutura organizacional, definindo atribuições e indicando a quem cabe cumpri-las, com vistas à otimização do controle da execução dos referidos contratos.

Assim, pode-se afirmar que a UFC encontra-se entre as universidades federais que partiram na frente do reconhecimento das atividades de inerentes ao controle da execução dos contratos, dada a efetividade das medidas implementadas no âmbito da instituição. Tal ação revela que estas instituições reconhecem que, apesar da Lei 8.666 de 1993 trazer orientações sobre os procedimentos de fiscalização, ainda não é, por si só, suficiente para a efetividade do acompanhamento das execuções dos contratos, pois a legislação é lacunosa e as estruturas

organizacionais no âmbito das instituições pode levar a dúvidas sobre a quem cabe fazer cada um dos deveres inerentes à fiscalização/gestão de contratos. Sob este enfoque, a elaboração de um Manual próprio visa a eliminar os efeitos destas limitações.

Por fim, cabe mencionar que não foram observados aspectos relevantes previstos na legislação em vigor e abordados nas seções 2, 3 e 4 deste trabalho que não tenham sido previstas no Manual de fiscalização de contratos da UFC, razão pela qual a análise permite afirmar que o referido Manual deve conferir a efetividade que dele se espera, para os fins a que se presta.

7. CONCLUSÃO

Com a leitura do presente trabalho conclui-se que os objetivos foram alcançados, a partir do estudo de literatura acerca do assunto e da pesquisa empírica.

A presente pesquisa teve quatro objetivos específicos. Quanto ao primeiro deles: (i) identificar os aspectos doutrinários e as fontes normativas inerentes à fiscalização de contratos na Administração Pública, pode-se afirmar que ele foi alcançado na seção 4 deste trabalho, que abrangeu a obrigatoriedade de fiscalizar, a designação do fiscal e suas atribuições, as modalidades de fiscalização e finalizando com as sanções administrativas.

Quanto ao segundo objetivo específico: (ii) verificar as posições dos órgãos de controle externo no que concerne às atividades de fiscalização de contratos, isso foi alcançado na seção 2, item 2.6 que discorreu brevemente sobre o Tribunal de Contas da União, suas funções e competências.

Quanto aos terceiro objetivo específico: (iii) investigar a existência de manuais de fiscalização próprios, no âmbito das universidades públicas federais, e (iv) analisar o conteúdo do Manual de Fiscalização de Contratos no âmbito da Universidade Federal do Ceará, ambos foram atingidos na seção 6 correspondente à análise de resultados, que inicialmente contemplou o número de universidades federais que utilizam ou não manuais de fiscalização. E, posteriormente, analisou todo o conteúdo abrangente no Manual de Fiscalização e Gestão da Universidade Federal do Ceará.

A presente pesquisa procurou responder a questão-problema, a seguir, conforme mencionada no início do trabalho: o exercício das atividades de fiscalização de contratos no âmbito da Universidade Federal do Ceará encontra-se adequado à legislação vigente?

Portanto pode-se concluir que os procedimentos inerentes às atividades de fiscalização de contratos no âmbito da UFC encontram-se adequados à legislação vigente.

Com a realização do estudo, espera-se ter contribuído de forma satisfatória para alertar as universidades federais da importância da institucionalização do manual próprio de fiscalização de contratos.

Para estudos futuros, sugere-se uma pesquisa focada nos conteúdos dos manuais existentes, com fins de comparabilidade entre eles ou ainda uma pesquisa junto às universidades que não possuem o manual de fiscalização, com fins de se investigar as razões que levaram essas universidades a não manualizar suas atividades de fiscalização.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. M. de. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ARAÚJO, A. O.; OLIVEIRA, M. C. **Tipos de pesquisa**. Trabalho de conclusão da disciplina Metodologia de Pesquisa Aplicada a Contabilidade- Departamento de Controladoria e Contabilidade da USP. São Paulo, 1997. Mimeografado.

BEUREN, Ilse Maria. **Como Elaborar Trabalhos Monográficos Em Contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 2012.

_____. **Decreto nº 966-A**, de 7 de novembro de 1810. Cria um Tribunal de Contas para exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República.

_____. **Decreto nº 2.271**, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 5.504**, de 5 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

_____. **Lei nº 4.717**, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular.

_____. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

_____. **Lei nº 8.429**, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

_____. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

_____. **Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade

de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Recursos do Processo Licitório**. Belo Horizonte. Del Rey, 2005.

_____. **Lei Complementar nº 101** de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Ministério da Educação. Sistema e-MEC, 2014. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>> Acesso em: 13 junho 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo. Atlas, 2012.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7º. ed. rev. Atual., e ampl. São Paulo. Malheiros, 2004.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia Da Pesquisa Científica**. Fortaleza: UECE, 2002. Apostila.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo. Saraiva, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Método E Técnicas Da Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo. Atlas: 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo. Dialética, 2005.

MAIA, Rosely Pereira. **Manual de Contratos Administrativos**. Mato Grosso do Sul. 2013. Disponível em <<http://www.unisite.ms.gov.br/unisite/control/ShowFile.php?id=144604>> Acesso em 20 de maio de 2014.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Saúde. Unidade Setorial de Controle Interno. **Manual do Fiscal de Contratos - Acompanhamento e Controle/Secretaria de Estado de Saúde - Cuiabá**, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 10. ed. São Paulo. Revistas dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo. Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo. Malheiros, 2012.

MPOG. Secretária de Logística e Tecnologia da Informação/ Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 02**, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre

regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 maio 2008.

MPOG. Secretário de Logística e Tecnologia da Informação/ Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 06**, de 23 de dezembro de 2013. Altera a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, e seus Anexos I, III, IV, V e VII e inclui o Anexo VIII. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 de dezembro de 2013.

RODRIGUES, Auro de Jesus. **Metodologia Científica**. São Paulo. Avercamp, 2006.

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes dos. **Fiscalização de Contratos**. Brasília: ENAP/DDG, 2013.

SOUTO, Humberto Guimarães. **Congresso Nacional, Controle Externo e Tribunal de Contas**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, n 79, 1999.

TELLES, Antonio A. Queiroz. **Introdução ao Direito Administrativo**. 2. ed. rev., atual e ampl. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2000. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos> Acesso em: 05 maio 2014.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 93**, 11 de fevereiro de 2004, Plenário. Relator: Ubiratan Aguiar. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20040220/TC%20006.796.doc> Acesso em: 19 julho 2014

_____.Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 801**, 23 de junho de 2004, Plenário. Relator: Augusto Sherman. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20040702/TC%20016.929.doc>> Acesso em: 17 julho 2014

_____.Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1467**, 29 de setembro de 2004, Primeira Câmara. Relator: Marcos Vinícios Vilaça. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20040929/TC%20275.206.doc>> Acesso em: 23 agosto 2014

_____.Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1512**, 29 de setembro de 2004, Plenário. Relator: Augusto Sherman. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20040929/TC%20004.690.doc>> Acesso em: 22 maio 2014

_____.Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 297**, 23 de março de 2005, Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20050414/TC-008-567-2004-6.doc>> Acesso em: 25 maio 2014

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1725**, 26 de outubro de 2005, Plenário. Relator: Lincoln Magalhães da Rocha. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20051104/TC-009-573-2004-8.doc>> Acesso em: 03 agosto 2014

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1988**, 30 de agosto de 2005, Primeira Câmara. Relator: Marcos Bemquerer. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20050908/TC-009-221-2003-7.doc>> Acesso em: 07 julho 2014

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.930**, de 18 de outubro de 2006, Plenário. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20061018/TC-012-469-2003-3.doc>> Relator: Augusto Nardes. Acesso em: 12 setembro 2014

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 994**, 21 de junho de 2006, Plenário. Relator: Ubiratan Aguiar. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20060630/TC-018-337-2004-0.doc>> Acesso em: 05 agosto 2014

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2483**, 5 de setembro de 2006, Primeira Câmara. Relator: Augusto Nardes. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20060911/TC-010-253-2000-9.doc>> Acesso em: 19 setembro 2014

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 146**, 6 de fevereiro de 2007, Primeira Câmara. Relator: Marcos Bemquerer. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20070207/TC-012-993-2005-2.doc>> Acesso em: 28 agosto 2014

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2188**, 17 de outubro de 2007, Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20071018/TC-013-141-2005-7.doc>> Acesso em: 02 setembro 2014

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3083**, 2 de outubro de 2007, Primeira Câmara. Relator: Marcos Bemquerer. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20071004/TC-019-902-2005-0.doc>> Acesso em: 08 agosto 2014

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 437**, 19 de março de 2008, Plenário. Relator: Augusto Nardes. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20080328/024-359-2007-7-AN.doc>> Acesso em: 03 agosto 2014

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 767**, 22 de abril de 2009, Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20090423/002-302-2006-0-MIN-WAR.rtf>> Acesso em: 16 agosto 2014

_____. Tribunal de Contas da União **Acórdão nº 1733**, 5 de agosto de 2009, Plenário. Relator: Augusto Nardes. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20090807/000-786-2001-1-MIN-AN.rtf>> Acesso em: 25 setembro 2014

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 415**, de 09 de fevereiro de 2010a, Segunda Câmara. Relator: Augusto Sherman. Disponível em: <

<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20100210/011-751-2009-0-AUD-ASC.rtf>> Acesso em: 25 junho 2014

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos** : orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 38**, de 23 de janeiro de 2013, Plenário. Relator: José Jorge. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130128/AC_0038_01_13_P.doc> . Acesso em: 25 maio 2014.

_____.Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 100**, de 30 de janeiro de 2013, Plenário. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130215/AC_0100_03_13_P.doc>Relator: Raimundo Carreiro. Acesso em: 20 maio 2014

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Funcionamento do TCU**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucionai_funcionamento> Acesso em 17 agosto 2014.

VIEIRA, Evelise Pedroso Teixeira Prado. Irregularidades formais do procedimento licitatório. **Ensaios de Cidadania 1**: Licitações. São Paulo, p.219-267, 2005.