

GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: A NECESSIDADE DE FISCALIZAR E AS DIFICULDADES INERENTES

Clerilei Aparecida Bier

Professora de Direito do Trabalho na graduação e do Programa de Mestrado do CCA/Esag/Udesc, doutora em Direito pela Universidad Complutense de Madrid (1990), pós-doutora pela Faculty of Business - University of Technology, Sydney (Bolsista CNPQ - 2007), pós-doutora pela Facultad de Dret - Universitat de Barcelona (2014).

Mariana Montrose Marques

Bacharel em Administração Empresarial pela Universidade do Estado de Santa Catarina, especialista em Gerenciamento de Projetos - FGV, mestre em Administração Pública Esag/Udesc, administradora na Divisão de Contratos da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento.

RESUMO

O artigo pretende demonstrar o contexto em que está inserido o tema de gestão de contratos administrativos, especificando o poder dever de fiscalizar o contrato e as dificuldades enfrentadas na prática da fiscalização contratual. A oportunidade foi identificada considerando que as atividades de fiscalização contratual não são específicas de nenhum cargo, e por esse motivo o funcionário que assume essa responsabilidade não foi preparado para assumir essa função; dificultando a operacionalização dessas atribuições. Foram utilizadas técnicas de pesquisa bibliográfica, através da revisão sistemática, para a construção do referencial teórico sobre o tema. Os resultados contribuem para a discussão sobre o tema, e permitem concluir que se faz necessário e emergente que a administração pública atue no sentido de capacitar e orientar seus representantes; possibilitando que eles atuem em consonância com a legislação e que garantam que os resultados obtidos estejam alinhados com o interesse público da contratação.

Palavras-chave: Gestão de contratos administrativos. Fiscalização de contratos. Gestor e fiscal de contrato.

ABSTRACT

This article aims to show the Administrative Contracts Management context, specifying the most significant issues identified in the contract execution practice. The opportunity was identified considering that managing government contracts is not specific to any position at work, and the employee who assumes this responsibility is not prepared to assume this function; causing difficulties in these activities performance. The bibliographic research method was used to build the references and theoretical framework on the issue. The results of this study contribute to the discussion on the issue, and lead to the conclusion that it is necessary and emerging that the Public Administration acts in order to train and guide their inspectors; enabling they act in line with the law; and ensuring that the inspection results are aligned with the public hiring interest.

Keywords: Administrative contract management. Contract inspection. Contract inspector.

RESUMEN

El artículo presenta el contexto en que se introduce el tema de Gestión de Contratos Administrativos especificando el deber de supervisar la contratación e las dificultades en la práctica de fiscalización contractual. La oportunidad ha sido identificada considerando que las actividades de fiscalización contractual no son específica a ninguna función y por esa razón el empleado asignado no esté preparado para asumir la responsabilidad que la misma conlleva. Técnicas de búsqueda bibliográfica fueron utilizadas a través de la revisión sistemática, para construir el marco teórico sobre el tema. Los resultados contribuyen para con la discusión sobre el tema, y permiten determinar que se necesita y es emergentes que la Administración Pública oriente sus representantes; esto permitirá que actúen en consonancia con la legislación y garantizará que los resultados obtenidos queden alineados con los intereses públicos de la contratación.

Palabras clave: Gestión de los contratos administrativos. Inspección de contratos. Gerente y fiscal de contratos.

1. INTRODUÇÃO

A fim de atender o princípio da isonomia e identificar a “proposta mais vantajosa para a administração [...]” (BRASIL, 1993, art. 3º da Lei nº 8.666), o processo de contratação pública requer o atendimento dos fundamentos legais da legislação

vigente com relação à temática, bem como o alinhamento das ações com os princípios da administração estabelecidos. A tão conhecida Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que durante muitos anos estabeleceu as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, foi substituída pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que rege as empresas públicas e sociedades de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que rege as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em todas as leis indicadas, o termo “proposta mais vantajosa para a administração” se repete, tendo como destaque que na Lei nº 13.303/2016 foi incluído o termo “inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento [...]” (BRASIL, 2016, art. 31 da Lei nº 13.303). No que se refere ao atendimento dos princípios da administração, foram incluídos os princípios da eficiência, da economicidade e da obtenção de competitividade.

Os administradores públicos, por sua vez, buscam atender aos requisitos legais a que estão submetidos, garantindo a honestidade e possibilitando a responsabilização dos agentes públicos (FIGUEIREDO e NÓBREGA, 2002), de forma a atuarem em consonância com os princípios da administração pública, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (BRASIL, 1988, art. 37 da Constituição Federal).

Segundo Figueiredo e Nóbrega (2002), o procedimento licitatório é um processo formalmente correto, que busca a consecução do interesse público. Mas, além desse processo, faz-se imperioso que o resultado obtido satisfaça a necessidade da administração, sem o que de nada adianta realizar a licitação. Alinhado a essa afirmação, identifica-se que, embora um processo licitatório seja fielmente executado, em consonância com a legislação, observam-se falhas na gestão de contratos estampadas nas manchetes de jornais e nos acórdãos dos Tribunais de Contas (BRAGA, 2012).

Fato é que existe um processo posterior à contratação que também deve ser observado com grande relevância: a gestão dos contratos administrativos, tema de estudo deste artigo. Segundo Rigolin (2014), é difícil de acreditar, mas muitos contratos administrativos são executados praticamente, ou simplesmente, sem nenhuma gestão. Para Vieira e Furtado (2013, p. 239), “existe uma cultura na administração pública de se preocupar muito com o processo licitatório e deixar para segundo plano a gestão dos contratos”.

Dita a Lei de Licitações que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da administração especialmente designado” (BRASIL, 1993, art. 67 da Lei nº 8.666). No entanto, o gestor e o fiscal muitas vezes nem têm ciência da responsabilidade que possuem, e do que estão sujeitos diante de uma atuação inadequada, ou ainda de uma simples omissão. A responsabilidade em gerir um contrato exige uma vasta gama de atividades, desde o recebimento do objeto, o acompanhamento da execução propriamente dito, a aplicação de penalidades, a rescisão, as modificações contratuais, dentre outros. Segundo Vieira e Furtado (2013), as exigências a serem observadas são muitas, e permeiam inúmeros processos da contratação – um processo com falhas ou irregularidades refletirá na eficiência e eficácia durante sua execução. Por isso, é de fundamental importância a definição de todos os agentes inerentes à execução contratual, como gestor, fiscal, supervisor, departamento jurídico e autoridade competente, deixando claro desde o início quais atribuições são inerentes a cada um dos envolvidos (PÉRCIO, 2010).

O fiscal de determinado contrato é aquele que realmente possui o conhecimento técnico do objeto que está sendo contratado, e assim é capaz de acompanhar a sua execução e a entrega final. A fiscalização envolve responsabilidade com mérito técnico (SILVA, 2012). Não necessariamente, portanto, esse conhecedor técnico tem conhecimento de tudo o que a legislação exige por parte dele como fiscal, e nem do que ele está sujeito a responder pelas consequências de seus atos.

Um levantamento realizado pelo Instituto Negócios Pú-

blicos¹ aponta que, “dos servidores designados como fiscal ou gestor de contratos, 63% não foram capacitados para assumir a função”. Esse cenário infelizmente é comum e representa um grande risco às organizações, pois os gestores estão mais suscetíveis a erros, o que acarreta prejuízos à administração pública e à sociedade como um todo. O mesmo estudo mostra que 71% das operações deflagradas pela Polícia Federal recaem sobre a fase de execução de contratos, especificamente no que tange a problemas relacionados a cumprimento de prazos, pagamentos adiantados, ausência de formalidades e de procedimentos de fiscalização.

Outro dado interessante é no que tange aos julgamentos do Tribunal de Contas da União¹, em que 22% dos processos de licitação julgados punem fiscais ou gestores de contratos e 50% punem a autoridade superior. Os dados são representativos, e demonstram o grande volume de atos em desconformidade com a lei e que podem resultar em punições aos gestores e contratos.

Diante da situação exposta, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 785/14-TCU, determinou que a administração deve capacitar os profissionais que são designados para atuar como fiscais de contratos. Entende-se, portanto, que cada instituição deve orientar seus gestores e fiscais quanto às leis a que estão submetidos. Considerando que elas são muitas, e complexas, cabe à administração orientá-los da melhor maneira possível, garantindo seu cumprimento.

A multiplicidade de normas jurídicas dificulta a percepção e o entendimento dos ordenamentos, ficando sob responsabilidade de um intérprete identificar e interpretar o conteúdo a quem convier (FIGUEIREDO; NÓBREGA, 2002). A par disso, a administração precisa estar atualizada no que tange à legislação, e organizada quanto aos processos e procedimentos internos, a fim de cumprir todos os requisitos legais. No entanto, a falta de acompanhamento dos contratos se acentua pela grande quantidade de atribuições a serem desenvolvidas pelo gestor/fiscal (VIEIRA; FURTADO, 2013).

1 Publicado na revista *O Pregoeiro*, 2014.

Diante do cenário exposto, em que a execução contratual exige, além do conhecimento técnico, determinada responsabilidade por parte dos agentes públicos envolvidos na fiscalização de contratos, observa-se que a gestão de contratos de forma eficiente e efetiva não parece tão simples de ser atingida.

Nesse diapasão é que se objetivou, com este estudo, realizar uma pesquisa de caráter exploratório, com a realização de uma revisão sistemática da bibliografia, de modo a aprofundar os conhecimentos acerca do estado da arte no que se refere ao tema “gestão de contratos administrativos”, especificando o poder dever de fiscalizar o contrato e as dificuldades enfrentadas na prática da fiscalização contratual. Com essa contextualização, será possível evidenciar as principais dificuldades a respeito da complexidade vivenciada pelos gestores e fiscais na execução contratual, proporcionando, assim, uma melhor compreensão do cenário, o que permitirá a identificação de possíveis ações, na busca de minimizar os impactos das dificuldades inerentes e melhorar os resultados da gestão como um todo (GIL, 2002; LUDWIG, 2009; MARCONI E LAKATOS, 2010).

Para tanto, foram realizadas pesquisas nas bases de dados EBSCO Host (EBSCO, 2015), Google Scholar (GOOGLE, 2015), Scopus Editora Elsevier (SCOPUS, 2015), Periódicos CAPES e Banco de Teses e Dissertações da CAPES (CAPES, 2015). Os seguintes descritores foram utilizados a fim de identificar artigos relacionados ao tema: contrato administrativo, fiscalização de contrato, gestão de contrato, gestor e fiscal, licitações, administração pública, Direito Administrativo, improbidade administrativa; government contracts, administrative contract, public contract, contract inspector, bidding, public administration, public contracting, contracting e contract management.

Foram identificados 96 artigos com os descritores especificados. Uma leitura técnica do título e resumo foi realizada de forma a identificar quais desses artigos de fato poderiam contribuir com o estudo. Foram desconsiderados os artigos que tratavam de “contratos de gestão” – que, embora a nomenclatura seja semelhante à “gestão de contratos”, representa uma temática diferente –, bem como os artigos que tratavam apenas da elaboração de contratos, e não da gestão em si. Isso totalizou uma seleção de 62 artigos relevantes, possíveis de serem

utilizados no estudo. Os 62 artigos foram lidos e analisados, o que resultou na seleção de 29 obras que contribuíram na composição da fundamentação teórica, no conhecimento acerca do tema e na definição das referências bibliográficas relevantes.

Quadro 1 - Quantitativo de artigos selecionados nas bases de dados

BASE DE DADOS	IDENTIFICADOS PELO DESCRITOR	SELECIONADOS PELO TÍTULO/ RESUMO	SELECIONADOS APÓS ANÁLISE E LEITURA COMPLETA
GOOGLE SCHOLAR	45	43	24
EBSCO	24	10	2
CAPES	26	8	3
SCOPUS	1	1	0
TOTAL	96	62	29

Fonte: produção própria das autoras

Complementarmente, foi utilizada a revista especializada no tema, *O Pregoeiro*, com análise dos artigos publicados, sempre levando em consideração que, apesar de não se tratar de publicação científica, ela traz as problemáticas relacionadas ao âmbito das licitações, com dados e informações dos Tribunais de Contas, que são responsáveis por auditar esses processos.

2. BREVE ESCORÇO DA EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O histórico da administração pública no Brasil perpassou por diversos modelos que espelhavam a forma de organização e atuação do Estado. Segundo Bresser-Pereira (1998a),

existem três formas de administrar o Estado: a administração “patrimonialista”, a “pública burocrática” e a “gerencial”. O modelo patrimonialista foi o primeiro deles, período em que se definiram as monarquias absolutas, nas quais o patrimônio público e o privado eram confundidos. O patrimonialismo chegou ao Brasil através dos portugueses, e representou um sistema político-administrativo que concedia cargos em troca de lealdade política, amizade ou interesses partilhados (COSTIN, 2010).

O modelo burocrático, por sua vez, foi adotado de forma a substituir e combater a administração patrimonialista implantada no século XIX, considerando a desconfiança existente no que se referia a políticos, funcionários e cidadãos. Foi nesse período que a administração burocrática moderna surgiu, baseada em aspectos como a centralização do poder decisório, na forte estrutura hierárquica, na definição e formalização de rotinas sólidas e definidas e no efetivo controle dos processos administrativos (BRESSER-PEREIRA, 1999).

A implementação dos princípios da burocracia de fato colaborou com o objetivo de frear o patrimonialismo, e ainda se caracterizou como um mecanismo de profissionalização e organização. No Brasil, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, introduziu os princípios da administração burocrática clássica, com sua racionalidade absoluta, que também representou a primeira reforma administrativa do país (BRESSER-PEREIRA, 1999).

A administração pública gerencial, por sua vez, considera que a sociedade é composta por cidadãos que precisam defender seus interesses, e o foco dessa atuação não poderia ser tão-somente alcançar a racionalidade perfeita, mas também garantir o interesse coletivo na produção de bens públicos. Verifica-se, a partir da década de 1940 até o início da década de 1980, de acordo com Matias-Pereira (2009), a implantação de diversas reformas com o objetivo de buscar alternativas às limitações do modelo burocrático.

Em decorrência dessas mudanças na forma de atuação do Estado, pode-se destacar que o Brasil passou por algumas reformas como resposta à redução da autonomia do Estado, decorrente do processo de globalização vivenciado mundialmen-

te. Segundo Pacheco (1999), uma das dimensões da reforma do Estado passaria necessariamente pela mudança constitucional, embora esse não fosse o único campo de ação dessa reforma.

De acordo com Figueiredo e Nóbrega (2002), as mudanças promovidas pelo advento da Constituição Federal trouxeram impactos significativos no âmbito da administração pública, em especial na necessidade de definir como conduzir a coisa pública. De qualquer forma, é válido mencionar que todos os processos de reforma aconteceram em decorrência da necessidade de melhorar a qualidade da prestação de serviços do Estado, buscando alternativas para atender melhor os cidadãos (ARAÚJO; RODRIGUES, 2012).

O grande reflexo de todo esse período, de acordo com Bresser-Pereira (1998b), foi a redução do papel do Estado, através da privatização de empresas e serviços públicos, da exoneração de funcionários não estáveis, do incentivo à demissão voluntária e da restrição à realização de concursos públicos. A administração pública, por sua vez, utilizou-se da terceirização de serviços, prevista no art. 2º da Lei nº 8.666/1993, como solução para atender à demanda da sociedade por serviços públicos, em consonância com os princípios estipulados na reforma, visando a aumentar a eficiência e modernizar a administração pública como um todo.

3. AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Há mais de cem anos, o Brasil estabelece normas relacionadas aos procedimentos de compras públicas. De acordo com Costin (2010), o marco normativo foi o Decreto federal nº 2926, de 1892, que regulamentou e definiu regras gerais relacionadas às arrematações dos serviços. Outras leis surgiram e trataram de forma resumida do procedimento de compras públicas. A licitação em si foi consolidada pelo Decreto nº 4.536, de 1922, no âmbito federal, e continuou evoluindo, conforme demonstra Costin (2010, p. 196-197):

O procedimento de compras veio evoluindo, com o objetivo de conferir maior eficiência e racionalidade às contratações públicas, sendo, por fim, sistematizado através do Decreto-lei nº 200, de 1967, que estabeleceu a reforma administrativa federal. [...] Tal norma foi estendida, com a aprovação da Lei nº 5.456, de 1968, às administrações dos Estados e Municípios. [...] O Decreto-lei nº 2.300, de 1986, que foi atualizado em 1987 pelos Decretos-lei nº 2.348 e nº 2.360, instituiu, pela primeira vez, o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais relacionadas à matéria.

Foi com a Constituição de 1988 que a licitação recebeu status de princípio constitucional, e que determinou que a União é competente para legislar diretamente sobre as normas gerais de licitação e, também, sobre normas gerais de contratação (MUKAI, 1993). Para Costin (2010), a Constituição exige o processo licitatório como forma de assegurar a igualdade de condições a todos os interessados em vender ou comprar do Estado.

Surge, então, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que pretendeu estabelecer as normas gerais de licitações e contratos administrativos à administração pública, e cuja determinação se estende a órgãos da administração direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

A licitação envolve, segundo Justen Filho (2010), a prática de uma série de atos jurídicos que reduzem a liberdade de escolha do administrador – ou seja, o resultado final seria o mesmo independentemente de quem está julgando o certame –, e qualquer ato decisório está sujeito ao controle, tanto administrativo quanto de órgãos externos. O art. 3º da referida lei demonstra que o objetivo da licitação é “garantir a observância do princípio constitucional da isonomia”, a “seleção da proposta mais vantajosa para a administração” e a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”.

Dessa forma, observa-se que a obrigatoriedade de licitar existe não apenas para atender uma exigência constitucional, mas também como forma de otimizar recursos (FIGUEIREDO; NÓBREGA, 2002). Para Costin (2010), a ideia é tentar garantir que não existam favorecimentos nas contratações públicas, mas, pelo contrário, que exista igualdade de oportunidades na

prestação de serviços e na compra ou venda ao poder público.

Ainda, no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, é determinado que os processos devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Como o governo compra em grandes quantidades, o impacto de suas compras na economia acaba sendo relevante, e por esse motivo é que o controle e a regulação nessa área são bem expressivos (COSTIN, 2010).

A obtenção de vantagens para a administração pública no que se refere às contratações não depende apenas da licitação, e sim de um contrato administrativo vantajoso. O resultado sempre é decorrente das condições e do regime jurídico estabelecido no contrato. Por fim, a licitação é um meio para a obtenção do contrato administrativo (JUSTEN FILHO, 2010).

Meirelles (2010, p. 280) define a relação entre licitação e contrato: “A licitação é o antecedente necessário do contrato administrativo; o contrato é o conseqüente lógico da licitação”. Fato é que a administração realmente precisa da colaboração de particulares para assegurar o funcionamento de todos os serviços públicos necessários, e também para o funcionamento do seu próprio aparato. Para tal, precisa formalizar contratos (CANDIDO, 2009).

No parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.666/1993, o legislador define o conceito de contrato para fins da referida lei, sendo ele, portanto, todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da administração pública e particulares, desde que exista um acordo de vontades entre as partes, e que sejam estipuladas obrigações recíprocas. Para Meirelles (2010), o conceito de contrato administrativo é o ajuste que a administração pública firma com particular para a consecução de objetivos de interesse público, sendo que é a administração que define e estabelece as condições. Justen Filho (2010, p. 403) prefere a seguinte definição:

O contrato administrativo em sentido restrito é um acordo de vontades destinado a criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações, tal como facultado legislativamente, em que uma das partes, atuando no

exercício da função administrativa, é investida de competências para inovar unilateralmente as condições contratuais, e em que se assegura a intangibilidade da equação econômico-financeira original.

Para Silva (2012), os principais tipos de contratos administrativos são: os de obra pública, que têm por objetivo construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação; os de serviços, como demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos profissionais; os de fornecimento, em que se adquirem coisas móveis; e os de concessão, em que a administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público ou obra pública.

O contrato administrativo, de acordo com Pestana (2010), possui características bem peculiares, das quais se destacam: a “presença da administração pública”, já que não existe contrato administrativo sem que em um dos polos esteja presente essa figura; a “finalidade do interesse público”, visto que qualquer atuação da administração tem por motivo beneficiar a coletividade; as “condições precedentes”, pois se faz necessário previamente ter ocorrido todo o processo licitatório, e a devida dotação orçamentária dos recursos; a “forma prevista em lei”, pois deve dispor de forma escrita; e as “cláusulas exorbitantes”, considerando que a administração possui determinadas prerrogativas em detrimento de se atingir o interesse público.

Niebuhr (2018, p. 259) resume com muita propriedade o reflexo das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos:

Tais prerrogativas refletem-se sobre as relações contratuais firmadas pela administração pública. Tais prerrogativas costumam ser chamadas de *cláusulas exorbitantes*, que, como o próprio nome indica, *exorbitam* da esfera privada, pois derogam o regime que é típico da esfera privada, baseado na igualdade e na autonomia da vontade. Os acordos de vontade celebrados pela administração pública para a criação de obrigações são *contratos* que se diferenciam dos demais contratos, havidos no meio privado, em razão do poder ou das prerrogativas conferidas a ela.

Em decorrência desse cenário, ele analisa que a doutrina reconheceu durante muito tempo a necessidade de as empresas

estatais que fazem parte do mercado terem um regulamento próprio para suas contratações, para poderem atuar de forma mais eficiente perante o âmbito organizacional a que estão sujeitos (NIEBUHR, 2018). E foi justamente nesse quesito uma das grandes mudanças que o advento da Lei nº 13.303/2016, que substituiu a Lei nº 8.666/1993 para as empresas estatais, trouxe para os contratos da administração: “[...] A novidade ficou a cargo da previsão de que os contratos celebrados com base na Lei das Estatais serão regidos ‘pelos preceitos do direito privado’, ao passo que o regime geral (art. 54 da Lei nº 8.666/1993) prevê que os contratos são regidos ‘pelos preceitos do direito público’, aplicando-se apenas supletivamente as ‘disposições do direito privado’” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 481).

Barcelos (2018) compara que a Lei nº 8.666/1993 estabelecia uma relação contratual “verticalizada”, ao passo que a Lei das Estatais sofreu certa “horizontalização”, considerando que as prerrogativas extraordinárias foram deixadas de lado. Um contrato administrativo que poderia ser rescindido ou alterado unilateralmente não dispõe mais dessa possibilidade na legislação vigente. Com isso, não se admitirá, por exemplo, nenhuma modificação contratual unilateral, mesmo sob a justificativa de suposto atendimento ao ‘interesse público’. Nesse caso, a avença será modificada tão somente se a contraparte concordar com a alteração (art. 72)” (JUSTEN FILHO, p. 481-482).

4. A GESTÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: UM PODEROSO INSTRUMENTO PARA A EFICIENTE EXECUÇÃO CONTRATUAL

A administração não encerra as atividades relacionadas à contratação no momento da homologação da licitação, e nem no momento da assinatura do contrato. Inclusive é a partir desse momento que a administração deve se atentar ao máximo para fiscalizar a execução e garantir que os objetivos iniciais propostos sejam alcançados. Não adianta ter sucesso no procedimento licitatório sem garantir a devida fiscalização dos con-

tratos, objetivando sempre o interesse público (SILVA, 2015, p. 10). Percebe-se, assim, grande preocupação por parte dos gestores com o procedimento licitatório em si, com os procedimentos formais de elaboração de edital, publicações, julgamentos das propostas, etc. No entanto, a fiscalização não pode ser deixada para segundo plano, pois seu papel é fundamental para de fato concretizar os objetivos propostos inicialmente relacionados à contratação (SILVA, 2015).

É possível encontrar uma licitação que pode ser considerada lícita, com decisões corretas, cujo processo em si foi eficiente e eficaz, tendo como contrapartida um contrato ineficiente e ineficaz, porque não foi devidamente acompanhado e fiscalizado, e ainda podendo contemplar inúmeras alterações contratuais decorrentes de negligências (PÉRCIO, 2015). De acordo com Vieira e Furtado (2013), essa cultura é decorrente da insuficiente legislação acerca do assunto, que não define de forma clara as atribuições do gestor e do fiscal do contrato.

O regime jurídico dos contratos administrativos instituído pela Lei nº 8.666/1993 confere à administração a prerrogativa de “fiscalizar-lhes a execução” (art. 58, III), e disciplina que a execução do contrato deverá “ser acompanhada e fiscalizada por um representante da administração especialmente designado” (art. 57). Para Borba Filho (2014), a administração possui o poder dever de realizar a correta gestão e fiscalização dos seus contratos, com o objetivo de garantir o cumprimento dos termos e condições estabelecidos e atingir o interesse público. “A falta de zelo sobre a execução do contrato pode ocasionar a frustração dos motivos que autorizaram a movimentação do aparato administrativo” (PÉRCIO, 2015, p. 18).

Para Hahn (2011), o contrato pode se tornar um instrumento poderoso, desde que seja bem gerenciado e executado, permitindo que os recursos sejam aplicados de forma objetiva e eficaz, trazendo benefícios ao interesse público. Para a defesa do interesse público, a fiscalização do contrato é um instrumento imprescindível (SILVA, 2012). A Lei nº 8.666/1993, então, exige que a fiscalização seja realizada por um representante especialmente designado. Então, definir esse agente é obrigação por parte da administração. De acordo com Hahn (2011, p. 14), “é recomendável que o agente fiscalizador seja no-

meado para exercer a sua função tão logo se perceba a necessidade de contratar”. Isso porque dessa forma o agente designado poderá acompanhar todos os procedimentos prévios anteriores à assinatura do contrato.

Para Silva (2015), muitos problemas já se iniciam no ato de indicação do servidor responsável pela atividade de fiscalizar, pois nem sempre o agente indicado é a pessoa mais adequada para exercer a determinada função.

É perceptível na administração uma realidade de indefinições de funções e atribuições dos servidores envolvidos na execução contratual. Algumas vezes esses servidores são nomeados como gestores e só tomam conhecimento dessa atribuição mediante a publicação do ato de nomeação, e realizam o acompanhamento sem ter um mínimo de capacitação, sendo este um dos fatores que propicia a má utilização do dinheiro público (VIEIRA, FURTADO, 2013, p. 242).

O representante da administração deve realmente ter condições para desempenhar as atribuições que a função exige, e ela está relacionada à competência técnica, no que se refere: ao conhecimento do que está sendo contratado; ao cargo de origem do servidor, pois não podem ser exigidas atividades incompatíveis com o cargo; às características pessoais, como postura profissional e outras habilidades; e às condições materiais, referindo-se ao volume de contratos a serem gerenciados pelo mesmo servidor (PÉRCIO, 2015).

Para Vieira e Furtado (2013), a designação do representante da administração não deve acontecer apenas em decorrência da formalidade da lei, mas sim de forma a obter os resultados desejados com o devido acompanhamento da execução, e por isso essa designação deve recair sobre algum servidor que tenha conhecimento técnico sobre o assunto. Para Hahn (2011), é necessário que o fiscal tenha pleno conhecimento dos termos contratuais que irá fiscalizar, incluindo o conteúdo das cláusulas, do edital e seus anexos, para então ter condições de identificar possíveis problemas durante a execução. Para isso, é extremamente válido que o agente designado participe de todo o processo licitatório, desde o planejamento até o encerramento do contrato, de forma a garantir que estará trazendo o melhor resultado à administração pública, observando os critérios éticos e de economicidade, e os valores de probidade e moralidade

(VIEIRA, 2014).

Para Pércio (2015), o planejamento é o momento em que as ações são pensadas de forma a definir os resultados almejados, e os métodos para o alcance. A etapa posterior ao planejamento seria, então, o preparo da licitação. O gestor/fiscal precisa conhecer quais são os direitos, deveres e obrigações inerentes a cada contratação, pois só assim ele terá condições de exigir o devido cumprimento por parte da contratada.

É nesse sentido que se pode falar em gerenciamento do contrato administrativo como uma modalidade ampla de controle, envolvendo planejamento prévio à execução e sua posterior fiscalização, coordenada ou supervisionada. Não se trata, portanto, meramente de ‘acompanhar’ a execução do contrato, mas de produzir ações preventivas e corretivas que conduzam o contrato à sua melhor execução e de aferir os resultados da ação administrativa fiscalizadora (PÉRCIO, 2015, p. 194).

A prática da atividade administrativa, alinhada com o ordenamento jurídico brasileiro, faz com que a celebração de contratos com a administração pública acarrete uma série de deveres e obrigações, bem mais pesadas do que as de uma contratação privada (CANDIDO, 2009, p. 7). Esses deveres e obrigações não são apenas para a empresa contratada, mas também para a própria administração, e em especial para o agente público encarregado pela atividade de fiscalização. De acordo com Pestana (2010), o agente público deve cumprir os deveres que lhe são impostos pela lei e outros regulamentos aplicáveis, sob pena de responsabilização civil, penal, político-administrativa ou administrativa ou funcional. “A responsabilidade *administrativa* é aplicável apenas ao servidor público, enquanto a *penal* incidirá quando seu objeto tratar-se de crime ou contração, e a *civil* está atrelada à obrigação de fazer e não fazer” (MADEIRA, 2009, p. 253).

Todos os agentes responsáveis pela execução contratual, na visão de Pércio (2015), devem observar os deveres inerentes de qualquer função pública, bem como os princípios da honestidade, probidade, lealdade e boa-fé. Devem, ainda, atuar de forma eficiente e prestar contas, sempre objetivando o fim e a finalidade pública. Existem vários fatores que colaboram para que o fiscal não desempenhe suas funções adequadamente, e

que contribuem para que a execução contratual fique vulnerável a fraudes e irregularidades no âmbito do serviço público. Dentre esses fatores, destacam-se: a falta de estrutura dos órgãos e entidades da administração pública; a falta de pessoal (em termos quantitativos e em termos de capacitação); a sobrecarga de quem foi nomeado fiscal (já que não deixa de exercer suas atividades anteriores); e a falta de conhecimento técnico e jurídico (HAHN, 2011).

Essa sobrecarga de funções muitas vezes impede que ele [o agente] exerça com eficiência a função de fiscal, haja vista existir contratos, principalmente, aqueles decorrentes de obras ou de serviços, que pedem a sua presença constante até o término dos serviços, e, muitas vezes, essa dedicação não é possível, tudo contribuindo para uma execução mal realizada ou ainda se encaminhando para uma inexecução contratual. (HAHN, 2011, p. 12-13)

Além das atribuições inerentes à execução contratual, o gestor e o fiscal de contrato não raro acumulam outras atividades e responsabilidades em seu trabalho. Esse acúmulo de funções, e o fato de a rotina de fiscalização poder ser ao mesmo tempo repetitiva e complexa, influenciam na satisfação desses funcionários. De acordo com Borba Filho (2014), esses fatores contribuem para a insatisfação dos gestores e fiscais, que ainda não recebem gratificações pela responsabilidade assumida, e muitas vezes nem recebem capacitação para assumir a função.

Na visão de Silva (2015), é comum identificar o servidor não fazendo valer seu dever de fiscalizar, não notificando a contratada por irregularidades, sem solicitar as devidas correções ou não dando início a um processo de aplicação de penalidade diante de uma inexecução contratual, ou até mesmo deixando de comunicar ao seu superior imediato, em tempo hábil, situações que fogem à sua competência, para que as devidas providências sejam tomadas. “No entanto, o que se percebe da realidade do acompanhamento dos contratos [...] é que muitas vezes um único servidor fica responsável pelo acompanhamento de vários contratos, não tendo condições de acompanhá-los de acordo com as normas legais, acabando por ser um mero atestador de notas fiscais (ZORZI; BINOTTTO, 2008, p. 19).

O Decreto nº 870, de 4 de outubro de 2013, do Governo do Estado do Pará, dispõe sobre a fiscalização de contratos pelo

Poder Executivo estadual, e estabelece um limite máximo de 3 contratos por servidor. Sugerir um quantitativo é relativo, porque depende da complexidade do objeto e de suas especificidades, mas é pertinente limitar, a fim de que a administração equilibre e não sobrecarregue determinado servidor. Existe, ainda, uma dificuldade com relação à legislação, considerando que as leis por si só já são complexas, bem específicas, e constantemente sofrem alterações. O gestor e o fiscal, além de suas responsabilidades técnica e de gestão, precisam estar atentos a uma série de aspectos jurídicos, cuja interpretação não é um processo simples. A ausência de rotinas e procedimentos é outra dificuldade encontrada, pois permite uma fiscalização sem orientação e cercada de incertezas (BORBA FILHO, 2014).

Percebemos que ainda permanece de forma ineficaz o acompanhamento e fiscalização da execução contratual pela administração, principalmente quando esses contratos envolvem a disponibilização de mão de obra. Dessa ausência ou insuficiência resultam ocorrências de processos trabalhistas por inadimplemento das obrigações sociais do empregador, transferindo essa responsabilidade subsidiariamente à administração pública (VIEIRA; FURTADO, 2013, p. 23).

Um funcionário de qualquer setor da empresa, sem formação específica, pode atuar como gestor e fiscal de um contrato. Tudo depende do objeto que está sendo contratado. No entanto, além de conhecer tecnicamente o objeto, para a devida execução contratual se faz necessário conhecer alguns aspectos jurídicos inerentes às contratações públicas. De acordo com Pércio (2015), as atividades de fiscalização não são específicas de nenhum cargo, por isso o profissional que vem a assumir essa função não foi preparado para atuar com essa finalidade.

Sobre a atualização da legislação, por exemplo, com a Lei nº 13.303/2016 e a Lei nº 14.133/2021 (substituindo a Lei nº 8.666/1993), apresentou-se a figura da matriz de risco como ferramenta para corroborar com a gestão de contratos. Justen Filho (2016) define a matriz de risco como potencialmente a “maior e mais relevante inovação” trazida pela nova legislação com relação à temática dos contratos. Ao mesmo tempo que ela assume uma função de definição de riscos para as partes, visando a obter maior eficiência econômica na contratação (BARCELOS, 2018), trata-se de uma nova temática que os gestores e fiscais precisam

conhecer, para planejar, utilizar e gerenciar durante o desenvolvimento da execução contratual.

A matriz de risco não é obrigatória em todos os contratos, mas é exigida como requisito obrigatório apenas nas contratações de obras e serviços de engenharia efetuadas nos regimes semi-integrado e integrado (NIEBUHR, 2018). No entanto, é recomendável nos demais tipos de contrato, uma vez que se trata de ferramenta com o objetivo de auxiliar no resultado esperado para a contratação. Para tanto, faz-se necessário investimento da administração em capacitação, uma vez que esse conhecimento específico será requerido desde o planejamento da licitação, e, uma vez que o gestor/fiscal não esteja atualizado com relação às legislações vigentes, pode incorrer no fato de não cumprimento dos requisitos legais, ou ainda cumprir mas aplicar uma ferramenta mal elaborada que traga um resultado contrário ao esperado.

Para Silva (2015), a falta de conhecimento sobre licitações e contratos por parte do gestor e fiscal acarreta uma execução contratual deficiente. E a responsável pela deficiência muitas vezes é a própria instituição, que não dá a devida atenção a essa temática e que permite que os agentes responsáveis não tenham conhecimento e habilidade para resolver os problemas que aparecem durante a execução. Capacitar se faz necessário, diante da complexidade que o tema requer.

A atividade de contratação realizada pelos diversos órgãos e entidades da administração pública brasileira, dada sua crescente complexidade jurídico-procedimental, certamente extrapola, em muito, os limites da lei, fazendo dos institutos do Direito Administrativo Contratual um ramo do Direito Administrativo dotado de grande carga de especificidade, transformando-se tal atividade jurídica quase em arte. Por isso mesmo, os agentes públicos que atuam nessa seara, tais como ordenadores de despesa (OD), gestores e fiscais de contratos, membros de comissões de licitação, pregoeiros e as respectivas equipes de apoio necessitam de capacitação e atualização constante, haja vista o dinamismo empregado pelo tema (VIEIRA, 2014, p. 9).

A capacitação pode ser realizada por alguma instituição externa renomeada, pode ser através de literaturas, através de capacitações internas, manuais orientativos da própria instituição, dentre outros. O importante é que seja periódica e que constantemente traga discussões sobre os erros mais comuns,

que esclareça dúvidas e que realmente agregue conhecimento e defina padrões de trabalho que atendam as exigências legais. De acordo com Cunha, Segalla e Scherer (2013), muitos problemas que acontecem não estão previstos na legislação, por isso que se faz necessário que cada órgão crie normativas próprias de forma a orientar como cada procedimento deve funcionar. Nota-se, assim, que a capacitação no tema de gestão de contrato resolve alguns problemas, mas não todos. Deve-se exigir uma complementação com as normas internas da instituição.

Sem essa normatização, o gestor/fiscal não terá certeza sobre o que é sua responsabilidade e o que é responsabilidade das áreas administrativas de licitações e pagamentos. Além das normas internas, acredita-se que é importante o fornecimento de formulários-padrão para incentivar o gestor/fiscal a realizar registros escritos de suas fiscalizações e dos encaminhamentos de problemas de inexecução contratual e notas fiscais com problemas, como determina a lei (CUNHA; SEGALLA; SCHERER, 2013, p. 541).

A administração designa a um servidor a função de fiscalizar o contrato, mas ao mesmo tempo deve prover as condições necessárias para que os gestores/fiscais possam exercer com eficiência as atribuições que lhes forem conferidas (PÉRCIO, 2015). A execução contratual efetiva, por sua vez, exige que o representante da administração tenha perfil e qualificação adequados; que participe da licitação e da formulação contratual; que a empresa disponha de normas orientativas e que defina as responsabilidades dos atores; e que ainda sugira modelos de formulários que possam padronizar e colaborar para com os registros do trabalho (CUNHA, SEGALLA E SCHERER, 2013).

De acordo com Vieira e Furtado (2013), o acompanhamento e a fiscalização do contrato implicam a capacitação dos envolvidos na realização das atribuições inerentes. Caso o servidor designado não se sinta capaz para desempenhar essa função, “deverá solicitar à chefia imediata a capacitação, nos termos do Decreto nº 5.507, de 23/2/2006” (VIEIRA; FURTADO, 2013, p. 252), que estabelece no art. 3º a necessidade de os servidores serem capacitados pelo menos uma vez por ano.

Para Pércio (2015), é obrigação da administração elaborar manuais sobre o tema; estabelecer os processos; definir as atribuições inerentes aos gestores e fiscais, bem como suas responsabi-

lidades; e ainda providenciar a devida capacitação dos agentes. É indispensável que a administração promova capacitações e treinamentos, e inclusive o Tribunal de Contratos da União vem recomendando essa prática.

A forma como deve acontecer a fiscalização contratual não está definida na Lei de Licitações. Isso significa que cada entidade deve ajustar o acompanhamento do contrato de acordo com suas características específicas (PÉRCIO, 2015). Até a entrega final de um objeto, o contrato passa por algumas fases, iniciando pela formalização, seguidos da execução propriamente dita, o recebimento do objeto e a finalização do contrato. Durante essas fases, podem ocorrer diversas alterações contratuais, seja em termos de prazo, valor, quantidade, etc., e tudo isso precisa ser controlado (MARQUES, 2012).

Todos os acontecimentos durante a execução contratual devem ser formalizados e controlados pelo gestor e pelo fiscal. Para Hahn (2011), uma grande falha na fiscalização é o representante não informar por escrito as falhas e insatisfações. No entanto, ocorrências sem prova não podem ser aceitas como geradoras de efeitos jurídicos, e a própria Lei de Licitações, em seu art. 66, determina que o gestor deverá anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato.

A materialização documental das atividades possibilita vislumbrar concretamente a existência, ou não, de um efetivo gerenciamento do contrato. Embora se trate, precipuamente, de instrumento de controle do exercício das funções de gestão e fiscalização, também se presta a prevenir injustiças diante de eventuais questionamentos e a facilitar a defesa perante os órgãos controladores. De outro lado, confere ao contratado a segurança de que todas as determinações serão realizadas em conformidade com a sistemática preestabelecida no plano de gestão e fiscalização, evitando surpresas futuras e permitindo-lhe, quando for o caso, o amplo exercício do contraditório e da ampla defesa. Todos os documentos devem ser anexados ao processo administrativo correspondente, oportunamente (PÉRCIO, 2015, p. 216-217).

Os contratos podem sofrer alterações, desde que exista interesse da administração, e que atenda ao interesse público. As alterações devem ser justificadas por escrito e autorizadas pela autoridade competente. É válido mencionar que, embora exista a possibilidade legal dessas alterações, muitas delas podem ser evitadas se a contratação for bem planejada (SILVA, 2012).

A legislação atual, ao mesmo tempo que modificou o regime jurídico dos contratos, passando-os do regime público para o privado, retirou boa parte das prerrogativas extraordinários do poder público, e assim impôs grandes desafios à gestão e fiscalização.

[...] A ausência de certas prerrogativas extraordinárias exige maior planejamento e cuidado no estabelecimento de cláusulas contratuais, para que sejam devidamente definidas as obrigações, prevenidos os riscos e estabelecidos os efeitos do descumprimento obrigacional. (BARCELOS, 2018, p. 451)

A atuação do gestor/fiscal deve se dar de forma proativa, e para tal se faz necessário que esse representante tenha conhecimento de vários temas, conforme a Figura 1. “Mesmo que todas as fases não sejam de responsabilidade do gestor/fiscal, devem ser conhecidas por ele” (VIEIRA; FURTADO, 2013, p. 252).

Figura 1 – Temas que o gestor/fiscal deve conhecer



Fonte: elaborado pelas autoras com base em Vieira e Furtado (2013, p. 252).

Alguns requisitos são indispensáveis para que o desempenho da gestão e da fiscalização seja adequado, destacando-se: existência de uma metodologia orientativa; fiscais e gestores que conheçam os princípios que regem a atuação administrativa, em especial referentes a licitações e contratos; fiscais e gestores capacitados; clima de parceria entre a administração e a contratada; comunicação eficiente entre as partes; ciência por parte do fiscal dos detalhes do contrato, edital e termo de referência; registros de todas as ocorrências; atuação de forma preventiva; e desvinculação do fiscal das atribuições de origem (PÉRCIO, 2015).

É relevante não só definir o gestor e o fiscal de determinado contrato, mas também quais são os outros setores e agentes da empresa que colaborarão durante a execução contratual. As atividades inerentes à gestão acabam demandando atividades de apoio administrativo e a participação de outros departamentos, como o setor financeiro e o jurídico, por exemplo, e ainda a participação de diversas autoridades competentes. É importante que as atividades inerentes a cada um estejam bem definidas, de forma que não se prejudique a gestão do contrato (PÉRCIO, 2010).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O advento da Lei de Licitações possibilitou que o processo de contratação tivesse uma forma transparente, com uma sistemática clara a todos os participantes. Por outro lado, cumpri-la requer uma série de procedimentos e processos que a lei não define a forma de executar, cabendo, portanto, a cada instituição definir a sua forma de atuar, desde que atenda aos requisitos legais. A exigência de conhecimentos por parte do gestor/fiscal é representativa, incluindo aspectos técnicos e jurídicos, e o cenário demonstra que esses representantes acabam acumulando as suas funções anteriores com a atribuição de fiscalizar, o que de fato compromete os resultados da fiscalização (em muitas situações, nem foram capacitados para exercer a

atribuição que lhe foi confiada).

É responsabilidade da administração promover as devidas capacitações desses atores, de forma a garantir que os resultados obtidos com a fiscalização estejam alinhados com o interesse público da contratação. Além da capacitação no que se refere aos fundamentos legais sobre a temática, faz-se necessária a definição de normas internas com os processos a serem seguidos pelo representante; bem como com a sugestão de padrões e modelos, de forma que a atuação seja padronizada e organizada.

Percebe-se, assim, através do estudo realizado, que existe uma lacuna em como traduzir os aspectos legais para a prática. Essa lacuna pode acarretar que a administração deixe de cumprir determinado fundamento legal, estando sujeita a auditoria e penalizações, e podendo inclusive o agente público ter que responder pelos seus atos em desacordo ou omissos. Para superar essa lacuna, faz-se necessário capacitar, evitando assim consequências indesejáveis oriundas de contratos administrados executados de forma inadequada, e ainda normatizar os procedimentos internos de cada instituição, complementando as tratativas que não estão exemplificadas na lei.

Dentre as soluções encontradas após a análise realizada, pode-se destacar a necessidade de as empresas públicas orientarem seus gestores e fiscais através de capacitações e normativas para que eles possam exercer sua função de forma correta e garantindo que os objetivos iniciais da contratação sejam de fato alcançados. A definição ou elaboração de um manual de gestão de contratos, por sua vez, também é uma medida que auxiliaria as instituições na gestão de contratos, permitindo que a instituição defina seus processos relacionados à gestão de contratos, proporcionando aos gestores e fiscais uma orientação clara dos procedimentos legais e da forma adequada de atuar em cada situação inerente à execução contratual. Ainda, a organização como um todo estaria mais respaldada no sentido de que com essas definições colaboram para que os objetivos iniciais da contratação sejam de fato alcançados. Os benefícios, no entanto, não se enquadrariam apenas a esses atores, porque complementarmente a administração pública como um todo poderia se beneficiar com um manual de gestão, considerando

que aspectos da legislação são de responsabilidade de qualquer instituição pública que siga as regras da Lei de Licitações.

Diante do exposto, identifica-se a necessidade peremptória, por parte das instituições públicas que estão sujeitas às leis e normativas de contratações públicas, de ações capazes de garantir orientação aos seus agentes que estejam atuando na fiscalização de contratos. O contrato pode, sim, ser um instrumento poderoso, e ser considerado imprescindível para a defesa do interesse público, desde que a contratação seja bem planejada e acompanhada. Para tanto, é primordial que o representante da administração de fato conheça as atribuições e responsabilidades inerentes à sua função.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Leticia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63 (1), 43-62, jan/mar 2012.

BORBA FILHO, Moizés. **Estudo exploratório da satisfação no trabalho de fiscais de contrato na administração pública brasileira**. 41f. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade de Brasília, 2014.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **Aspectos preventivos na gestão de contratos administrativos**. Jus Navegandi, Teresina, ano 17, n. 3228, 3 maio 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21667/aspectos-preventivos-na-gestao-de-contratos-administrativos>>. Acesso em: 06 mar. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Presidência da República, Casa Civil**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 mar. 2014.

BRASIL. Decreto nº 870 de 04 de Outubro de 2013. **Governo do Estado do Pará, Poder Executivo**, Tocantins, PA, 04 out. 2013. Disponível em: <http://www.age.pa.gov.br/age/index.php?option=com_content&view=category&id=47&layout=blog&Itemid=54>. Acesso em: 02 nov. 2015.

BRASIL. 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. **Presidência da República, Casa Civil**, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 06 mar. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Presidência da República**,

Secretaria Geral, Brasília, DF, 30 jun. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Presidência da República, Secretaria Geral**, Brasília, DF, 01 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia. (Orgs). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 17-62.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998. 368 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. (Orgs). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. 316 p.

CANDIDO, Daniele Chamma. **Competência sancionatória nos contratos administrativos**. 150f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2009.

CAPES. **Banco de Teses da CAPES**. 2015. Disponível em <<http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses>>. Acesso em: 17 set. 2015.

COSTIN, Cláudia. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 260 p.

CUNHA, Luciane da Veiga; SEGALLA, José Carlos; SCHERER, Flávia Luciane. Gestores de contratos administrativos e as exigências legais. **Revista Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 26, p. 530-550, set/dez 2013.

BARCELOS, Dawison; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Licitações e contratos nas empresas e estatais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2018. 544 p.

EBSCO. **EBSCO host Online Research Databases**. 2015. Disponível em <<http://search.ebscohost.com/>>. Acesso em: 01 set. 2015.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **Administração pública: direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2002. 364 p.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

GOOGLE. **Google Scholar**. 2015. Disponível em <<http://scholar.google.com/>>. Acesso em: 01 set. 2015.

HAHN, Simone Justo. A responsabilidade dos Fiscais dos Contratos Administrativos: conflitos da relação entre o procedimento ideal de fiscalização e a ação eficiente de fiscalizar. **Advocacia-Geral da União**, Rio Grande do Sul, 2011. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/161999>. Acesso em : 12 out. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. 1517 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Estatuto jurídico das empresas estatais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. 640 p.

LUDWIG, Antonio Carlos Will. **Fundamentos e prática de metodologia científica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. 124 p.

MADEIRA, José Maria. **Administração pública TOMO I**. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 465 p.

MADEIRA, José Maria. **Administração pública TOMO II**. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 762 p.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. 277 p.

MARQUES, Caroline. **Controle dos contratos administrativos: caminho para a transparência pública, controle social e accountability**. 184f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração – Área Gestão Estratégica de Organizações) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José Matias. **Manual de gestão pública contemporânea**. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009. 290 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. 872 p.

NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Licitações e contratos das estatais**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 325 p.

MUKAI, Toshio. **O novo estatuto jurídico das licitações e contratos públicos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. 158 p.

PACHECO, Regina Silva. Proposta de reforma do aparelho do Estado no Brasil: novas idéias estão no lugar. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia. (Orgs). **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 97-122.

PÉRCIO, Gabriela Verona. **Contratos administrativos: sob a ótica de gestão e fiscalização**. Curitiba: Negócios Públicos, 2010. 180 p.

PÉRCIO, Gabriela Verona. **Contratos administrativos: manual para gestores e fiscais**. Curitiba: Juruá, 2015. 324 p.

PESTANA, Márcio. **Direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 700 p.

PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia. (Orgs). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. 303 p.

REVISTA O PREGOEIRO. Curitiba: Negócios Públicos do Brasil, 2014. Mensal.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Gestão de contratos administrativos**: uma visão jurídica. Instituto Brasileiro de Educação em Gestão Pública, São Paulo, 2004. Disponível em: < <http://www.ibegesp.org.br/gestao-de-contratos-administrativos-uma-visao-juridica.html>>. Acesso em: 06 mar. 2014.

SILVA, Lourenço Santana. **Manual de gestão e fiscalização de contratos**: o gestor público e o fiscal de contrato no serviço público. Curitiba: Prismas, 2012. 155 p.

SILVA, Marcos Antônio Batista. **Fiscalização de contratos administrativos na polícia militar do Distrito federal**: fragilidades e deficiências. 66f. Monografia (Pós Graduação Lato Sensu de Direito Administrativo) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2015.

SCOPUS. **Scopus Editora Elsevier**. 2015. Disponível em < <http://www.scopus.com/>>. Acesso em: 17 set. 2015.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Jurisprudência**. 2015. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?>>. Acesso em: 20 out. 2015.

VIEIRA, André Luís. Gestão de contratos administrativos. **Revista de Contratos Públicos - RCP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 9-32, mar/ago 2014.

VIEIRA, Antonieta; FURTADO, Madeline. Manual de gestão e fiscalização de contratos: **O gestor público e o fiscal de contrato no serviço público**. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 431 p.

ZORZI, Etor José; BINOTTO, Michelini. **Gestor e fiscal do contrato administrativo no âmbito do Poder Judiciário catarinense**. 41f. Monografia (Programa de Pós-Graduação em Administração) - Universidade do Estado de Santa Catarina, 2008.