

GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NO IFCE - CAMPUS SOBRAL

Autores: Maria Renata Silveira e Emanuel Rodrigues Almeida

<https://www.lumanize.com.br>

GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NO IFCE - CAMPUS SOBRAL

Autores: Maria Renata Silveira e Emanuel Rodrigues Almeida

<https://www.lumanize.com.br>

**INSTITUTO FEDERAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E EDUCAÇÃO - IFCE - *CAMPUS*
FORTALEZA
MESTRADO EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL**

MARIA RENATA SILVEIRA
EMANOEL RODRIGUES ALMEIDA.

**GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS
NO IFCE – *CAMPUS* SOBRAL**

FORTALEZA – CE
2025

Copyright © Editora Humanize
Todos os direitos reservados

Autores

Maria Renata Silveira

Emanoel Rodrigues Almeida

Diagramação e Publicação

Editora Humanize

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (Editora Humanize, BA, Salvador)

SILVEIRA, MR. ALMEIDA, ER.

Gestão e Fiscalização de contratos no IFCE - Campus Sobral/ Maria Renata Silveira,
Emanoel Rodrigues Almeida. Bahia – Salvador/ BA: Editora Humanize, 2024.

1 livro digital; 51 p.; v. 1, n. 1 (2025); il.

ISBN: 978-65-5255-086-6

1. Fiscalização. 2. Gestão. 3. Sanções Administrativas.

I. Título

CDD 658

Apresentação

Caro(a) leitor (a),

A Atividade de gestão e fiscalização de contratos mostra-se de fundamental importância para a garantia da boa execução dos serviços públicos contratados, além de denotar o zelo pela coisa pública. Logo, uma atuação diligente e eficaz dessa função, contribui para que o IFCE - Campus Sobral atinja sua finalidade institucional.

Dessa forma, de acordo com o Tribunal de Contas da União - TCU, a atividade de fiscalização de contrato administrativo não é uma mera opção discricionária da autoridade administrativa. Na verdade, trata-se de um poder-dever. Assim, a Lei impõe essa obrigação de acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos públicos por uma pessoa especialmente designada pela Administração.

No entanto, apesar de o ordenamento jurídico determinar que todo e qualquer servidor público pode/deve exercer a função de fiscalização de contratos, nem todos sentem-se aptos para essa tarefa. Então, vê-se a necessidade de conhecimentos cada vez mais específicos para o cumprimento dessa atividade.

Nesse sentido, levando em consideração o legado marxiano, no que tange ao trabalho como princípio educativo, este trabalho tem como desafio pensar a educação articulada ao trabalho, como instrumento de emancipação humana na sociedade capitalista. Nessa perspectiva, o trabalho forma o homem, pois trata-se da maneira de produzir a própria vida.

Dessa maneira, neste material serão abordados conceitos sobre os contratos públicos e a atividade de gestão e fiscalização de contratos, levando-se em consideração a legislação correlata e entendimentos jurídicos sobre o tema. Trata-se, portanto, de um material objetivo e de consulta por parte dos profissionais que atuam nessa área. Assim, a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, apresenta-se os principais conceitos utilizados no exercício dessa função.

Esperamos que este guia se torne um recurso indispensável para todos que almejam aprimorar seus conhecimentos e dirimir suas dúvidas no que tange a conceitos jurídicos e legislação esparsa sobre o tema. Acreditamos que este material, ao ser abordado de forma mais clara e objetiva, servirá de consulta rápida pelo servidor que se encontrar em dúvida sobre algum tópico específico relacionado a função de fiscalização. Mais do que isso, desejamos que este material traga apoio e motivação para cada profissional que atua nessa

área, para que vejam essa função não como um fardo ou um trabalho a mais dentro da Administração Pública, mas como uma forma de se atingir o bem coletivo, por meio dos serviços públicos e, assim, garantir a boa e regular utilização dos recursos públicos.

Os autores

LISTA DE SIGLAS

AGU - Advocacia-Geral da União

CADIN - Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal

CND - A Certidão Negativa de Débitos

ETP - Estudo Técnico Preliminar

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFCE - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará IFCE

IN - Instrução Normativa

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

MPDG - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

PNCP - Portal Nacional de Compras Públicas

SEGES - Secretaria de Gestão

SICAF - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

TCU - Tribunal de Contas da União

TST - Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
LISTA DE SIGLAS	7
INTRODUÇÃO.....	9
CONTRATOS PÚBLICOS	10
Tipos de contratos públicos	12
Formalização dos contratos administrativos	14
Contratos na Lei nº 14.133/21	15
Características dos contratos públicos.....	16
EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO	21
PRORROGAÇÃO	28
FISCALIZAÇÃO	32
Indicação do fiscal	33
Atribuições do gestor e do fiscal de contratos	35
Fiscalização das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias.....	38
Participação do fiscal e do gestor de contratos na fase de planejamento	41
INEXECUÇÃO E RESCISÃO DOS CONTRATOS NA LEI Nº 8.666/93	43
EXTINÇÃO DOS CONTRATOS NA LEI Nº 14.133/21	45
SANÇÕES ADMINISTRATIVAS.....	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS	49

INTRODUÇÃO

Historicamente, conforme o legado marxiano, o homem transforma e forma sua vida através do trabalho. Assim, age sobre a natureza, transformando-a e, ao transformá-la, transforma a si próprio, humanizando-se. Logo, o homem só se torna humano a partir do trabalho, ou seja, da sua relação com a natureza, onde passa a produzir a própria vida.

Nesse processo, a humanidade foi se desenvolvendo, tendo como parâmetro a produção material. Historicamente, essa produção foi se modificando e se complexificando, conforme a sociedade avançava em sua organização social e econômica. Logo, é com a produção social dos bens materiais que se dá a base objetiva da atividade vital dos homens, pois nela há um caráter de transição, mediação, por ela há uma passagem, da forma de ser orgânico à forma de ser social.

A partir disso, surgiram as formas de sociedades humanas, a primeira delas foi a associação primitiva. Nesse modo de produção das comunidades primitivas, os produtores apareciam no processo produtivo frente a frente, ou seja, não havia essa relação de exploração do homem pelo homem. Os vínculos entre eles se davam de forma direta, a propriedade era de caráter comunitário e as leis que regiam os homens e a natureza, eram ditadas pelos próprios homens, de forma antecipada. Assim, os homens produziam segundo suas necessidades, para utilidades deles próprios.

Nesse contexto, Almeida (2017) nos fala que a sociedade se desenvolveu até chegar à sua forma histórica mais complexa, o modo de produção capitalista. Aqui, tem-se o processo de valorização da propriedade privada. A partir daqui, há uma mudança no movimento da produção social. Logo, a produção dos bens materiais passou a ser fundada na valorização do valor, e não mais na valorização do uso, como na sociedade primitiva.

Dessa forma, o que se observa é que a partir do surgimento da propriedade privada, as relações de produção, e até mesmo as relações humanas tornaram-se mais complexas. No modo de produção capitalista, em que vigora a exploração do homem pelo homem e, portanto, as lutas de classes, surge na sociedade a necessidade de instrumentos que regulamentem essas relações sociais. Aqui surge a figura do Direito e das Leis, com a função de suprir essas necessidades peculiares às sociedades de classes.

Nesse contexto, apresenta-se também a figura do Contrato Social, que em Hobbes, Locke e Rousseau tem-se diferentes concepções sobre esse instrumento. Segundo Zeni e Reckziegel (2009), para Hobbes, contrato social é um documento geral, que tem por objetivo

fazer com que a sociedade natural ou os sujeitos que se encontram no estado da natureza passem a construir o Estado ou a sociedade civil. Assim, abdicam de alguns direitos em prol do soberano, numa espécie de estipulação em favor de terceiros.

Já para Locke, o contrato social é a garantia de que os direitos pré-sociais, aqueles que são vistos como direitos naturais dos indivíduos, que, portanto, estão presentes no estado da natureza, possam ser garantidos efetivamente pelo soberano, isso consistindo a uma limitação em sua atuação.

Por fim, em Rousseau, tem-se que o Contrato Social consiste tão somente em uma categoria histórica, criada para facilitar a compreensão da passagem da sociedade natural para a sociedade civil.

Apesar das diferenças de concepção com relação ao estado da natureza, eles apresentam um ponto em comum, que é a ideia de que “abandonar o estado natural, para construir a sociedade civil e o Estado modernos é uma opção radical e irreversível” (Santos, 1999, p. 5).

Até aqui, trouxemos uma breve explanação da gênese do trabalho e como, a partir dele, surgiram as diferentes formações sociais, originadas a partir das relações de produção. Logo, a sociedade se desenvolveu até chegar a sua forma histórica mais complexa, que é o modo de produção capitalista. A partir das contradições das sociedades de classes, surge a necessidade de instrumentos que regulamentem as relações sociais e mitiguem esses conflitos. Aqui, desenvolveu-se a figura do contrato social.

Dessa forma, expomos conceitos e pensamentos do contexto histórico em que o contrato social se originou. Daqui em diante, falaremos de um tipo específico de contrato, o contrato público. Logo, para que seja possível a atividade governamental e a promoção do bem comum, fez-se necessário uma série de normas que regulamentem as atividades do Estado, não seria diferente com os contratos públicos, já que é um instrumento que denota a expressão da consecução do bem comum, através dos bens e serviços públicos.

CONTRATOS PÚBLICOS

Os contratos em que a administração figura como parte são, genericamente, denominados de contratos da administração. Assim, do gênero contratos da administração, surge a divisão em duas espécies: contratos privados da administração e contratos administrativos.

Os contratos privados da administração são regidos, predominantemente, pelo direito privado. Neles, a administração atua em condições de igualdade ou de quase igualdade com o particular contratado. Aqui existe uma relação de horizontalidade.

Por outro lado, os contratos administrativos são regidos, predominantemente, pelo direito público, que tem como características a verticalidade na relação entre a administração e o particular contratado, consubstanciada nos princípios da supremacia do interesse público.

As diferenças entre esses contratos podem surgir quanto às prerrogativas. Logo, teoricamente, os contratos administrativos caracterizam-se pela presença das cláusulas exorbitantes, também denominadas cláusulas de privilégios. Tais cláusulas representam poderes especiais que a administração possui nas suas relações contratuais, encontrando fundamento no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Dessa forma, a administração poderá alterar, de forma unilateral, os quantitativos contratuais, ou seja, a administração pode firmar um contrato para uma quantidade inicial e, independentemente de concordância do contratado, poderá aumentar ou diminuir estes quantitativos, até o limite admitido em lei. Assim, em regra, costuma-se afirmar que o que diferencia os contratos administrativos dos contratos privados é a presença das cláusulas exorbitantes naqueles.

Esses contratos eram regidos pela Lei 8666/1993. Porém, essa lei encontra-se revogada pela Lei 14133/2021. No entanto, com essa nova lei, criou-se um regime de transição, que perdurou até o fim de dezembro de 2023. Logo, os contratos que foram formalizados durante a vigência da lei antiga, continuam vigentes até sua extinção.

Por tanto, tendo em vista que ainda existem contratos regidos pela Lei 8666/93 e que estamos vivenciando esse regime de transição, esse material irá abordar tanto conceitos da lei antiga quanto da nova.

A Lei nº 8.666/93 define contrato da seguinte maneira:

Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. (BRASIL, 1993)

Ainda sobre o conceito de contratos públicos, a Lei 14.133/2021 dispõe que:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. (BRASIL, 2021)

Carvalho Filho (2016), define contratos públicos como “o ajuste firmado entre a

Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público”.

Conforme leciona Marçal Justen Filho (2016), “O contrato administrativo identifica-se como um acordo de vontades entre um Órgão da Administração Pública e um particular, que produz direitos e obrigações para ao menos uma das partes”.

Tipos de contratos públicos

Segundo Junior (2024), existem os seguintes tipos de contratos públicos: Contrato de concessão; Contrato de compra; Contrato de fornecimento; Contrato de obra pública; Contrato de serviço; Contrato de gestão; Termo de parceria; Contrato de programa; Contrato de eficiência.

- **Contrato de compra**

Pode ser definido como o instrumento por excelência de criação da obrigação de entregar algo, enquanto obras e serviços produzem a obrigação de fazer. Nesse tipo de contratação, a empresa privada tem por obrigação a entrega do produto em um local específico, escolhido pelo Órgão Público o qual, por sua vez, tem por obrigação a atestação das notas para providenciar futuramente a realização do pagamento.

- **Contrato de fornecimento**

Constitui uma variação do contrato de compra. A obrigação de entregar algo é preponderante, mas vem acompanhada pela obrigação de fazer, que constitui uma prestação de serviço acessória. Nesse tipo de contratação, à empresa privada poderá ser imputada a obrigação de distribuir os produtos nos locais específicos em que serão utilizados.

Vale dar um destaque para o tipo de contrato de fornecimento, que são aqueles destinados à aquisição de bens móveis – tais como material de escritório, gêneros alimentícios, material de limpeza, equipamentos, etc. – necessários à manutenção das atividades administrativas, à prestação de serviços públicos ou à realização de obras. Assim, os contratos de fornecimento constituem-se nos contratos “de compra e venda”, em que uma parte adquire e a outra vende um material.

Dessa forma, a Lei 14.133/2021 define compras como “aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento” (Brasil, 2021).

Vale salientar que os contratos de fornecimento também podem ser prestados de forma contínua. Logo, o art. 6º, XV, da Lei de Licitações define fornecimento contínuo como as

compras realizadas pela administração pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas.

Nessa linha, a Nova Lei de Licitações incorporou um novo regime de execução, denominado de fornecimento e prestação de serviço associado. Nesse tipo de contrato, que a Lei denomina de fornecimento e prestação de serviço associado, além do fornecimento do objeto, o contratado responsabiliza-se por sua operação, manutenção ou ambas, por tempo determinado.

Dessa forma, o contrato será dividido em duas etapas: (i) no fornecimento, etapa em que o contratado entrega um objeto para a administração; (ii) no serviço, etapa em que o contratado presta um serviço de operação e/ou manutenção do bem fornecido.

- **Contrato de serviço**

É todo contrato em que predomina atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração (Brasil, 2021).

Os serviços podem ser comuns ou especiais. “Os serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado” (Brasil, 2021).

Por outro lado, os serviços especiais são aqueles que por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos objetivamente. Ainda, os contratos de serviços podem ser:

- a) por escopo ou de serviços não contínuos;
- b) contínuos.

Os contratos por escopo ou contratos de serviços não contínuos, são aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto (Brasil, 2021). Portanto, esse tipo de contrato perdura pelo tempo necessário para a conclusão do objeto.

Por sua vez, os serviços contínuos são os serviços contratados pela administração pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas (Brasil, 2021). Dessa forma, nesse tipo de contrato, a necessidade da administração acontece constantemente, motivo pelo qual a vigência do contrato é definida pelo seu prazo, pois o contratado prestará o serviço permanentemente ao longo de toda a duração do contrato.

Assim, o serviço será contínuo quando for essencial para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Além disso, cabe destaque os serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, que são aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:

- a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;
- b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;
- c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos. (Brasil, 2021)

Formalização dos contratos administrativos

A antiga Lei de Licitações, Lei 8666/93, traz, em seu artigo 55, uma série de requisitos que devem constar em todos os contratos:

- Objeto – é preciso definir, de forma clara e objetiva, o que será contratado, ou seja, o tipo de serviço ou produto.
- Regime de execução – como será a execução do contrato, a qual pode ser direta ou indireta, empreitada integral por preço global ou por preço unitário.
- Preço – consiste no valor da contratação, estabelecendo o preço global e unitário, se for o caso, e a maneira como esse valor será pago.
- Prazos – Faz-se necessário estabelecer os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega e outros. O cronograma físico-financeiro constitui uma forma de vincular os pagamentos às etapas de execução.
- Crédito pelo qual correrá a despesa – consiste em descrever de onde provêm os recursos para pagar as despesas, a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica.
- Garantias – sua exigência faz parte das prerrogativas da Administração de acordo com o art. 56 da Lei nº 8.666/93.
- Direitos e responsabilidades – devem ser descritos os direitos e as responsabilidades da empresa contratada.
- Casos de rescisão – devem ser descritos os casos de rescisão previstos pelos art. 78 e 79 da Lei nº 8.666/93.

- Reconhecimento dos direitos da Administração Pública – devem ser descritos os direitos do Poder Público de alterar o contrato, aplicar punições, fiscalizar o contrato e outros.
- Condições de importação – caso o negócio envolva a importação de equipamentos, é preciso que o critério para conversão de moedas tenha sido previsto no edital e no contrato.
- Vinculação ao edital – é preciso que as condições descritas no edital sejam mantidas no contrato.
- Obrigação de manter condições de habilitação – a empresa deve manter a qualificação avaliada e validada na fase de habilitação da licitação, e o Gestor de contratos, de tempos em tempos, deve reavaliar as condições de habilitação da empresa exigidas na licitação (isso se dá através das certidões negativas de débitos como: SICAF, Consulta Consolidada do TCU e CADIN).

Contratos na Lei nº 14.133/21

A nova Lei de Licitações e Contratos foi mais rigorosa ao detalhar de forma criteriosa as cláusulas que, obrigatoriamente, devem estar presentes em todos os contratos, conforme art. 92:

- o objeto e seus elementos característicos;
- a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- a matriz de risco, quando for o caso;

- o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- os casos de extinção.

A Lei 14133/21 trouxe como novidade em relação à Lei 8666/93 itens como a matriz de riscos e o modelo de gestão do contrato, que são de grande relevância para a gestão contratual.

Vale salientar também a regra contida no §2º do art. 95 da Lei nº 14.133/21, a qual dispensa o contrato escrito nos seguintes termos:

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). (Brasil, 2021).

Características dos contratos públicos

O contrato administrativo tem como característica três princípios:

- Supremacia do Poder Público sobre o Particular;
- Mutabilidade das Cláusulas Regulamentares;

- Legalidade;

O Princípio da Supremacia do Poder Público sobre o particular consiste no excesso de poder da Administração Pública em relação ao particular. Assim, o artigo 58 da Lei nº 8666/93 estabeleceu uma série de prerrogativas da administração que foram mantidas pela Lei 14.133/2021, conforme segue:

Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:

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

II - Extingui-los, unilateralmente, nos casos especificados nesta Lei;

III - fiscalizar sua execução;

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

V - Ocupar provisoriamente bens móveis e imóveis e utilizar pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato nas hipóteses de:

a) risco à prestação de serviços essenciais;

b) necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, inclusive após extinção do contrato. (BRASIL, 2021)

Abaixo, temos as definições de cada uma dessas prerrogativas:

I. Modificar o contrato – A Administração pode modificar, unilateralmente, o contrato para melhor adequação às finalidades de interesse público, desde que respeite os direitos do contratado. Essa modificação unilateral poderá ocorrer nos casos previstos pelo art. 65 da Lei nº 8.666/93 ou art. 124 da Lei nº 14.133/21.

II. Rescindir ou extinguir o contrato – A Administração pode rescindir, unilateralmente, o contrato, conforme os casos discriminados nos art. 78 e 79 da Lei nº 8.666/93 ou extingui-lo caso identifique uma das hipóteses enumeradas no art. 137 da Lei nº 14.133/21.

III. Fiscalizar a execução do contrato – Essa prerrogativa consta, mais especificamente, no art. 67 da Lei nº 8.666/93 e no inc. III do art. 104 da Lei nº 14.133/21.

IV. Aplicar sanções – O Poder Público pode aplicar sanções (punições) motivadas pela inexecução total ou parcial do contrato ou, ainda, por atrasos na execução. As sanções estão enumeradas nos art. 86 e 87 da Lei nº 8.666/93 e no art. 155 da Lei nº 14.133/21.

V. Ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato – A Administração, nos casos de serviços essenciais, pode ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato quando da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo. No caso específico

da ocupação de bens móveis e imóveis, recomenda-se que esta iniciativa esteja respaldada por uma liminar que autorize a ocupação.

Essas regras seriam as chamadas cláusulas exorbitantes dos contratos públicos. Como o fito desse material é a atividade dos fiscais de contratos, daremos ênfase ao inciso III - fiscalização. Logo, terá um item específico para falar somente da fiscalização de contratos administrativos.

O Princípio da Mutabilidade das Cláusulas Regulamentares autoriza mudanças no regime de execução do serviço para adaptá-lo ao interesse público, que é variável com o tempo. Esse está relacionado aos incisos do art. 65 da Lei nº 8.666/93, assim como ao art. 124 da Lei nº 14.133/21, conforme segue:

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - Unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos;
- b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - Por acordo entre as partes:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado e vedada a antecipação do pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato. (Brasil, 2021)

Sobre as modificações nos contratos, temos que, além da alteração unilateral, existe também a bilateral. Assim, o art. 65 da Lei nº 8.666/93 e o art. 124 da Lei nº 14.133/21 estabelecem as hipóteses para a alteração dos contratos celebrados pela Administração. Importante atentar-se para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como para as devidas justificativas ao procedimento, que de acordo com o TCU, essas devem ser registradas nos autos do processo da execução contratual.

De acordo com o TCU, essas alterações devem ser formalizadas por meio de termos aditivos, os quais podem ter formato eletrônico e requerem prévia análise jurídica. Além disso, os termos aditivos devem ser divulgados no sítio eletrônico oficial da organização e no Portal Nacional de Compras Públicas.

Dessa forma, temos as seguintes alterações:

- Unilateral

Essa alteração está relacionada à prerrogativa de que o Poder Público tem de modificar o contrato e está prevista em dois casos: modificação do projeto/especificações ou modificação do valor em decorrência de acréscimos ou supressões de quantitativos.

Vale salientar que, o TCU nos orienta que essa alteração deve ser decorrente de um fato ocorrido ou conhecido após a contratação e que seja para melhor adequação às finalidades de interesse público. Além disso, por se tratar de uma cláusula exorbitante, deve ser usada com cautela e sempre, com as devidas justificativas. Logo, TCU nos fala que:

A Administração não deve banalizar o uso dessa prerrogativa, de modo a se eximir do seu dever de realizar um planejamento adequado da contratação, especialmente no que diz respeito às estimativas de quantidades a serem contratadas. (Brasil, 2023)

Nesse âmbito, vejamos os dois tipos de alteração unilateral:

a) Modificação do projeto: essa seria uma alteração do tipo qualitativa. Nela, o Poder Público pode modificar unilateralmente o contrato quando houver modificação do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica, ou seja, quando se verificar que a solução técnica anteriormente adotada não é a mais adequada.

Nesse caso, a contratada tem a obrigação de cumprir a modificação do projeto. Entretanto, caso essa modificação ocasione acréscimo de custo para a execução do objeto, os valores serão revistos, e o Poder Público deve arcar com eventuais despesas adicionais decorrentes das alterações efetuadas, observados os limites prescritos no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 bem como do art. 125 da Lei nº 14.133/21.

b) Modificação do valor: esse seria o tipo de alteração quantitativa. Nele, o Poder Público pode modificar unilateralmente o contrato quando houver a necessidade de alteração do valor contratual em decorrência de acréscimo ou supressão quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos pela Lei.

Esses limites estão detalhados no § 1º do art. 65 da Lei 8666/93, que assim o define:

O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso

particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. (Brasil, 1993)

Essa regra foi mantida pela nova Lei de Licitações e Contratos, conforme se vê em seu artigo 125:

Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento). (Brasil, 2021)

Além disso, deve ser observado o que consta no artigo 126 da Lei 14133/2021, o qual fala que essas alterações unilaterais não poderão transfigurar o objeto da contratação.

É importante observar que o Tribunal de Contas da União (TCU) nos fala que em respeito aos direitos do contratado, qualquer alteração unilateral deve manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Logo, em caso de desequilíbrio, a Administração deve efetuar o restabelecimento no mesmo termo aditivo em que a alteração contratual for realizada.

- Bilateral

A alteração bilateral se dá por acordo entre as partes, contratante (Poder Público) e contratado (Particular). Essa alteração está prevista nos seguintes casos: substituição da garantia, modificação de regime de execução, modificação da forma de pagamento e manutenção do equilíbrio contratual.

a) Substituição da garantia: aqui, o contratado pode requerer a substituição da garantia, por exemplo, substituindo depósito em dinheiro por fiança bancária.

b) Modificação de regime de execução: O contratante pode solicitar a alteração do contrato quando houver a necessidade de modificação do regime de execução da obra ou serviço, assim como, do modo de fornecimento, em virtude da verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários. É importante observar que não há alteração no projeto, mas tão somente no regime de execução. Por essa razão, a Administração não poderá impor a alteração ao contratado, ou seja, a modificação deve decorrer do acordo entre as partes.

c) Modificação da forma de pagamento: o contratado pode requerer a modificação da forma de pagamento, em decorrência de circunstâncias supervenientes, desde que seja mantido o valor inicial atualizado do contrato. Entretanto, é vedada a antecipação do

pagamento com relação ao cronograma financeiro, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço.

d) Manutenção do equilíbrio contratual: o equilíbrio econômico-financeiro consiste na manutenção das condições de pagamento estabelecidas inicialmente no contrato. Tal equilíbrio precisa ser mantido ao longo de toda a execução contratual, para que haja a justa remuneração de obra, serviço ou fornecimento e se mantenha estável a relação entre a Administração e o contratado. Logo, quando, no decorrer do contrato, ocorrerem iniciativas oriundas do Poder Público ou eventos excepcionais (imprevisíveis ou previsíveis) de consequências incalculáveis, que provocam desequilíbrio econômico-financeiro, há de ser realizada uma revisão para que o equilíbrio seja restabelecido. (por exemplo, pandemia da COVID - 19).

Por fim, o Princípio da Legalidade restringe as alterações aos limites estabelecidos na Lei, assim, no § 1º art. 65 da Lei nº 8.666/93 e art. 125 da Lei nº 14.133/21:

Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento). (Brasil, 2021)

Nessa linha, seguem, em suma, as características dos contratos administrativos:

- a) presença da administração como poder público;
- b) finalidade pública;
- c) obediência à forma prescrita em lei (em regra, são formais);
- d) seguem procedimento legal, como a prévia licitação (em regra);
- e) mutabilidade;
- f) natureza de contrato de adesão;
- g) natureza intuitu personae;
- h) a presença das cláusulas exorbitantes.

EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

A legislação nos traz três tipos de alterações contratuais utilizadas para manter ou restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro de um contrato, quais sejam:

- reequilíbrio econômico-financeiro, também conhecido como recomposição ou revisão;

- reajuste em sentido estrito;
- repactuação.

Vejamos, em detalhes, cada tipo:

a) Reequilíbrio econômico-financeiro - recomposição ou revisão:

De acordo com TCU, é possível à Administração, mediante acordo com o contratado, restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, diante de fatos que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, enquadrados na álea extraordinária e extracontratual.

Seguem os casos excepcionais que podem impactar o equilíbrio econômico-financeiro:

- Caso fortuito: é algo previsível, porém de consequências incalculáveis;
- Força maior: é algo imprevisível e de consequências incalculáveis;
- Fato do príncipe: consiste em iniciativas do Poder Público que alteram o equilíbrio econômico do contrato para mais ou para menos. Por exemplo: a criação de um novo tributo ou alteração na alíquota de um tributo já existente.
- Fato da Administração: seria toda ação ou omissão do Poder Público, especificamente relacionada ao contrato, que impede ou retarda sua execução. Por exemplo: quando a execução de obra ou serviço de engenharia for obstada pelo atraso nos procedimentos de desapropriação.
- Outros fatos imprevisíveis ou previsíveis, porém, de consequências incalculáveis, que inviabilizam a execução do objeto conforme contratado.

De acordo com TCU, em qualquer caso, o fato que causou o desequilíbrio deve ser posterior à data de apresentação da proposta. Se essa ocorrência tornar impossível a execução contratual, este será extinto.

Ademais, deve ser respeitada a repartição objetiva de riscos estabelecida no contrato por meio da matriz de riscos. Dessa forma, conforme prescreve a Lei 14133/2021, em seu artigo 103, na ocorrência de evento superveniente alocado na matriz de riscos que seja de responsabilidade do contratado, este deverá assumir os prejuízos advindos do sinistro e não poderá, assim, pleitear o reequilíbrio econômico-financeiro. No entanto, existe a exceção nos casos de alterações unilaterais determinadas pela Administração, ou de aumento ou redução dos tributos pagos pelo contratado em decorrência do contrato (fato do príncipe). Senão, vejamos o que nos diz a Lei:

Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados. [...]

§ 4º A matriz de alocação de riscos definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes.

§ 5º Sempre que atendidas as condições do contrato e da matriz de alocação de riscos, será considerado mantido o equilíbrio econômico-financeiro, renunciando as partes aos pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos, exceto no que se refere:

I - às alterações unilaterais determinadas pela Administração, nas hipóteses do inciso I do caput do art. 124 desta Lei;

II - ao aumento ou à redução, por legislação superveniente, dos tributos diretamente pagos pelo contratado em decorrência do contrato. (Brasil, 2021)

Por fim, a Lei nos diz que mesmo diante da extinção do contrato, não há impedimento para o reconhecimento do desequilíbrio econômico-financeiro. Nesse caso, será concedida indenização ao contratado. Dessa forma, cabe ao contratado requerer o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro durante a vigência do contrato. No caso de contratos continuados, o contratado deve requerer antes da prorrogação. É o que reza o art. 131, parágrafo único da Lei 14133/2021:

Art. 131. A extinção do contrato não configurará óbice para o reconhecimento do desequilíbrio econômico-financeiro, hipótese em que será concedida indenização por meio de termo indenizatório

Parágrafo único. O pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro deverá ser formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação nos termos do art. 107 desta Lei. [...] (Brasil, 2021)

b) Reajuste em sentido estrito

De acordo com o TCU, o reajuste de preços é uma forma de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, assim, uma compensação dos efeitos da inflação nos preços contratados. Logo, deve ser aplicado índice de correção monetária, previsto no contrato, que reflita a variação efetiva dos custos de produção no contrato. A Lei admite a adoção de índices específicos ou setoriais.

O marco inicial para a concessão do reajuste é a data do orçamento estimado pela Administração, ou ainda, a data do último reajustamento. Sobre isso, o TCU, por meio da Portaria 122/2023, estabeleceu a data em que os dados de pesquisa de preços foram juntados aos autos do processo de contratação seria a data do orçamento estimado a ser considerada. Em todo caso, deve-se considerar que o reajuste não deve ser aplicado por prazo inferior a um ano da data-base.

Nesse âmbito, a Lei nº 14.133/21 apresenta uma inovação relevante no §7º do art. 24, ao indicar que o orçamento oficial deve ser tomado como data base para a contagem de prazo. Senão, vejamos:

§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos. (Brasil, 2021)

Por fim, quanto à possibilidade de ocorrência de preclusão lógica do direito ao reajuste, no caso de prorrogações contratuais, vide entendimento da AGU no âmbito da Lei 8666/93:

V. Em regra, não há preclusão lógica do direito ao reajuste, pois não há a possibilidade da prática de ato incompatível com outro anteriormente praticado, já que para a sua concessão exige-se apenas a mera aplicação de ofício pela Administração Pública de índice previsto contratualmente.

VI. Exceção existe na hipótese em que as partes, com previsão expressa no edital e no contrato, acordem a obrigação de prévio requerimento do contratado para a concessão do reajuste. E neste caso específico seria possível entendermos pela preclusão lógica, se transcorrido o período para o reajuste, o contratado não requerer a sua concessão e concordar em prorrogar a vigência contratual por mais um período, mantidas as demais condições inicialmente pactuadas. (Brasil, 2019).

No que tange a Lei 14.133/2021, a AGU manteve o entendimento:

II) Nos contratos administrativos de prestação de serviços contínuos, a celebração de termo aditivo para renovação das obrigações pactuadas por um período subsequente não representa per si e em regra medida logicamente incompatível com a concessão do reajuste em sentido estrito dos preços pactuados, uma vez que o reajuste consubstancia mera expressão da preservação da equação econômico-financeira dos contratos administrativos mediante correção monetária que retrate a variação efetiva dos custos de produção.

III) Nos contratos administrativos de escopo, reputa-se igualmente que em regra também não se caracteriza a renúncia tácita do direito de reajuste em sentido estrito em decorrência da celebração de aditamento de prazo de vigência para a prorrogação do cronograma de execução do objeto, uma vez que nessa hipótese a dilação contratual importa medida necessária para a própria conclusão do escopo pactuado, não representando per si e em regra ato inconciliável com ulterior concessão do reajuste em sentido estrito dos preços contratados.

IV) Por caracterizar-se o reajuste em sentido estrito como direito de ordem patrimonial e disponível, não há óbice jurídico para que, em tese, seja consumada a renúncia tácita ou a preclusão lógica do seu exercício nos contratos continuados e nos contratos de escopo, desde que cumulativamente: (a) o edital ou contrato preveja expressamente que a concessão do reajuste resta condicionada à solicitação do contratado; (b) que não haja solicitação do reajuste antes da celebração de aditamento de vigência; (c) seja celebrado aditamento para a prorrogação do prazo de vigência do contrato sem qualquer

ressalva quanto à ulterior análise pela Administração do reajuste e (d) o edital expressamente preveja que a formalização do aditamento sem a concessão do reajuste, ou ressalva de sua superveniente análise, será considerada como renúncia ou preclusão lógica do direito. (Brasil, 2023)

Dessa forma, em regra, a AGU entende que o reajuste não está sujeito à preclusão lógica, pois é concedido automaticamente pelo contratante, sem a necessidade de solicitação por parte do contratado quando da prorrogação. Portanto, não há renúncia tácita a esse direito.

No entanto, se o edital exigir que haja um requerimento prévio do contratado para a concessão de reajuste, e que constitui renúncia ao direito de reajuste a formalização do aditamento (de prorrogação) sem a concessão do reajuste, e, nesse caso, houver aceitação da prorrogação por parte do contratado, pode-se considerar a preclusão desse direito.

Cabe ressaltar que, no âmbito do TCU, ainda não há jurisprudência consolidada sobre o cabimento de preclusão em caso de reajuste. Portanto, como o tema é controverso e a jurisprudência para contratações realizadas com amparo na Lei 14.133/2021 ainda é recente, é necessário aguardar que essa discussão seja submetida ao TCU.

Vale salientar que a variação do valor contratual em decorrência de reajuste prevista no próprio contrato não caracteriza alteração contratual, por tanto, pode ser registrada por simples apostila (Termo de Apostilamento), dispensando a formalização de aditamento.

c) Repactuação

De acordo com TCU, a repactuação consiste na forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais.

Em suma, a repactuação é uma forma de reajuste destinada a atualizar os valores de contratos, especificamente, daqueles em que haja dedicação exclusiva de mão de obra, com vistas à adequação ao preço de mercado.

Nesse âmbito, no serviço público temos a figura da terceirização, que consiste na contratação de empresas especializadas para a realização de atividades complementares, que não sejam a função principal da instituição. São exemplos os serviços de: limpeza, conservação e zeladoria, vigilância e segurança, dentre outros.

Nessa linha, a portaria nº 443 de 27/12/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão ocupou-se de estabelecer a relação de serviços que serão, preferencialmente, objeto de execução indireta.

Conforme o art. 6º, inciso XVI da Lei 14133/2021, os serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:

- a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;
- b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;
- c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos (Brasil, 2021)

Dessa forma, Júnior (2024), nos fala que a repactuação deve tomar por base o último acordo ou dissídio coletivo da categoria de trabalhadores envolvidos na contratação em que haja serviço contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra. Assim, a contratada terá direito à repactuação do valor contratual para fazer face à recomposição de custos onerados em razão da variação salarial desses empregados.

A repactuação deve ser solicitada pela contratada, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais. Dessa forma, deve ser apresentada planilha de custos e formação de preços com data vinculada:

- I - à da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado;
- II - ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra. (Brasil, 2021)

Dessa forma, a data desse reajuste (repactuação) deve respeitar o interregno mínimo de um ano da data do último acordo ou dissídio coletivo da categoria de trabalhadores a qual o contrato se refere. Assim, a Lei nº 14.133/21, por meio do art. 135, supriu uma lacuna normativa importante, ao elencar os critérios para aplicação da repactuação aos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Esse assunto antes era regulado apenas por um decreto federal e pela IN 05/2017, agora a repactuação passou a integrar uma lei.

Conforme a Orientação Normativa da AGU 26/2011, no caso das repactuações subsequentes à primeira, o interregno de um ano deve ser contado da última repactuação correspondente à mesma parcela objeto da nova solicitação. Assim, entende-se como última repactuação a data em que iniciados seus efeitos financeiros, independentemente daquela em que celebrada ou apostilada.

Corroborando com essa temática, a IN 05/2017 - SEGES, nos diz, em seu art. 56 que nas repactuações subsequentes à primeira, a anualidade será contada a partir da data do fato gerador que deu ensejo à última repactuação.

Sobre o tema, a Lei 14133/21 nos fala que a repactuação deverá observar o interregno mínimo de 1 (um) ano, contado da data da apresentação da proposta ou da data da última repactuação. (Brasil, 2021)

Ainda, sobre o tema, vejamos o que nos diz o art. 12 do Decreto Federal nº 9507/2018:

Art. 12. Será admitida a repactuação de preços dos serviços continuados sob regime de mão de obra exclusiva, com vistas à adequação ao preço de mercado, desde que:

I – seja observado o interregno mínimo de um ano das datas dos orçamentos para os quais a proposta se referir; e

II – seja demonstrada de forma analítica a variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada. (Brasil, 2018)

De acordo com o TCU, o pedido de repactuação deve ser formulado antes que ocorra a eventual prorrogação do contrato. Dessa forma, caso o contratado aceite prorrogar o contrato sem pleitear a repactuação, ocorrerá a preclusão lógica do seu direito, e as condições econômicas da prorrogação serão mantidas. (Acórdão 1827/2008-). Sobre isso, vide entendimento do TCU:

Se à época da prorrogação do contrato de prestação de serviços contínuos, mediante termo aditivo, o contratado não pleiteou a repactuação a que fazia jus e a Administração decidiu prorrogar a avença com base neste quadro, não pode o contratado, após a assinatura do mencionado aditivo, requisitar o reequilíbrio, pois isto implicaria negar à Administração a faculdade de avaliar se, com a repactuação, seria conveniente, do ponto de vista financeiro, manter o ajuste. (Brasil, 2010)

A Nova de Licitações e Contratos incorporou, basicamente, toda a redação do art. 54 da IN 05/2017 no que tange à repactuação. Assim, a Lei nos fala que a repactuação poderá ser dividida em tantas parcelas quantas forem necessárias, observado o princípio da anualidade do reajuste de preços da contratação, podendo ser realizada em momentos distintos para discutir a variação de custos que tenham sua anualidade resultante em datas diferenciadas, como os decorrentes de mão de obra e os decorrentes dos insumos necessários à execução dos serviços. (Brasil, 2021)

E em seu parágrafo quinto, a mesma Lei nos adverte que quando a contratação envolver mais de uma categoria profissional, a repactuação poderá ser dividida em tantos quantos forem os acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho das categorias envolvidas na contratação.

No âmbito do IFCE - *Campus* Sobral, as repactuações são processadas no Setor de Contratos. Dessa forma, é usual a exigência dos seguintes documentos para que seja realizada a repactuação:

- solicitação formal da contratada;
- acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho das categorias envolvidas na contratação;
- planilha de custos e formação de preços.

Por fim, quanto ao prazo para resposta ao pedido de repactuação, a Lei 14133/21, em seu art. 92, §6º nos diz que este deve ser, preferencialmente, de um mês, contado da data do fornecimento da documentação correlata.

PRORROGAÇÃO

Quando se fala em prorrogação, faz-se mister diferenciar os contratos contínuos daqueles por escopo. Assim, a Lei 14133/21 traz a definição dos contratos por escopo, que são aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado.

A Lei dispõe que o prazo de vigência dos contratos por escopo pode ser automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato. Diante disso, caso não conclusão decorrer de culpa do contratado, serão aplicáveis a ele as respectivas sanções administrativas. Além disso, a Administração poderá optar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotar as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual. (Brasil, 2021)

Já os contratos de serviços e fornecimentos contínuos são aqueles serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas. Esses serviços ainda podem ser separados em com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra. (Brasil, 2021)

Sobre os contratos continuados, a Lei 8666/93 previa a possibilidade terem sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses.

Vale ressaltar que de acordo com a IN nº 05/2017 do MPDG, nas prorrogações dos contratos de serviços continuados o contratado não tem direito subjetivo à prorrogação, devendo o processo ser instruído com documentos que comprovem a vantajosidade para a Administração. Senão, vejamos:

3. Nas contratações de serviços continuados, o contratado não tem direito subjetivo à prorrogação contratual que objetiva a obtenção de preços e

condições mais vantajosas para a Administração, podendo ser prorrogados, a cada 12 (doze) meses, até o limite de 60 (sessenta) meses, desde que a instrução processual contemple:

- a) estar formalmente demonstrado que a forma de prestação dos serviços tem natureza continuada;
- b) relatório que discorra sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente;
- c) justificativa e motivo, por escrito, de que a Administração mantém interesse na realização do serviço;
- d) comprovação de que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração;
- e) manifestação expressa da contratada informando o interesse na prorrogação; e
- f) comprovação de que o contratado mantém as condições iniciais de habilitação. (Brasil, 2017)

Quanto à comprovação da vantajosidade para a Administração, a IN 05/2017 nos fala que esta deve ser precedida de análise entre os preços contratados e aqueles praticados no mercado. Dessa forma, a Administração pode chegar a conclusão de que a continuidade do contrato é mais vantajosa do que a realização de uma nova licitação. Além disso, existe a possibilidade de negociação com a contratada para adequação dos valores àqueles encontrados na pesquisa de mercado.

Cumpre também observar o que diz a Orientação Normativa AGU nº 60/2020, a qual nos traz que é facultativa a realização de pesquisa de preços para fins de prorrogação do prazo de vigência de contratos administrativos de prestação de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra nos casos em que haja manifestação técnica motivada no sentido de que o índice de reajuste adotado no instrumento convocatório acompanha a variação dos preços do objeto contratado. Do contrário, quando não for tecnicamente possível atestar que a variação dos preços do objeto contratado tende a acompanhar a variação do índice de reajuste estabelecido no edital, a pesquisa de preços será obrigatória.

A prorrogação será formalizada por meio de termo aditivo, o qual deve ser submetido à aprovação da consultoria jurídica do órgão ou entidade contratante. No âmbito do IFCE, é usual que a Procuradoria Jurídica emita um Parecer Referencial, que abarca os casos mais corriqueiros do órgão, de forma a promover a eficiência e celeridade processual.

Importante observar que essa prorrogação de prazo deve ser, devidamente, justificada por escrito, bem como, previamente autorizada pela autoridade competente. Além disso, excepcionalmente, e mediante justificativa e autorização da autoridade, o prazo de sessenta meses poderá ser prorrogado por até doze meses.

Vale salientar que a IN fala que a vantajosidade econômica para prorrogação dos contratos com mão de obra exclusiva estará garantida, sendo assim, dispensada a realização de pesquisa de mercado, nas seguintes hipóteses:

- a) quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou em decorrência de lei;
- b) quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho e de lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE); (Brasil, 2017)

Nas prorrogações, a Administração deve atentar-se para realizar a negociação de redução ou eliminação dos custos não renováveis do contrato, que já tenham sido amortizados ou pagos no primeiro ano da contratação. Além disso, naqueles contratos com duração superior a um exercício financeiro deverá ser indicado o crédito e respectivo empenho para atender à despesa do exercício em curso.

De acordo com o TCU, não é permitida a prorrogação dos contratos de prestação contínua após o término do prazo de vigência. Senão, vejamos alguns enunciados sobre o assunto:

A retomada de contrato cujo prazo de vigência encontra-se expirado configura recontração sem licitação, o que infringe os arts. 2º e 3º da Lei 8.666/1993 e a Constituição Federal, art. 37, inciso XXI. (Brasil, 2014)

A regra é a prorrogação do contrato administrativo deve ser efetuada antes do término do prazo de vigência, mediante termo aditivo, para que não se opere a extinção do ajuste. Entretanto, excepcionalmente e para evitar prejuízo ao interesse público, nos contratos de escopo, diante da inércia do agente em formalizar tempestivamente o devido aditamento, é possível considerar os períodos de paralisação das obras por iniciativa da Administração contratante como períodos de suspensão da contagem do prazo de vigência do ajuste. (Brasil, 2016)

Nesse sentido, a AGU também orienta que na análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, cumpre aos órgãos jurídicos verificar se não há extrapolação do atual prazo de vigência, bem como eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes, hipóteses que configuram a extinção do ajuste, impedindo a sua prorrogação. (Brasil, 2009)

De outra banda, vejamos agora o que nos diz a Lei 14133/21 sobre a prorrogação contratual. Assim, o novo estatuto criou prazos mais elásticos para a duração dos contratos,

permitindo à Administração incluir no edital de licitação a indicação do prazo de vigência a ser observado. Vejamos o que nos diz a redação do art. 105:

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro. (Brasil, 2021)

A nova lei também permite que a Administração celebre contrato com prazo de até cinco anos nos casos de serviços ou fornecimentos contínuos, desde que cumpridos determinados requisitos, quais sejam:

- a) demonstrar a vantajosidade da contratação por prazo plurianual,
- b) atestar no início de cada exercício a existência de créditos orçamentários suficientes para suportar a despesa;
- c) quando não dispuser de créditos orçamentários a Administração terá a opção de extinguir o contrato.

Como dito anteriormente, a nova legislação trouxe a previsão de prazos mais largos para a vigência contratual, bem como a sua prorrogação. Dessa forma, o art. 107 nos diz que os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, por até dez anos (não necessariamente por igual período), desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes. (Brasil, 2021)

Com o alargamento dos prazos de vigência inicial do contrato pela nova Lei, nos contratos de prestação contínua em que a vigência seja maior que um ano, as repactuações e os reajustes não irão mais coincidir com a prorrogação. Por tanto, nos casos dos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, as repactuações devem ser solicitadas antes da prorrogação, pois corre o risco de acontecer a preclusão lógica do direito da contratada à repactuação, e as condições econômicas do contrato serão mantidas. Assim, é interessante alertar o contratado sobre os efeitos de não solicitar a repactuação antes da prorrogação.

É importante tomar nota do que nos diz o §4 do art. 91 da lei nº 14.133/21, o qual impõe alguns requisitos para conferir regularidade da contratada no momento da prorrogação dos contratos:

§ 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de

inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo. (Brasil, 2021)

Sobre isso, a IN 05/2017 nos alerta que a Administração não poderá prorrogar o contrato com a empresa que tiver sido penalizada com as sanções de declaração de inidoneidade, suspensão temporária ou impedimento de licitar e contratar com poder público, observadas as abrangências de aplicação.

Por fim, os termos aditivos devem ser formalizados por escrito ou no formato eletrônico e devem ser juntados ao processo que tenha dado origem à contratação. Além disso, conforme art. 94 da Lei nº 14.133/21, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e do aditamento. Ademais, esses devem ser divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

FISCALIZAÇÃO

Como dito anteriormente, das cláusulas exorbitantes existentes, daremos ênfase à fiscalização. Dessa forma, o art. 117 da Nova Lei de Licitações e Contratos dispõe que:

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição. (Brasil, 2021)

Faz-se mister entender a atuação desses dois profissionais, o gestor e o fiscal. Segundo Junior (2024), a gestão de contratos pode ser dividida em duas atividades fundamentais: a gestão jurídico-formal e a gestão operacional.

A gestão jurídico-formal abarca as responsabilidades que, em geral, são atribuídas ao Gestor de contratos e estão relacionadas às questões normativas, tais como prazo de vigência contratual, reajuste e sanções pela inexecução, ao passo que a gestão operacional compreende as responsabilidades atribuídas ao Fiscal de contratos quando ele tem a responsabilidade pela fiscalização da execução contratual. (Junior, 2024, p. 24)

Sobre essas atividades, a Instrução Normativa nº 05/2017 faz uma definição precisa dessas duas funções, a de gestor e a de fiscal de contratos, conforme art. 39:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados

previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto. (Brasil, 2017)

A mesma Instrução Normativa, em seu art. 40, incisos I e II nos traz a definição das atividades de gestão da execução do contrato e da fiscalização técnica, respectivamente.

Assim, a atividade de gestor consiste na “coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros”. (Brasil, 2017)

Já com relação às atividades de fiscalização de contratos, a IN cita quatro tipos de fiscalização, quais sejam, fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário. No entanto, levando em consideração o objetivo desse material, que é direcionado ao IFCE - *Campus* Sobral, daremos destaque para os tipos fiscalização técnica e administrativa (por serem as mais usuais no *Campus*).

Nesse âmbito, a IN fala que a fiscalização técnica é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização pelo público usuário. (Brasil, 2017).

Já a fiscalização administrativa consiste no acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento. (Brasil, 2017)

Indicação do fiscal

No que tange à indicação dos gestores e fiscais de contratos, a IN nos fala que essa caberá aos setores requisitantes dos serviços ou poderá ser estabelecida em normativo

próprio de cada órgão ou entidade, de acordo com o funcionamento de seus processos de trabalho e sua estrutura organizacional.

Ainda, em seu parágrafo primeiro, a IN fala que para o exercício da função, o gestor e fiscais deverão ser cientificados, expressamente, da indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação. Assim, após a indicação do setor requisitante, a autoridade competente do setor de licitações deverá designar, por ato formal, o gestor, o fiscal e os substitutos (no IFCE, dá-se por meio de Portaria).

Corroborando com o assunto, o TCU nos fala que a nomeação de fiscais para os contratos celebrados deverá ser efetuada tempestivamente, evitando a emissão de portarias de nomeação após o início da vigência daqueles. (Brasil, 2006)

Vale salientar que na indicação de servidor devem ser considerados a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades. (Brasil, 2017)

Além disso, o gestor ou os fiscais e seus substitutos deverão elaborar relatório registrando as ocorrências sobre a prestação dos serviços referentes ao período de sua atuação quando do seu desligamento ou afastamento definitivo.

Uma dúvida importante que pode surgir é se o servidor pode se recusar a exercer a função de gestor ou fiscal de contratos. A resposta está no art. 43 da IN, o qual fala que o servidor não pode se recusar a exercer o encargo de gestor ou fiscal, por não se tratar de ordem ilegal. No entanto, ele deve expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas que possam impedir o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições, se for o caso.

Além disso, o estatuto dos servidores públicos federais, Lei 8112/90, em seu artigo 116, inciso IV, ao elencar os deveres dos servidores, traz que é sua obrigação cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais. Por tanto, ratificando o que consta na IN, por não se tratar de ordem ilegal, essa atribuição, a princípio, não poderia ser recusada pelo servidor designado. (Brasil, 1990).

Contudo, não raro, os servidores ao serem designados para essas funções se sentem apreensivos e receosos por serem atividades bem específicas, que muitas vezes não estão ligadas às suas atribuições cotidianas. Para isso, a Lei 14133/21, nos traz que a Administração deve adotar providências, previamente, à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual.

Além disso, a IN 05/2017 em seu artigo 43, parágrafo único, dispõe que a Administração, diante de deficiências e limitações técnicas, deverá providenciar a qualificação do servidor para o desempenho das atribuições, conforme a natureza e complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida.

Atribuições do gestor e do fiscal de contratos

A Lei 8666/93, em seu art. 67, nos diz que a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

Do mesmo modo, a Lei 14.133/21 estabelece, em seu art. 117 que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

A IN 05/2017 traz as definições das atribuições de cada um desses profissionais, gestor e fiscais de contratos. Vejamos o que nos diz o normativo:

I - Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

II - Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização de que trata o inciso V deste artigo;

III - Fiscalização Administrativa: é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento;

IV - Fiscalização Setorial: é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade; e

V - Fiscalização pelo Público Usuário: é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator

determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto. (Brasil, 2017)

A doutrina discorre que a tarefa de fiscalizar o contrato, trata-se de um poder-dever, ou seja, a Administração não pode eximir-se dessa obrigação. Logo, tendo em vista o atendimento ao interesse público, que vigora no âmbito dos serviços públicos, essa função não é facultativa. Sobre isso, vejamos o TCU, por meio do Acórdão TCU nº 1.632/09, sinalizou o seguinte:

[...] A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos [...]. (Brasil, 2009)

Com relação às atribuições do fiscal de contratos, a Lei 8666/93, em seu art. 67, § 1º, nos diz que cabe ao fiscal, anotar em anotar, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, sinalizando o que for necessário à regularização das faltas ou dos defeitos observados. No mesmo sentido, leciona a Lei nº 14.133/21, em seu art. 117, §1º.

Importante ressaltar que caso o fiscal perceba que as decisões e providências ultrapassam sua competência, ele deverá solicitar a seus superiores, em tempo hábil, a adoção das medidas convenientes, segundo o disposto no § 2º art. 67 da Lei nº 8.666/93 e, também, §2º do art. 117 da Lei nº 14.133/21.

Nesse âmbito, se no exercício de sua função, o fiscal apurar a existência de defeito ou execução inadequada do contrato, o contratado tem a obrigação de reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato, conforme o disposto no art. 69 da Lei nº 8.666/93 e, também, art. 119 da Lei nº 14.133/21.

Vale salientar que tanto a Lei nº 8.666/93 quanto a Lei nº 14.133/21 não tratam, especificamente, das atribuições do Gestor ou do Fiscal de contratos. Esse tema foi regulamentado por meio de normativos infralegais. Assim, as definições dessas atribuições serão apresentadas neste material fundamentadas no Decreto Federal nº 11.246/22.

O artigo 19 do Decreto Federal nº 11.246/22 traz os conceitos de gestão e fiscalização de contratos. Assim, vejamos:

Art. 19. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - gestão de contrato - a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial e dos atos preparatórios à

instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à prorrogação, à alteração, ao reequilíbrio, ao pagamento, à eventual aplicação de sanções e à extinção dos contratos, entre outros;

II - fiscalização técnica - o acompanhamento do contrato com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto estão compatíveis com os indicadores estabelecidos no edital, para fins de pagamento, conforme o resultado pretendido pela administração, com o eventual auxílio da fiscalização administrativa;

III - fiscalização administrativa - o acompanhamento dos aspectos administrativos contratuais quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas e quanto ao controle do contrato administrativo no que se refere a revisões, a reajustes, a repactuações e a providências tempestivas nas hipóteses de inadimplemento; e

IV - fiscalização setorial - o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação do objeto ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um órgão ou uma entidade. (Brasil, 2022)

O referido decreto ainda nos fala que as atividades de gestão e de fiscalização dos contratos deverão ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, bem como devem ser exercidas por agentes públicos, por equipe de fiscalização ou por agente público único, assegurada a distinção das atividades.

Vale conferir algumas das atribuições comuns entre gestores e fiscais de contratos:

- A escolha dos Gestores e dos Fiscais de contratos deve recair sobre agente público dotado de especialização técnica compatível com o objeto do contrato;
- Ambos deverão conhecer detalhadamente o Termo de Referência, o Projeto Básico, o contrato e as cláusulas nele estabelecidas;
- Ambos deverão estar aptos a emitir atestados de avaliação dos serviços prestados; Com antecedência razoável, devem comunicar à autoridade competente a proximidade do término do prazo do contrato, instruindo o processo respectivo quando admitida a prorrogação ou renovação contratual;
- Deverão manter controle de medição dos serviços executados;
- Deverão aprovar as medições dos serviços efetivamente executados;
- Deverão encaminhar aos setores competentes a fatura de prestação de serviços já atestada pelos Fiscais;
- Deverão conhecer direitos, obrigações e responsabilidades das partes;
- Precisam conhecer as regras definidas para a aplicação das penalidades dos art. 155 e 156 da Lei nº 14.133/21 e as hipóteses de extinção contratual;

- Deverão estabelecer formas de controle e avaliação da execução dos serviços, elaborando formulários específicos para facilitar as avaliações periódicas;
- Deverão comunicar ao superior hierárquico situações cujas providências escapem à sua competência, propondo as iniciativas cabíveis.
- Não interferir na autonomia do terceirizado;
- Não permitir, admitir, possibilitar ou dar causa a atos de: Subordinação, vinculação hierárquica em relação aos empregados da contratada; Prestação de contas por parte dos empregados da contratada; Controle de frequência dos empregados da contratada, caso a contratação não recaia diretamente sobre mão de obra com dedicação exclusiva; Supervisão direta sobre os empregados da contratada; Aplicação de sanção ou penalidade administrativa ou funcional aos empregados da contratada.

Fiscalização das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias

De acordo com o art. 70 da Lei nº 8.666/93, o contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.

A mesma lei ainda nos fala no § 1º do art. 71 que a inadimplência do contratado quanto aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento.

No entanto, com relação aos encargos trabalhistas, a Justiça do Trabalho entende como um caso de responsabilidade subsidiária, ou seja, o Poder Público responde pelo seu pagamento em casos de omissão da contratada. Assim, vejamos o que diz a Súmula TST11 nº 331/11:

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. (Brasil, 2011)

O § 2º art. 71 da Lei nº 8.666/93 fala em responsabilidade solidária no caso dos encargos previdenciários. Assim, a inadimplência do contratado transfere à Administração

Pública a responsabilidade pelo seu recolhimento nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212/91, ou seja, em casos em que haja cessão de mão de obra. Logo, a responsabilidade solidária consiste na possibilidade de se exigir o total da dívida tanto do Poder Público quanto do Particular.

Quanto às responsabilidades de encargos previdenciários, a Administração tem por obrigação reter 11% sobre o valor da fatura de serviços da contratada nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212/91.

Sobre esse assunto, o TCU, por meio do Acórdão TCU nº 1.214/13, traz as seguintes orientações:

Considerações do Acórdão TCU nº 1.214/13 27. Nota -se que está ocorrendo uma transferência de responsabilidade pelas atividades de fiscalização. As que deveriam ser exercidas por órgãos específicos, tais como Receita Federal do Brasil, INSS etc., estão ficando a cargo do fiscalizador de contratos (realizadas por servidores de forma específica em cada contrato). Tal procedimento não parece adequado, pois tende a sobrecarregar o fiscal. [...]

60. Sendo assim, o Grupo de Estudos compreende que, relativamente às contribuições previdenciárias, a Administração deve adotar os seguintes procedimentos: a) fixar em contrato que a contratada está obrigada a viabilizar o acesso de seus empregados, via internet, por meio de senha própria, aos sistemas da Previdência Social e da Receita Federal do Brasil, com o objetivo de verificar se suas contribuições previdenciárias foram recolhidas; b) fixar em contrato que a contratada está obrigada a oferecer todos os meios necessários aos seus empregados para a obtenção de extratos de recolhimentos sempre que solicitado pela fiscalização dos contratos; c) fixar em contrato como falta grave, caracterizado como falha em sua execução, o não recolhimento das contribuições sociais da Previdência Social, que poderá dar ensejo à rescisão da avença, sem prejuízo da aplicação de sanção pecuniária elevada e do impedimento para licitar e contratar com a União, nos termos do art. 7º, da Lei nº 10.520/2002; d) reter 11% sobre o valor da fatura de serviços da contratada, nos termos do art. 31, da Lei 8.212/91; e) exigir certidão negativa de débitos para com a previdência – CND, caso esse documento não esteja regularizado junto ao Sicafe; f) orientar os fiscais dos contratos que solicitem, por amostragem, aos empregados terceirizados que verifiquem se essas contribuições estão ou não sendo recolhidas em seus nomes. O objetivo é que todos os empregados tenham seus extratos avaliados ao final de um ano – sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez, garantindo assim o “efeito surpresa” e o benefício da expectativa do controle. [...]

64. Assim, a Administração deve adotar os seguintes procedimentos com o objetivo de coibir a prática de irregularidades pelas contratadas, no que se refere ao recolhimento do FGTS: a) fixar em contrato que a contratada é obrigada a viabilizar a emissão do cartão cidadão pela Caixa Econômica Federal para todos os empregados; b) fixar em contrato que a contratada está obrigada a oferecer todos os meios necessários aos seus empregados para a obtenção de extratos de recolhimentos sempre que solicitado pela fiscalização; c) fixar em contrato como falta grave, caracterizado como falha em sua execução, o não recolhimento do FGTS dos empregados, que poderá dar ensejo à rescisão unilateral da avença, sem prejuízo da aplicação de sanção

pecuniária elevada e do impedimento para licitar e contratar com a União, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002; d) fixar em contrato que a contratada deve, sempre que solicitado, apresentar extrato de FGTS dos empregados; e) solicitar, mensalmente, Certidão de Regularidade do FGTS; f) orientar os fiscais dos contratos que solicitem, por amostragem, aos empregados terceirizados extratos da conta do FGTS e os entregue à Administração com o objetivo de verificar se os depósitos foram realizados pela contratada. O objetivo é que todos os empregados tenham seus extratos avaliados ao final de um ano – sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez, garantindo assim o “efeito surpresa” e o benefício da expectativa do controle. (Brasil, 2013)

A IN nº 05/2017 traz em seu artigo 18 traz o fato de o Gerenciamento de Riscos nas contratações obrigatoriamente contemplarem o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada. Senão, vejamos:

Art. 18. Para as contratações de que trata o art. 17, o procedimento sobre Gerenciamento de Riscos, conforme especificado nos arts. 25 e 26, obrigatoriamente contemplará o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada.

§ 1º Para o tratamento dos riscos previstos no caput, poderão ser adotados os seguintes controles internos:

I - Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação, conforme disposto em Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; ou

II - Pagamento pelo Fato Gerador, conforme disposto em Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

§2º A adoção de um dos critérios previstos nos incisos I e II do parágrafo anterior deverá ser justificada com base na avaliação da relação custo-benefício. (Brasil, 2017)

Com relação a esse tema, a Lei nº 14.133/21 deixou claro em quais situações o contratante poderá ser responsabilizado nos casos de inadimplemento do contratado, conforme se pode ver na redação do artigo 121:

Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transferirá à Administração a responsabilidade pelo seu pagamento e não poderá onerar o objeto do contrato nem restringir a regularização e o uso das obras e das edificações, inclusive perante o registro de imóveis, ressalvada a hipótese prevista no § 2º deste artigo.

§ 2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado. (Brasil, 2021)

Dessa forma, o novo estatuto incorporou a jurisprudência formada no que se refere à responsabilidade solidária e subsidiária caso fiquem comprovadas falhas na fiscalização dos

contratos em que haja dedicação exclusiva de mão de obra. Do mesmo modo, a nova lei também trouxe à baila parte das orientações estabelecidas pelo TCU no Acórdão nº 1.214/13, conforme previsto no §3º do art. 121:

§ 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:

I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas;

II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;

III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada;

IV - em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado;

V - estabelecer que os valores destinados a férias, décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador. (Brasil, 2021)

Por fim, cabe mencionar a figura do preposto, o qual é o representante do contratado formalmente designado para servir como interlocutor junto à Administração. Conforme o art. 68 da Lei nº 8.666/93 e o art. 118 da Lei nº 14.133/21, o contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço para representá-lo na execução do contrato.

Participação do fiscal e do gestor de contratos na fase de planejamento

O termo de referência e o Estudos Técnico Preliminar são documentos que fazem parte da fase de planejamento de uma contratação. Com base nisso, faz-se mister observar que a Lei 14133/2021 deu ênfase ao planejamento, alçando-o a um dos princípios da Lei de Licitações, conforme art. 5º:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. (Brasil, 2021)

Dessa forma, o Estudo Técnico Preliminar deverá ser elaborado quando a Administração for realizar uma nova contratação, e ele serve de base para a elaboração do anteprojeto, do termo de referência ou do projeto básico. Sua definição consta no inciso XX do art. 6º da Lei 14.133/21, a qual diz que o ETP consiste em um documento constitutivo da

primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação. (Brasil, 2021)

Com base nisso, a orientação estabelecida pelo novo Estatuto de Licitações é de que antes de formatar o projeto básico ou o termo de referência, a Administração Pública terá a obrigação de elaborar o ETP, com a finalidade de avaliar a viabilidade técnica e econômica da contratação. Assim, a Nova Lei trouxe um grande destaque para o ETP.

Faz-se necessária a participação do Gestor de contratos na elaboração do Projeto Básico/Termo de Referência, pois esse procedimento será importante para que ele atue na definição dos mecanismos de controle, no acompanhamento e na fiscalização do objeto da futura contratação. Logo, é no Projeto Básico e no Termo de Referência que são especificados o objeto da contratação e as obrigações da contratada e da contratante, bem como os critérios para a avaliação dos serviços a serem executados pela contratada.

Desse modo, o envolvimento do Gestor de contratos na fase de elaboração do projeto básico, do termo de referência e do edital, principalmente no que diz respeito às especificações técnicas, é fundamental para o sucesso da contratação dos serviços. Logo, a gestão do contrato é indispensável para a execução fiel do contrato nos termos pactuados pelas partes, evitando que a contratada ou contratante descumpra cláusulas total ou parcialmente.

Assim, as ocorrências apontadas pelo gestor e fiscal na execução do contrato, bem como a avaliação da contratada feita por ele, servem de subsídios para a melhor descrição dos serviços e o maior detalhamento das especificações técnicas para uma nova contratação, evitando, dessa forma, a repetição de eventuais falhas.

Nesse sentido, Júnior (2024) fala que, ao contratante cabe a orientação da execução. Sendo assim, é de sua responsabilidade o fornecimento de normas e diretrizes para a execução dos serviços conforme previsto no edital, na proposta da contratada e no contrato. Já à contratada cabe a contratada a operacionalização da execução. Assim, é de sua responsabilidade a autonomia técnico-operacional e econômica na realização dos serviços conforme responsabilidade contratual.

De acordo com o Decreto nº 10.024/19, o termo de referência é o documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter os seguintes elementos:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;
 2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e
 3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;
- b) o critério de aceitação do objeto;
- c) os deveres do contratado e do contratante;
- d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;
- e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;
- f) o prazo para execução do contrato; e
- g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara. (Brasil, 2019)

Por fim, cabe ressaltar que o Termo de Referência é um documento que deve ser elaborado com base nos estudos técnicos preliminares e deve ser aprovado pela autoridade competente com a motivação que justifique a futura contratação.

INEXECUÇÃO E RESCISÃO DOS CONTRATOS NA LEI Nº 8.666/93

Conforme consta no art. 79 da Lei nº 8.666/93, o contrato pode ser rescindido de três formas:

- Unilateral – determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incs. I a XII e XVII do art. 78 da Lei nº 8.666/93;
- Amigável – determinada por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração;
- Judicial – nos termos da legislação vigente.

Vejamos agora, os casos elencados na Legislação que ensejam a rescisão unilateral do contrato, tomando por base os incs. de I a XII e XVII do art. 78 e o inc. I do art. 79 da Lei nº 8.666/93:

- Não cumprimento ou cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;
- Lentidão e atraso injustificado do cumprimento do contrato;
- Paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento sem justa causa;
- Subcontratação total ou parcial do seu objeto não autorizada no edital e no contrato;
- Desatendimento das determinações regulares e faltas reiteradas;

- Falência, dissolução, modificação social da empresa;
- Razões de interesse público, de alta relevância devidamente justificada;
- Ocorrência de caso fortuito ou de força maior;
- Descumprimento do disposto no inc. V art. 27 da Lei nº 8.666/93 (está relacionado à exploração do trabalho do menor em atividades noturnas ou insalubres).

Vale salientar que nos casos de rescisão contratual unilateral, deve ser observado o princípio do contraditório, ou seja, o princípio jurídico de que todo acusado tem o direito de resposta e defesa antes da aplicação da punição.

Para que haja a efetiva rescisão, deve ser realizado um processo administrativo, no qual o contratado terá amplo acesso. Dessa forma, concede-se a oportunidade para produção de provas, inclusive com a atuação de peritos, se for o caso, dado que o ato é vinculado à comprovação da presença de seus pressupostos.

É recomendável que as falhas sanáveis, no caso de não cumprimento ou cumprimento irregular do contrato, lentidão, atraso ou paralisação do serviço executado, sejam identificadas e corrigidas, com o fito de se evitar a rescisão contratual.

Ainda sobre os incisos do art. 78 da Lei 8666/93, são passíveis de rescisão contratual também os seguintes casos:

- Supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras, que acarrete a modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no § 1º art. 65 da Lei nº 8.666/93;
- Suspensão da execução do contrato, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou, ainda, por repetidas suspensões que totalizam o mesmo prazo (120 dias), é assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação;
- Atraso no pagamento por mais de 90 dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, é assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação;
- Não liberação, por parte da Administração, da área, do objeto ou das fontes de materiais naturais especificadas para execução da obra, serviço ou fornecimento.

No entanto, nessas situações, a rescisão pode ser feita de forma amigável, por acordo entre as partes.

EXTINÇÃO DOS CONTRATOS NA LEI Nº 14.133/21

A Lei nº 14.133/21 substituiu a expressão “rescisão” prevista pela Lei nº 8.666/93, pela expressão “extinção do contrato”, prevista em seu art. 138, estabelecendo as seguintes hipóteses para sua aplicação:

Art. 138. A extinção do contrato poderá ser:

- I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, exceto no caso de descumprimento decorrente de sua própria conduta;
- II - consensual, por acordo entre as partes, por conciliação, por mediação ou por comitê de resolução de disputas, desde que haja interesse da Administração;
- III - determinada por decisão arbitral, em decorrência de cláusula compromissória ou compromisso arbitral, ou por decisão judicial. (Brasil, 2021)

Assim, de acordo com o inciso I, a Administração possui a prerrogativa de extinguir unilateralmente os contratos administrativos (cláusula exorbitante), nas situações elencadas nos arts. 137, incisos I a IX, e 106, inciso III, da Lei 14.133/2021.

Vale salientar que de acordo com a Lei 14.133/2021, a extinção unilateral deve ser precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente e reduzida a termo no respectivo processo. Além do mais, deve ser realizada por meio de processo administrativo que garanta ao contratado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Se a extinção decorrer de culpa exclusiva da Administração, o contratado será ressarcido pelos prejuízos conforme §2º do art. 138 da Lei nº 14.133/21.

§ 2º Quando a extinção decorrer de culpa exclusiva da Administração, o contratado será ressarcido pelos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido e terá direito a:

- I - devolução da garantia;
- II - pagamentos devidos pela execução do contrato até a data de extinção; III - pagamento do custo da desmobilização. (Brasil, 2021)

SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

As sanções podem ser aplicadas por atraso ou pela inexecução do serviço contratado.

As sanções por atraso estão explicitadas no art. 86 da Lei nº 8.666/93 e no art. 162 da Lei nº 14.133/21, e são aplicadas no caso de atraso injustificado na execução do contrato. Tal atraso fica sujeito à multa de mora (atraso), na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

De acordo com o inciso VII do art. 55 da Lei nº 8.666/93 e o inciso XIV do art. 92 da Lei nº 14.133/21, os contratos devem estabelecer as penalidades cabíveis e os valores das multas.

Quanto às multas, o art. 86 da Lei nº 8.666/93 indica o seguinte:

Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato. § 1º A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei. § 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado. § 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente. (Brasil, 1993)

Com relação às sanções por inexecução total ou parcial do contrato, essas são definidas no art. 87 da Lei nº 8.666/93, nos seguintes termos:

- Advertência;
- Multa (por falhas de execução) na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
- Suspensão temporária da contratada de participar de licitação e de contratar com a Administração por prazo não superior a 2 (dois) anos;
- 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, a qual será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inc. III do art. 87.

Quanto aos prazos, a suspensão temporária é aplicada por até dois anos (prazo máximo), já a declaração de inidoneidade o prazo mínimo é de dois anos. Em ambos os casos, a empresa fica impedida de participar de licitação e de manter contrato com o Poder Público.

Importante observar que as sanções previstas nos incisos I (advertência), III (suspensão temporária) e IV (declaração de inidoneidade) do art. 87 poderão ser cumuladas com a do inciso II (multa). Vale salientar que, nesse caso, a contratada tem direito à defesa, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

No que tange a Lei nº 14.133/21, a sanção por atraso na execução contratual, encontra-se presente em seu art. 162, com a seguinte redação: “O atraso injustificado na execução do

contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista em edital ou em contrato.”
(Art. 162, Lei nº 14.133/21)

Em seu art. 155, a Lei nº 14.133/21 elenca as falhas que poderão ensejar a aplicação de punição ao contratado:

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

- I - dar causa à inexecução parcial do contrato;
- II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;
- III - dar causa à inexecução total do contrato;
- IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;
- V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;
- VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;
- VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;
- VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;
- IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;
- X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;
- XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;
- XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. (Brasil, 2021)

Por fim, vejamos o que diz o artigo 156 com relação às sanções que serão aplicadas aos responsáveis em caso de infrações administrativas:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

- I - advertência;
- II - multa;
- III - impedimento de licitar e contratar;
- IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar. (Brasil, 2021)

Vale frisar que a Lei trouxe as sanções aplicáveis aos responsáveis por infrações administrativas, indicando que, por ocasião da punição devem ser considerados a natureza ou gravidade da infração cometida, as peculiaridades do caso concreto, circunstâncias agravantes ou atenuantes, os danos que dela provierem para a Administração Pública e a perspectiva de implantação de programa de integridade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo apresentar um material que fosse claro e objetivo com relação a conceitos, normas, princípios e jurisprudências relativos aos contratos públicos. Dessa forma, tendo como parâmetro, o trabalho como princípio educativo e a educação articulada ao trabalho, a intenção foi possibilitar uma maior familiaridade com os termos técnicos e jurídicos aos profissionais que atuam nessa área.

Diante disso, foi apresentada a função de fiscal e de gestor de contratos, com suas respectivas responsabilidades e relevância para a boa execução dos contratos públicos. Essa é uma forma de garantir zelo pela coisa pública e um bom parâmetro para o atingimento dos fins institucionais do IFCE – Campus Sobral.

Trouxemos conceitos técnicos e jurídicos, baseados em Leis correlatas e entendimentos jurídicos de tribunais, que fazem parte do escopo de trabalho dos fiscais e gestores de contratos. Assim, explicamos procedimentos que são utilizados no exercício dessa função, tais como: reajuste, repactuação, prorrogação, dentre outros.

Este guia, portanto, consiste em um recurso disponível para todos que almejam aprimorar seus conhecimentos e, assim, suprimir suas dúvidas a respeito de conceitos jurídicos e legislação utilizadas no cotidiano de sua função. Importante ressaltar que este material não abordou de forma exaustiva o tema, visto que há muita doutrina, entendimentos jurídicos e normativos sobre esse conteúdo. Porém, acreditamos que ao apresentar, de forma mais clara e objetiva, servirá de consulta rápida pelo servidor que se encontrar em dúvida sobre algum tópico específico relacionado a função de fiscalização.

Portanto, este trabalho consiste em um material de apoio para os profissionais que atuam nessa área, além de um elemento motivador, que apresenta a importância do trabalho desses profissionais. Logo sua atuação, de forma diligente e eficaz, tem o condão de atingir o bem coletivo, por meio dos serviços públicos e, dessa forma, garantir a boa e regular utilização dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

AGU. Advocacia Geral da União. **Orientação Normativa 3/2009**. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/onsagu>. Acesso em: 05/11/2024.

AGU. Advocacia Geral da União. **Orientação Normativa 60/2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/onsagu>. Acesso em: 05/11/2024.

AGU. Advocacia Geral da União. Parecer n. 00003/2023/DECOR/CGU/AGU: **Reajuste em sentido estrito e preclusão lógica nos contratos de escopo e de serviços continuados**. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=1070735939. Acesso em: 05/11/2024.

AGU. Advocacia Geral da União. Parecer n. 00079/2019/DECOR/CGU/AGU: **Impossibilidade jurídica de preclusão do direito ao reajuste de preços do contrato**. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=308512955. Acesso em: 05/11/2024.

ALMEIDA, Emanuel Rodrigues. **O papel da produção social na gênese, no desenvolvimento e no dever do gênero humano**. 2017. 163f. – Tese (Doutorado) Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Educação Brasileira, Fortaleza (CE), 2017.

BRASIL. **Decreto Federal n. 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm. Acesso em: 12/11/2024.

BRASIL. **Decreto Federal n. 11.246, de 30 de outubro de 2022**. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei n. 14.133/2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm. Acesso em: 12/11/2024.

BRASIL. **Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9507&ano=2018>. Acesso em: 12/11/2024.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 12/11/2024.

BRASIL. **Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 15/11/2024.

BRASIL. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 15/11/2024.

BRASIL. **Lei n. 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 e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 18/11/2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes para a contratação de serviços pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 maio 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017>. Acesso em: 18/11/2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portaria n. 443, de 27 de dezembro de 2018**. Disponível em: <http://tst.jus.br/documents/10157/24748760/MPDG+-+Portaria+n%C2%BA+443,+de+27.12.2018,+DOU+1+de+28.12.2018>. Acesso em: 18/11/2024.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

JUNIOR, Paulo Bianchi Reis. **Gestão e fiscalização de contratos, sob o enfoque da Lei n. 14.133/21**. Rio de Janeiro: Enap - Escola Nacional de Administração Pública, 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia: entre o précontratualismo e o pós-contratualismo**. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Oficina 107, abril. Publicado em Francisco de Oliveira e Maria Célia Paoli, orgs. (1999) Os Sentidos da Democracia, Petrópolis: Editora Vozes: 83-112, 1999.

TCU. **Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1597%2520ANOACORDAO%253A2010. Acesso em: 10/12/2024.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Nota Técnica - AudTI/TCU 8/2023**: Elaboração do orçamento estimado de contratações públicas de bens e serviços de TI. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/elaboracao-do-orcamento-estimado-decontratacoes-publicas-de-bens-e-servicos-de-ti-nota-tecnica-audti-tcu-8-2023.htm>. Acesso em: 15/12/2024.

ZENI, Bruna Schlindwein; RECKZIEGEL, Tânia Regina Silva. **Contrato social, estado democrático de direito e participação popular.** Congresso Nacional do CONPEDI, nº18, 2009, São Paulo. Anais. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 9343-9353.