

**CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR REINALDO RAMOS/CESREI
FACULDADE REINALDO RAMOS/FARR
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

WOLNEY CEZAR DOS REIS CABRAL

**COMO LICITAR, CONTRATAR E FISCALIZAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
PRINCÍPIOS, DIRETRIZES E RESPONSABILIDADES**

CAMPINA GRANDE – PARAÍBA

2019

WOLNEY CEZAR DOS REIS CABRAL

**COMO LICITAR, CONTRATAR E FISCALIZAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
PRINCÍPIOS, DIRETRIZES E RESPONSABILIDADES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ensino Superior Reinaldo Ramos – CESREI, como requisito a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador (a): Jardon Maia

CAMPINA GRANDE – PARAÍBA

2019

-
- C117c Cabral, Wolney Cezar dos Reis.
Como licitar, contratar e fiscalizar na administração pública: princípios, diretrizes e responsabilidades / Wolney Cezar dos Reis Cabral. – Campina Grande, 2019.
81 f.
- Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade Reinaldo Ramos-FAAR, Centro de Educação Superior Reinaldo Ramos-CESREI, 2019.
"Orientação: Prof. Me. Jardon Souza Maia".
1. Licitação. 2. Administração Pública – Licitações e Contratos. I. Maia, Jardon Souza. II. Título.

CDU 351.712.2(043)

WOLNEY CEZAR DOS REIS CABRAL

**COMO FISCALIZAR LICITAR E CONTRATAR NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Aprovada em: 30 de JUNHO de 2019.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Esp. Jardor Souza Maia
Faculdade Reinaldo Ramos FARR/ CESREI
(Orientador)



Prof. Esp. Jubevan Caldas de Sousa
Faculdade Reinaldo Ramos FARR/ CESREI
(1º Examinador)



Prof. Ms. Alberto Jorge Lima Carvalho
Faculdade Reinaldo Ramos FARR/ CESREI
(2º Examinador)

Dedico este trabalho: ao Senhor Jesus Cristo, que me sustenta e nunca me abandonou; a minha família, a verdadeira fonte de inspiração; a Mayza Oliveira, ser iluminado e determinante para a conclusão deste trabalho, assim como aos meus eternos amigos, professores e colegas da CESREI, principalmente aos inesquecíveis: professor Flávio, o aluno brilhante Fausto e o eterno amigo Ladson.

AGRADECIMENTOS

Ao Criador, que sempre presente em minha vida, deu força e coragem necessárias para vencer este desafio.

*“Aqueles que passam por nós não vão
sós. Deixam um pouco de si, levam um
pouco de nós”.*

(Antoine de Saint-Exupéry)

RESUMO

A Administração Pública na tentativa de sanar as necessidades coletivas e atender aos anseios da sociedade, precisa muitas vezes contratar a prestação de serviços de terceiros. Entretanto, diferentemente do que ocorre na iniciativa privada, o agente público não tem a liberdade para contratar, mas seus contratos dependem de um procedimento seletivo e bastante burocrático. Assim, o processo de qualquer contratação, seja em uma simples prestação de serviço ou na contratação de uma grande obra, na qual estejam envolvidos recursos públicos, deve ser conduzido de forma transparente e fugaz pelos responsáveis, uma vez que os recursos pertencem à sociedade e conseqüentemente faz-se necessário obedecer às normas legais, principalmente a Lei nº 8.666/1993 (licitações e contratos administrativos), sempre com o objetivo de que seja selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Nos empreendimentos de grande vulto essa preocupação se acentua, não obstante a amplitude do conjunto de Normas que regulam a matéria, assim como a dificuldade de obtenção de preços personalizados nas obras de engenharia.

Palavras-Chave: Administração Pública; Licitações; Contratos; Agente Público; Contratação.

ABSTRACT

The Public Administration, in an attempt to address collective needs and meet the needs of society, often needs to contract the provision of third-party services. However, unlike the private initiative, the public agent does not have the freedom to contract, but his contracts depend on a selective and rather bureaucratic procedure. Therefore, the process of any contracting, whether in a simple rendering of service or in the hiring of a large work, in which public resources are involved, must be conducted in a transparent and fleeting manner by those responsible, since the resources belong to society and consequently, it is necessary to obey the legal norms, especially Law 8.666/1993 (biddings and administrative contracts), in order to select the most advantageous proposal for Public Administration. In large enterprises, this concern is accentuated, notwithstanding the breadth of the set of Norms that regulate the matter, as well as the difficulty of obtaining personalized prices in engineering works.

Keywords: Public administration; Norms; Biddings; Contracts; Engineering works.

Sumário

	<u>10</u>
	<u>15</u>
	<u>15</u>
	<u>16</u>
	<u>17</u>
	<u>21</u>
	<u>22</u>
<u>24</u>	
	<u>28</u>
	<u>2. 28</u>
	<u>28</u>
	<u>31</u>
<u>38</u>	
	<u>46</u>
	<u>46</u>
	<u>46</u>
	<u>46</u>
	<u>48</u>
	<u>50</u>
	<u>52</u>
	<u>53</u>
	<u>55</u>
	<u>57</u>
	<u>60</u>
	<u>61</u>
	<u>63</u>

65

66

67

67

68

68

70

71

CONSIDERAÇÕES FINAIS74

REFERÊNCIAS76

INTRODUÇÃO

A Administração Pública na tentativa de sanar as necessidades coletivas e atender aos anseios da sociedade necessita contatar com a prestação de serviços de terceiros. Entretanto, contrário com o que ocorre na iniciativa privada, ordenador de despesa (agente público) não tem a liberdade para contratar, mas seus contratos dependem de um procedimento seletivo e bastante burocrático.

O processo de qualquer contratação, seja em uma simples prestação de serviço ou no tocante à contratação de uma obra de grande vulto, em que estejam envolvidos recursos públicos, deverá, necessariamente, ser conduzido de forma transparente e fugaz pelos responsáveis, uma vez que os recursos pertencem à sociedade e conseqüentemente faz-se necessário obedecer às normas legais, principalmente a Constituição Federal de 1988 e a Lei 8666/93 (licitações e contratos), a fim de que seja selecionada a proposta de maior primazia para a Administração Pública.

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 37, estabeleceu normas gerais para as licitações e contratos administrativos no âmbito das esferas de poder, assim como na Administração Pública. Todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A mesma Constituição Federal de 1988 define, no seu art. 22, inciso XXVII, que é competência privativa da União estabelecer normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III da Constituição Federal de 1988. Diante disso, surgiu a Lei nº 8.666/1993 (Lei das licitações e contratos administrativos), que regulamentou a mencionada regra constitucional estabelecendo um ordenamento amplo e complexo sobre a matéria, ou seja, estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, no serviço público, pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras,

alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Coerente com a Lei acima mencionada, salvo as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, toda contratação de bens, serviços e obras de engenharia deve ser necessariamente precedida de um processo licitatório. Nesse sentido, a licitação deve ser precedida de medidas construtivas, e principalmente de um planejamento, que abranja um conjunto de estudos prévios e determinísticos, cuja finalidade é conhecer profundamente a viabilidade do objeto, bem ou serviço a ser contratado.

Sabe-se que a licitação é um procedimento administrativo formal, com uma gama de exigências, atrelada a modalidades e tipos, que possibilita à Administração Pública, por meio de terceiros, como por exemplo, as empreiteiras, a contratar um serviço, bem ou obra, sempre vigilante a trazer o melhor para a Administração Pública.

Ao final de todo o certame licitatório, será dado início a uma nova fase denominada de contratação. Nessa fase, firma-se a relação jurídica bilateral, assim que o contrato for assinado e publicado.

Outra fase importante é destacar a importante e imprescindível etapa da fiscalização por parte da Administração Pública contratante, porquanto ela garante a realização do objeto solicitado na forma que foi pactuado. Por isso, surge a extrema necessidade de um fiscal habilitado e tecnicamente nomeado para acompanhar, na sua plenitude, a execução da obra, de forma a garantir a correta execução e a melhor qualidade dos serviços.

Desta maneira, este trabalho torna-se importante por buscar propor mecanismos que possibilitem uma maior celeridade ao processo licitatório, e com isso minimizar o grande gargalo que tal procedimento acarreta para a Administração Pública.

Tendo em vista a eminente burocracia, a complexidade e morosidade no que rege a Lei 8.666/93 para contratações na administração pública; a capacitação e experiência deste signatário na área da Administração Pública, quando atuou como Supervisor da Seção de Serviços Gerais e Supervisor substituto na Seção de Compras e Licitações, perante o TRF 1ª Região,

Subseção do Estado de Roraima; o gargalo da burocracia no tocante à eficiência e eficácia do processo licitatório; o contraponto entre a morosidade do procedimento e a velocidade da tecnologia para contratação de serviços tecnológicos, tais como os bloqueadores de celulares nos presídios; assim como a difícil tarefa dos gestores públicos, servidores e cidadãos em detectarem o mau uso de recursos públicos, tanto pelo cumprimento das normas legais, quanto pela má escolha da melhor solução para a Entidade Pública, é que traz a tona o escopo deste trabalho em auxiliar os gestores públicos, servidores e cidadãos a minimizarem os erros que geralmente aparecem no início do processo, além de licitar, contratar, fiscalizar sempre buscando a transparência e vantagem para a Administração Pública, sem deixar de se preocupar com os princípios constitucionais, pareceres do TCU, julgados dos Tribunais Superiores e com a celeridade de todo o processo.

Posto isso, serão analisados conceitos gerais, o desenvolvimento, aplicação, assim como a melhor solução inerente às contratações e fiscalizações na administração pública no tocante ao processo licitatório, conforme abaixo discriminado:

No capítulo I, será explicado o significado de licitação, suas considerações gerais; serão discriminados de forma detalhadas as fases das contratações públicas, além de desenvolver os tipos de modalidades de licitações no tocante à Lei 8.666/93;

No capítulo II, serão apresentadas as diretrizes básicas para contratar e fiscalizar na administração pública, assim como o controle e fiscalização por parte dos gestores, servidores públicos e cidadãos, a fim de garantir a licitude e celeridade de todo o processo licitatório, sempre com o objetivo de ter a proposta mais vantajosa em favor do ente público;

No capítulo III, serão aplicadas na prática as orientações relativas ao aumento de eficiência e prevenção de responsabilização no âmbito da gestão da solução adotada, através do adequado planejamento, maior controle e fiscalização, e da adoção das técnicas de resguardo, assim como apontamentos pertinentes no tocante ao programa de compliance.

Metodologia

A finalidade da pesquisa em comento consiste em uma pesquisa aplicada, haja vista o seu enriquecimento ser diretamente proporcional ao seu desenvolvimento, além de ter como característica principal a utilização e consequências práticas dos conhecimentos, tendo em vista o principal foco ser a melhor utilização imediata em uma realidade circunstancial, ou seja, nos procedimentos licitatórios de bens, serviços e obras no setor público.

No tocante à natureza da pesquisa, foi adotada, de acordo com *Selltiz at al. (1967)*, a pesquisa exploratória, vez que a referida pesquisa tem por objetivo desenvolver e esclarecer conceitos e ideias, tendo em vista a formulação do problema e burocracia nos processos licitatórios da administração pública em geral, além de proporcionar visão geral e melhorada acerca do fato em questão. Por conseguinte, o delineamento da natureza exploratória resume-se à pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, ou seja, os dados serão coletados com vista às diversas leis, códigos, jurisprudências, precedentes, pareceres, verbetes, decisões e artigos científicos que dão sustentação a todo processo administrativo no tocante ao rito do procedimento licitatório na administração pública, principalmente à Lei das Licitações e Contratos Administrativos (8.666/1990) e suas posteriores alterações.

A pesquisa terá o método de abordagem tanto dedutiva, tendo em vista partir-se de um conhecimento geral, por meio de doutrinadores e jurisprudências consolidadas pelos Tribunais, para se chegar a um método construtivo, eficaz e resolutivo para a melhor aplicação da Lei das Licitações na administração pública; quanto indutiva, no tocante ao caso concreto elaborado na Seção Judiciária do Estado de Roraima do Tribunal Regional da 1ª Região, quando este signatário ocupou cargo de Supervisor substituto na Seção de Compras e Licitações, bem como desempenhou a função de Supervisor na Seção de Serviços Gerais no mesmo órgão.

Ademais, a pesquisa terá cunho qualitativo, haja vista à medida que a análise evolua, conforme as observações, reflexões e interpretações, os seus resultados tornar-se-ão enriquecidos, proporcionando uma melhor adequação e

eficiência entre os dados coletados, por meio da pesquisa bibliográfica e documental, e os resultados esperados ao final da pesquisa.

Outrossim, o universo a ser alcançado na pesquisa é todo aquele, pessoa física ou jurídica, que, de uma forma ou de outra, venha participar direta ou indiretamente, antes, durante ou após o processo licitatório de bens, serviços ou obras, perante a administração pública, como servidor, gestor de contrato, fiscal de contrato, ordenador de despesa, órgãos governamentais da administração direta e indireta, empresa prestadora de serviço, instituição que procederá a licitação, bem como qualquer cidadão que queira cumprir seu dever de fiscal da ordem pública, bem como vigilante em relação aos gastos públicos, além de qualquer órgão fiscalizatório, tais como: TCU (Tribunal de Contas da União), TCE (Tribunal de Contas dos Estados), MPE (Ministério Público Estadual), CGE (Controladoria Geral dos Estados), CGU (Controladoria Geral da União), o poder Judiciário, dentre outros que queiram usar esta pesquisa para aumentar a sua eficiência e eficácia no tocante às aquisições de bens, serviços e obras no setor público.

Por fim, o procedimento adotado na presente pesquisa será basicamente a bibliográfica, desenvolvida com base em material já elaborado, construído principalmente com fundamento em livros, artigos científicos, verbetes, jurisprudências, pareceres e publicações periódicas em sítios voltados para o assunto em epígrafe, tais como: Comprasnet SIASG, Compras Governamentais, etc. Outro procedimento que será adotado para construção do presente trabalho é a pesquisa documental, onde as fontes são bem mais diversificadas e dispersas, tais como os documentos conservados em arquivos de órgãos públicos, além de pesquisas nos sítios dos Tribunais de Contas dos Estados, da União, assim como nos sítios dos governos dos Estados e da União.

CAPÍTULO I

1. LICITAÇÃO

A definição do termo Licitação é muito extensa perante a literatura, possuindo alguns sinônimos, tais como: certame, prélio, disputa, procedimento licitatório, dentre outros. Diversos autores, principalmente os clássicos, buscam conceitos concretos e práticos em suas obras, permanecendo fiéis na essência do objetivo principal do seu significado:

Quadro 01: Conceitos dos principais autores

Autor / Conceito	<u>Licitação</u>
<p>CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO</p>	<p>Procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos (MELLO, 2013, p.519).</p>
<p>JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO</p>	<p>Procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico (CARVALHO FILHO, 2018, p.311).</p>
<p>MARIA SYLVIA DI PIETRO</p>	<p>Procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função pública, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato (DI PIETRO, 2018, p.462).</p>
<p>MARÇAL JUSTEN FILHO</p>	<p>Preconiza que Licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando à seleção da proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica (JUSTEN FILHO, 2016, p.546).</p>
<p>FERNANDA MARINELA</p>	<p>Aduz que Licitação é um procedimento administrativo destinado à seleção da melhor proposta dentre as apresentadas por aqueles que desejam contratar com a Administração Pública, em que se estriba na ideia de competição a ser travada, isonomicamente, entre os que</p>

	preenchem os atributos e as aptidões, necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir (MARINELA, 2018, p.764).
RICARDO ALEXANDRE	É um procedimento administrativo mediante o qual a Administração, antes de celebrar um contrato administrativo, abre a todos os interessados que com ela pretendam contratar e que atendam às condições previstas no instrumento convocatório a possibilidade de apresentar suas propostas, com o objetivo de que seja escolhida aquela que melhor atenda ao interesse público (ALEXANDRE, 2018, p.809).
MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO	É o procedimento administrativo através do qual a Administração seleciona, por meio de habilitação de proponentes e julgamento objetivo de propostas, candidatos que com ela estão aptos a celebrar contratos ou a tornarem-se permissionários de serviços públicos ou do uso de bens públicos. (VILLELA SOUTO, 2000, p.53).

Fonte: Elaboração com base nos conceitos dos referidos autores

Ante aos conceitos supra, além de outros relatados por diversos autores da literatura acerca do tema, pode-se inferir, de forma resumida, que a Licitação é um procedimento que visa sempre a melhor satisfação para todo o interesse público, trazendo consigo alguns princípios, os quais serão delineados a seguir, bem como coaduna com a ideia de realizar o negócio benéfico para a Administração Pública.

1.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

A Administração Pública exerce atividade complexa e multiforme, sempre vigilante e apontando para o norte em que corrobora com o fim do interesse público. Outrossim, para alcançar esse interesse, será determinante uma rígida fiscalização para valer-se de serviços, bens e obras fornecidos por terceiros, por isso, está obrigada (vinculada) a firmar contratos para elaboração de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens, execução de serviços públicos, dentre outros. Por conta disso, não poderia, de forma discricionária, e a critério do ordenador de despesa, a livre escolha das pessoas, empresa, empreiteira a serem contratadas, pois certamente tal liberdade colocaria em xeque todo o

certame e daria margem a escolhas impróprias, escusas e desonestas, por parte de alguns administradores públicos.

Ante a isso, a licitação veio contornar esses riscos, uma vez que qualquer processo que envolva recursos públicos deve ser conduzido com muita cautela, haja vista os recursos pertencerem à sociedade. No caso específico de Obras Públicas, essa cautela deve ser mais acentuada, posto que além do conjunto de normas e procedimentos que regulam a matéria ser bastante amplo, existe a dificuldade de obtenção de preços padronizados para contratação, visto que cada obra, na sua execução, guarda peculiaridades próprias.

Portanto, a Administração Pública utilizará da licitação sempre que adquirir bens, executar obras de pequeno e grande vulto, contratar serviços, ou conceder a terceiros a prerrogativa de, em seu nome, prestar algum tipo de serviço público, sempre observando a garantia da isonomia, a proposta melhor elaborada e o desenvolvimento Nacional de forma sustentável, posto que, segundo a Lei 12.349/2010, o procedimento licitatório não se prende apenas a aspectos econômicos, mas também se prende aos critérios ambientais e sociais, que nunca poderão ficar a margem quando das aquisições públicas dentro das Administrações Direta e Indireta.

1.2 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Atualmente, a legislação pátria disponibiliza de 08 (oito) modalidades licitatórias: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão, e estão conceituadas no art. 22 da Lei 8.666/1993 e art. 1º, da Lei 10.520/2002, além da Consulta, inserida pela Lei 9.472/1997 e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), conceituada na Lei 12.462/2011. No entanto, são apenas 03 (três) os fins a que se destinam, posto que a concorrência, a tomada de preços e o convite possuem o mesmo objetivo: a contratação de obras, serviços e fornecimento. Já as modalidades de concurso e leilão apresentam objetivos próprios e diferenciados.

Forçoso destacar que é vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação de qualquer uma das acima mencionadas, todavia

esse instituto não obstaculariza o legislador, por meio de outra lei, a disciplinar acerca de normas gerais, vindo a criar uma nova modalidade licitatória, haja vista a introdução da Lei 8.666/1993 (Lei que rege as licitações), não cercea a competência da União em legislar sobre normas gerais.

Cada uma das mencionadas modalidades tem uma aplicação específica, portanto, para designar a modalidade aplicável a determinado caso concreto é imprescindível adotar dois critérios: O valor do contrato e as especificações de seu objeto, não importando, deveras, o seu valor.

Outra característica importante quanto às modalidades de licitação é a possível substituição de uma modalidade pela outra, desde que da mais simples a mais rigorosa, observando sempre o critério do valor.

Para uma melhor compreensão do assunto, seguem abaixo as Modalidades de Licitação no ordenamento legal brasileiro, de acordo com o art. 22 da Lei 8.666/1993:

Concorrência, em obediência ao que preconiza as Leis 8.666 e 10.520 (BRASIL, 1993), é a Modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital. Conforme preconiza (CAVALHO FILHO, 2018, p.346) “ é a modalidade de licitação adequada a contratações de grande vulto.” É cabível em qualquer dos casos de licitação e valor estimado do objeto da contratação. Essa modalidade licitatória pode ser exigida em razão de dois critérios: valor e natureza do objeto. No que tange o valor, conforme Decreto 9.412/2018, a concorrência serve para contratos de valores de grande vulto, acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais) para os contratos de obras e serviços de engenharia e valores acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais) para outros bens e serviços que não os de engenharia. Hely Lopes Meirelles afirma que “a concorrência obedece a quatro requisitos principais”:

Universalidade – possibilidade de participação de quaisquer interessados, independentemente de registro cadastral na Administração; **Ampla publicidade** – significa que, na divulgação da abertura da concorrência, a Administração poderá usar de todos os meios de informação disponíveis e por tantas vezes julgar necessário; **Habilitação preliminar** – é a fase inicial do processo licitatório, realizada logo após a abertura do

procedimento e **Julgamento por comissão** – far-se-á por uma comissão de, pelo menos, três membros, dos quais dois servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes do órgão/entidade licitante, podendo o terceiro ser estranho à Administração licitante (MEIRELLES, 2016, p.387).

Tomada de preços, de acordo com as Leis (8.666 e 10.520, 1993), “é a Modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação, devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas e que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital.” Comparativamente, esta modalidade é menos formal que a concorrência, pois se destina a contratações de vulto médio para as obras e serviços de engenharia, os valores devem ser até o limite de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), e para outros bens e serviços, que não os de engenharia, os valores devem ser até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais), conforme art. 1º, inciso II, b do Decreto 9.412/2018. Nessa Modalidade, vale a pena destacar duas características importantes que a diferencia das demais: a inscrição ou possibilidade de inscrição do interessado nos registros cadastrais, uma vez que é condição necessária à participação nessa modalidade; e a habilitação prévia, visto que na concorrência a habilitação constitui uma fase autônoma em cada certame, e na tomada de preços, a aferição, em sua maior parte, é feita com antecipação ao momento da inscrição nos registros cadastrais, ou seja, corroborando com o acima exposto, (AMORIM, 2017, p.73) aduz que somente poderão efetivamente participar do certame aqueles licitantes que já estejam previamente cadastrados no órgão promotor da licitação (o que será comprovado mediante apresentação de certificado de “registro cadastral” ou “cadastro de fornecedores”) ou aqueles que, não estando previamente cadastrado, demonstrarem ter os requisitos para realizar o cadastramento.

Convite, de acordo com as Leis 8.666 e 10.520 (BRASIL, 1993), é a Modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente

especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas. Para as obras e serviços de engenharia a modalidade convite pode atingir o valor de R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais), e nas compras e serviços, que não de engenharia e obras, o valor poderá atingir o montante de R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais), conforme o Decreto 9.412/2018.

O **Concurso**, conforme aduz a Lei 8.666/1993, consiste em uma disputa entre quaisquer interessados que possuam a qualificação exigida para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, com a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores. O procedimento do concurso, previsto em regulamento próprio, deverá ser obtido pelos interessados no local indicado no edital. O regulamento deverá indicar: a qualificação exigida dos participantes, as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho, as condições de realização do concurso e os prêmios concedidos. O seu julgamento é efetuado por comissão especial que não precisa ser composta por servidores públicos, basta que os integrantes sejam pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria.

Como a modalidade concurso trata de seleção de projeto intelectual, cumpre que a comissão que dirige a licitação seja bastante criteriosa, visto que é fácil perceber que, em face do inevitável subjetivismo seletivo, pode ser facilitado eventual desvio de finalidade.

Ademais, a modalidade **Leilão**, conforme aduz o art. 22, inciso V, § 5º da Lei 8.666/1993, é utilizada com o objetivo de obter-se o melhor preço para a alienação de bens: móveis inservíveis para Administração, apreendidos ou penhorados; bens móveis avaliados em quantia não superior a R\$ 1.430.000,00 (Um milhão quatrocentos e trinta mil reais) e bens imóveis oriundos de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento. Nessa modalidade o único critério de seleção é o melhor lance, devendo estar previsto objetivamente no instrumento convocatório. Aqui, vale a pena ressaltar que o administrador pode impor certas restrições à participação no leilão, desde que compatível com o princípio da isonomia e que esteja previsto expressamente no edital.

A **Consulta**, conforme aduz a Lei 9.472/1997, é uma espécie de licitação que busca a compra de bens e prestação de serviços comuns às agências

reguladoras. E, como preconiza a ANS (Agência Nacional de Saúde), é a modalidade de licitação em que ao menos cinco pessoas, físicas ou jurídicas, de elevada qualificação, serão chamadas a apresentar propostas para o fornecimento de bens em favor da Agência Reguladora.

Por fim, o **Regime Diferenciado de Contratação Pública (RDC)**, nasceu com a Lei 12.462/2011 e de acordo com o art. 1º, § 1º da referida Lei, tem por objetivos: ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; incentivar a inovação tecnológica; e assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

1.3 FASE PRELIMINAR

Os laços que compõem a fase preliminar à licitação são bastante pertinentes para a tomada da decisão em licitar, não obstante, inúmeras vezes, serem desprezadas. Possuem como objetivos: Identificar necessidades, estimar recursos e apontar a melhor alternativa para o atendimento aos anseios da sociedade local. O ordenador de despesa deverá ficar vigilante ao passar para as demais fases de uma licitação, com a sinalização positiva e atestada da viabilidade do empreendimento – obtida na etapa preliminar – porquanto, poderá resultar no desperdício de recursos públicos e oneração dos cofres da Entidade Pública, podendo ocasionar a impossibilidade de execução da obra, por dificuldades em sua conclusão ou falha na construção e dimensionamento do procedimento da licitação.

Isso é denominado de programa de necessidades. Por conseguinte, é primordial que a Administração estabeleça as características básicas de cada empreendimento, tais como: para qual finalidade se destinam, quem serão os futuros usuários, as dimensões a serem utilizadas, padrão de acabamento pretendido, equipamentos e mobiliários a serem aplicados, dentre outros aspectos relevantes. É dever do Administrador considerar, inclusive, a área de

influência de cada empreendimento, levando em consideração a região e população que serão beneficiadas.

De acordo com Cláudio Altonian, “o primeiro passo para qualquer empreendedor é definir um programa de necessidades a fim de adequá-lo aos recursos que estarão disponíveis.” (ALTONIAN, 2007, p.40).

A Cartilha Obras Públicas 2ª Edição ano 2009 do TCU aduz que “antes de iniciar o empreendimento, o órgão deve levantar suas principais necessidades, definindo o universo de ações e empreendimentos que deverão ser relacionados para estudos de viabilidade.” (TCU, 2009).

Para tanto, é importante que se tenha o universo potencial de obras a serem executadas, acompanhado do benefício e da estimativa de custos para cada projeto. O objetivo é que sejam eliminadas alternativas inviáveis sob o aspecto técnico, econômico ou social, bem como priorizar aquelas convenientes.

Portanto, definido os programas, os quais serão priorizados, pode-se avaliar as alternativas de concepção e estudos de viabilidade do empreendimento para a seleção daquela que melhor atenda ao interesse da administração.

1.4 FASE INTERNA

A fase interna da licitação é um laço fundamental para o êxito do empreendimento. Definido esse empreendimento, é fundamental dar início aos preparativos para a contratação, que deve ocorrer por meio de licitação.

Nessa fase, de forma minuciosa, especifica-se, claramente, o objeto a ser contratado – por meio da composição do projeto básico – e se definem as prerrogativas para o acolhimento de propostas dos interessados em contratar com o ente público, observadas as diretrizes que possibilitem a maior competitividade entre os participantes, com o fim de obter a melhor proposta em face da Administração Pública.

Segundo o **art. 38, caput, da Lei nº 8.666/1993** “o procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo

administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para defesa.” (Lei 8.666, 1993).

O processo administrativo adotará as providências básicas e indispensáveis para garantir o regular processamento da licitação. A partir do requerimento ou pedido formulado pela área interessada, deverá ser expedida a competente autorização para instauração do processo, com a designação concisa do objeto a ser licitado e indicação da existência de recursos orçamentários para a realização da despesa. O processo administrativo será autuado e devidamente numerado em sequência, a partir da capa. O processo terá uma identificação mediante registro próprio, realizado em protocolo geral ou específico.

Na fase interna da licitação é importante estar atento as seguintes perguntas: O que contratar? Com quais recursos? Com quem contratar? Como Executar? Como Contratar? Posto isso, observa-se com atenção o art. 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993 que apenas poderão ser licitadas as obras e serviços quando:

Houver Projeto Básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados; Existir orçamento detalhado em planilhas; Houver recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro e o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual. (Lei 8.666, 1993).

Portanto, o produto principal a ser materializado nesta fase é o edital, o qual, a doutrina se refere como a lei interna da licitação. O princípio de vinculação ao instrumento convocatório estabelece a impossibilidade de apresentação de propostas em desacordo com os parâmetros fixados, bem como da alteração das principais regras estabelecidas no decorrer do processo.

Embora aparentemente, seja uma fase discreta e não há, no decorrer do certame licitatório, demonstração de uma melhor visibilidade; a fase interna é de extrema importância para o sucesso do processo licitatório, porquanto é nessa fase que será possível a perfeita especificação do que será contratado, em parâmetros técnicos e em relação ao custo, além da definição de requisitos para aqueles interessados em apresentar suas propostas.

1.5 FASE EXTERNA

Para o bom e regular andamento do certame nesta fase, é essencial que a fase interna tenha sido conduzida de forma correta e precisa, sob os aspectos jurídico e técnico, a fim de evitar atraso do andamento do processo.

A Lei 8.666/1993, para atender ao princípio da publicidade e alcançar o maior número de licitantes, institui a necessidade de publicação de avisos com o resumo dos editais das concorrências, tomadas de preços, concursos e leilões, com certa antecedência, no local do órgão interessado e, pelo menos por uma vez:

No Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais. (Art. 21, Inciso I, Lei 8.666/1193).

No Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal, quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal. (Art. 21, Inciso II, Lei 8.666/1193).

Em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra. (Art. 21, Inciso III, Lei 8.666/1193).

No tocante à modalidade convite, a Administração deverá afixar, em local visível e apropriado, cópia do instrumento convocatório. Embora, praticamente, os atos das instituições estão sendo disponibilizados de forma eletrônica (digital) e não na arcaica e retrógrada forma manual e física (analógica).

A fase externa se inicia logo em seguida a publicação do edital de licitação e encerra com a devida assinatura do contrato para execução da obra. O importante aqui é o licitante conhecer as condições do instrumento convocatório, não importando de que maneira.

Após a divulgação do instrumento convocatório, este poderá ser objeto de impugnação, conforme o art. 41, da Lei 8.666/1993, que admite as seguintes possibilidades:

Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar o edital, devendo realizar essa impugnação em um prazo de cinco dias úteis antes da entrega dos envelopes, tendo a Administração, nesse caso, três dias para decidir; O potencial licitante também poderá impugnar o edital em um prazo de dois dias úteis de antecedência à data designada para a entrega dos envelopes. Vale ressaltar que as impugnações não tem natureza de recurso, uma vez que mesmo apresentadas e sem julgamento, o procedimento continuará normalmente, inclusive com o recebimento dos envelopes (Art. 41, Lei 8.666, 1993).

Os prazos mínimos para o recebimento das propostas ou realização do evento serão contados a partir da última publicação do edital resumido, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde. Eles são definidos de acordo com a Lei nº 8.666/93 em seu § 2º do art. 21 que estabelece os prazos mínimos para o recebimento das propostas dos licitantes, variando conforme a modalidade de licitação, a saber:

45 (quarenta e cinco) dias, para:

Concurso;

Concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

30 (trinta) dias, para:

Concorrência, nos casos que não se enquadrem como regime de empreitada integral ou quando a licitação não for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

Tomada de preços, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

15 (quinze) dias, para:

Tomada de preços, quando a licitação não se enquadrar como "melhor técnica" ou "técnica e preço";

05 (cinco) dias úteis para o Convite.

A Habilitação também está presente na fase externa da licitação, pois aqui é o momento em que devem ser analisados os requisitos e documentos pessoais apresentados pelos licitantes. Tais requisitos são enumerados de acordo com o art. 27, da Lei 8.666/1993, e atendem às seguintes evidências: Habilitação jurídica; Qualificação técnica; Qualificação econômico-financeira; regularidade fiscal e cumprir à risca a proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

Na Habilitação vale a pena destacar as determinações especiais fornecidas pelo TCU aos gestores responsáveis pela condução das licitações:

Ao realizar licitações, verifique junto aos sistemas SICAF, SIASG, CNPJ e CPF, esses dois últimos administrados pela Receita Federal, o quadro societário e o endereço dos licitantes com vistas a verificar a existência de sócios comuns, endereços idênticos ou relações de parentesco, fato que, analisado em conjunto com outras informações, poderá indicar a ocorrência de fraudes contra o certame (TCU, 2006).

Avalie evidências de pré-ajustamento entre as empresas habilitadas – apenas 02 (duas) num universo de 35 (trinta e cinco) que obtiveram o edital – como o emprego de envelopes idênticos no tamanho, material, modelo e etiquetas de identificação, chegando até mesmo a apresentarem erros em comum (TCU, 2006);

Não realize procedimento licitatório de forma a ensejar a frustração do caráter competitivo da licitação, visto terem sido constatadas irregularidades que impossibilitam estabelecer o nexo entre a execução física e a execução contábil/financeira da obra (TCU, 2006).

Encerrada a habilitação, passa-se à abertura dos envelopes, contendo as propostas, devendo a comissão, assim como todos os licitantes, rubricar todas as propostas de todos os envelopes, impedindo a substituição e fraude (MARINELA, 2010, p.373).

Em seguida, nessa etapa, a comissão passará a verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital, devendo, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda, com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser

devidamente registrados na ata do julgamento, promover a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis (MARINELA, 2010, p.373).

Ainda na fase externa do procedimento da licitação, pode-se descrever a homologação, que é o ato administrativo em que a autoridade superior atesta a legalidade do procedimento da licitação e declara válido todo o certame. Tal declaração afirma não conter nenhuma objeção à contratação, bem como a adjudicação, a qual apresenta a seguinte definição:

“Ato administrativo posterior à homologação, por meio do qual a autoridade competente (superior à Comissão de Licitação), depois de verificada a legalidade da licitação e a permanência do interesse público na contratação, atribui ao licitante vencedor o objeto da licitação.” (BENJAMIN ZYMLER, 2009, p.39).

Todo contrato, seja no setor privado ou no serviço público, tem por base dois princípios: o da lei entre as partes e o da observância do pactuado (*pacta sunt servanda*). Aquele impede a alteração do que as partes convencionaram; este, obriga-as a cumprir rigorosamente o que avençaram e prometeram reciprocamente.

No Direito Privado a liberdade de contratar é ampla e informal, podendo as partes formularem contratos de maneira mais aberta e sem nenhuma preocupação com a burocracia assentada pelo setor público, porém sem deixar às margens da negociação as restrições da lei e certas exigências especiais.

Com característica mais restrita que o Privado, no Público, a Administração estará submetida a limitações de conteúdo bem como a requisitos formais rígidos, entretanto, em contrapartida, terá a sua disposição os privilégios administrativos para a fixação e alterações das cláusulas de interesse público e até mesmo para por fim ao contrato em meio de sua execução, haja vista o precioso e importante princípio do fim do interesse público que nunca poderá ser deixado à margem nas contratações que envolvam o Estado, União, Município, assim como as Entidades da Administração Indireta.

CAPÍTULO II

2. DIRETRIZES BÁSICAS PARA CONTRATAR E FISCALIZAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A Administração Pública se vale da técnica contratual para cumprir suas múltiplas atribuições, bem como realizar atividades decorrentes.

No início da elaboração do contrato administrativo, alegava-se que a Administração Pública não poderia realizar contratos, tendo em vista sua posição de supremacia em relação ao particular. O atendimento do interesse público, teoricamente, cerceava qualquer vínculo contratual contínuo, bem como as relações entre os particulares e o ente público que nasciam apenas mediante atos administrativos.

O contrato resumia-se como o acordo de vontades destinado a produzir efeitos jurídicos, havendo igualdade entre as partes, assim como a inalterabilidade. Todavia, a teoria do contrato administrativo, que teve seus elementos fundamentais elaborados nas decisões do Conselho do Estado Francês, distanciou-se das regras da teoria do contrato privado. Criou-se a teoria de um contrato distinto do modelo privado, de um contrato em que a Administração Pública detém prerrogativas para garantir o interesse público, entretanto, sem prejudicar o interesse particular.

O módulo contratual da Administração desdobra-se em alguns tipos, que podem ser enfeixados do seguinte modo: a) contratos administrativos clássicos, regidos pelo direito público, como o contrato de obras, o de compras, as concessões; b) contratos regidos parcialmente pelo direito privado, como a locação, em que o Poder Público é locatário; c) figuras contratuais recentes, regidas pelo direito público, como os convênios, contratos de gestão, consórcios públicos ou por mescla de direito público e de direito privado (MEDAUAR, 2018, p.214).

Após a fase de licitação, recebida a obra, serviço ou empreendimento é dado início a fase de sua utilização, em que estão incluídas as interferências essenciais à manutenção das condições técnicas definidas em projeto além de sua operação.

Na contratação é fundamental que seja averiguado no seu início os itens referentes a cuidados recomendáveis relacionados às fases anteriores, ou seja, fase preliminar, interna e externa, dando prioridade a fase interna, uma vez que é a fase mais importante, haja vista a possibilidade de especificação do que será contratado, em parâmetros técnicos e de custo, bem como a definição de requisitos para os que almejem apresentar proposta.

Concluída a fase licitatória, com a seleção da melhor proposta para a Administração, surge a etapa da contratação, que se inicia com a assinatura do contrato e finaliza com o termo do recebimento definitivo da obra (Claudio Altounian, 2007, p.217).

Importante verificar o posicionamento de alguns doutrinadores acerca dos contratos administrativos:

Todo contrato (privado ou público) é dominado por dois princípios: o da lei entre as partes e o da observância do pactuado. O primeiro impede a alteração do que as partes convencionaram; o segundo obriga-as a cumprir fielmente o que avençaram e prometeram reciprocamente. No Direito Privado a liberdade de contratar é ampla e informal, salvo as restrições da lei e as exigências especiais de forma para certos ajustes, ao passo que no Direito Público a Administração está sujeita a limitações de conteúdo e a requisitos formais rígidos, mas, em contrapartida, dispõe sempre dos privilégios administrativos para a fixação e alterações das cláusulas de interesse público e até mesmo para por fim ao contrato em meio de sua execução. (MEIRELLES, 2015, p.239).

A expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos. Costuma-se dizer que, nos contratos de direito privado, a Administração se nivela ao particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da horizontalidade e que, nos contratos administrativos, a Administração age como poder público, com todo o seu poder de império sobre o particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da verticalidade (DI PIETRO, 2018, p.338).

Contrato administrativo, em sentido amplo, é o acordo de vontades destinado a criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações, tal como facultado legislativamente em que pelo menos uma das partes atua no exercício da função administrativa (JUSTEN FILHO, 2016, p.507).

Os contratos que envolvam Obras Públicas é uma espécie de contrato administrativo, ou seja, estão alinhados com o que preconiza o art. 58 da Lei 8.666/1993 e gozam de alguns privilégios em relação ao privado: Podem ser

alterados unilateralmente, para melhor ajuste às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado; Os contratos poderão ser dissolvidos, de forma unilateral, nos casos elencados do inciso I do art. 79 da Lei das Licitações; À Administração é conferida o poder de fiscalizar a execução e aplicar as devidas sanções sempre motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste; e nos casos dos serviços ditos como essenciais, a Administração Pública poderá ocupar provisoriamente os bens imóveis, pessoal e aqueles serviços vinculados ao objeto do contrato.

Ademais, questão importante e de muita relevância no tocante aos contratos administrativos é o fato da garantia para execução do contrato. Quais garantias a Administração adotará nas contratações de obras, serviços e compras? Meirelles aduz de forma ululante sobre o assunto:

As leis administrativas facultam à Administração a exigência de garantia a fim de assegurar a execução do contrato. Só pode ser pedida ao licitante vencedor. Quando pretendida pela Administração, deverá constar do edital ou convite a ser liberada após a execução integral do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente. Já a perda da garantia se dá toda vez que seu ofertante faltar com o prometido à Administração, nos termos do edital ou do contrato, ou em consequência do desconto de débitos ou de multas em que o contratado incidir e não recolher no tempo devido (MEIRELLES, 2016, p.252/253).

O Tribunal de Contas da União editou a Súmula 275 afirmando que:

Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços (TCU, Súmula 275).

A Lei das licitações e contratos preconiza que:

O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contratado (Lei 8.666/1993, art.73, inciso II, § 2º).

O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados (Lei 8.666/1993, art.69).

De acordo com o Código Civil:

Nos contratos de empreitada de edifício ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo (Lei 10.406/2002, art. 618).

Com a aparição de vício, defeito ou incorreção, o gestor (ordenador de despesa) deverá contactar a empresa responsável pela execução da obra para que celebre os reparos necessários sem ônus para a Administração. Ademais, nos contratos, há uma relativização do princípio da *pacta sunt servanda*, segundo o qual as partes deveriam cumprir todas as cláusulas contratuais nos mesmos moldes que foram inicialmente estabelecidos.

As cláusulas exorbitantes apenas se aplicam às regulamentares, de execução ou de serviço, no tocante ao objeto, à execução do contrato. Outrrossim, devido à característica comutativa dos contratos administrativos, não podem ser, de forma unilateral, modificadas as cláusulas econômico-financeiras, haja vista que a relação de encargo e remuneração deverá ser mantida.

2.2 FISCALIZAÇÃO E GESTÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVOS

As diligências de fiscalização e gestão da execução contratual são o conjunto de ações que verificam o cumprimento dos resultados planejados pela Administração para os serviços e fornecimentos contratados. Conferem a regularidade das obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais, além de prestar apoio à instrução processual, com o objetivo de garantir o cumprimento das cláusulas ajustadas e a solução de problemas relativos ao objeto

.A fiscalização é o poder-dever da Administração de fiscalizar efetivamente a execução do contrato administrativo e está prevista no art. 67 da Lei n. 8.666/1993, ao exigir que a execução do contrato seja acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado (MARINELA, 2017, p.1005).

Nesse diapasão, o processo será melhor desenvolvido com a inserção de dois importantes atores: o Gestor, que é o servidor designado pela autoridade

competente, como representante da Administração junto à empresa contratada responsável pelo gerenciamento; e o Fiscal do contrato, servidor designado para auxiliar o Gestor quanto à fiscalização do objeto, além de possuir conhecimentos específicos para aferir e mensurar a prestação de serviço e o desempenho estipulado na fase de planejamento.

Ante os atores acima mencionados, é importante acrescentar a redação da Instrução Normativa nº 5/2017 do MPOG que aduz acerca do inovador conceito de Fiscalização exercida 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 (Art. 40, inciso V da INSTRUÇÃO NORMATIVA 5/2017 do MPOG).

Apesar de não ser uma obrigação legal, a separação das atividades de fiscalização (executor do contrato) e gestão (supervisor do contrato) em agentes com prerrogativas distintas é vista pelo TCU como uma boa prática administrativa, favorecendo a segurança e o controle de liquidação de despesa, segundo o Ministro Benjamim Zymler em seu voto no Acórdão nº. 2.296/2014.

(...) Conforme ressaltado pelas unidades técnicas que atuaram no processo, as normas internas do Dnit, assim como **as boas práticas administrativas, impõem que as atividades de fiscalização, descritas na Norma Dnit 097/2007 – PRO, e de supervisão, conforme o Regimento Interno do Dnit, devem necessariamente ser realizadas por agentes administrativos distintos, o que favorece o controle e, portanto, a segurança do procedimento de liquidação de despesa.** As normas, em conjunto, impõem o princípio da segregação das funções. Quanto a esse ponto, não assiste, portanto, razão aos defendentes (...) (Acórdão do TCU nº 2.296/2014).

No mesmo sentido é o posicionamento do Subprocurador do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, que assevera: “Não obstante a não segregação dessas duas atribuições não possa ser considerada ilegal, ela deve ser evitada.” (FURTADO, 2012, p.440).

O referido autor aponta as atividades que serão desenvolvidas por cada um dos atores:

Ao **fiscal do contrato**, como observado, cumpre verificar a correta execução do objeto da avença, de modo a legitimar a liquidação dos pagamentos devidos ao contratado, ou conforme o caso, para orientar as autoridades competentes acerca da necessidade de serem aplicadas sanções ou de rescisão contratual. **O gestor de contrato**, a seu turno, é aquele a quem incumbe tratar com o contratado. Ou seja, o gestor do contrato tem a função de conversar com o contratado, de exigir que este último cumpra o que foi pactuado, de sugerir eventuais modificações contratuais. (BARRAL, 2016 apud FURTADO, 2016, p.63).

A Instrução Normativa nº 02/2008 do MPOG propôs uma divisão nas atribuições de fiscalização do contrato administrativo da seguinte forma:

Gestor do contrato: Servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual;

Fiscal técnico do contrato: Servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização do objeto do contrato;

Fiscal administrativo do contrato: Servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato. (IN 02/2018, MPOG).

Portanto, a Gestão de contrato estará atrelada à atividade de inspeção e controle sistêmico daquilo que foi contratado, como por exemplo, uma obtenção de bens, obras ou um serviço pela Administração Pública, com o objetivo de analisar se a execução está em conformidade com às especificações, projeto, prazos estabelecidos e outras obrigações previstas no contrato. Envolve responsabilidades com o mérito técnico daquilo que está sendo executado, observando as exigências estabelecidas. Por conseguinte, o agente denominado de Fiscal de contrato é o legítimo representante da Administração no tocante ao acompanhamento da execução. É o agente que tem a capacidade para passar as diretrizes na elaboração das rotinas a serem implementadas. A fiscalização da execução do contrato não tem por característica uma simples atividade formal, possui uma implicação decisiva e direta na garantia de que o serviço contratado será prestado de acordo com o previsto no início do termo de referência ou projeto básico.

Apresentados os conceitos de gestor e fiscal do contrato, bem como algumas peculiaridades no tocante as suas definições, é de fundamental

importância elencar as prerrogativas e atribuições desses atores para um melhor entendimento do processo.

Conforme preconiza o Manual de Gestão e Fiscalização do Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (2018), o **Gestor na execução do contrato** será o responsável por:

I. gerenciar e compatibilizar os diversos contratos sob sua responsabilidade de modo a obter os melhores resultados, propondo as alterações necessárias;

II. monitorar e avaliar o desempenho dos fornecedores;

III. providenciar a realização de reunião inaugural com a empresa contratada;

IV. coordenar reuniões periódicas sempre que entender necessário ou quando solicitado pelas partes envolvidas, objetivando garantir a qualidade da execução do contrato e seus resultados, devendo seus termos serem registrados em ata assinada pelo Gestor, Fiscal e representante da contratada;

V. apoiar e supervisionar os trabalhos de fiscalização do contrato;

VI. solicitar à Coordenadoria de Contratos esclarecimentos sobre contratos de sua responsabilidade;

VII. revisar atas, registros, termos e informações prestadas pelo Fiscal do contrato encaminhando-os formalmente, quando necessário, ao seu superior hierárquico;

VIII. paralisar a execução do contrato, se esta estiver em desacordo com o pactuado, comunicando imediatamente ao seu superior hierárquico;

IX. quanto aos contratos de prestação de serviços nos quais há alocação de pessoas nas instalações do Órgão Público, solicitar à contratada, por meio de seu preposto, a adoção das medidas necessárias caso sejam identificados comportamentos inadequados por parte dos funcionários da contratada;

X. cientificar à autoridade competente, com antecedência necessária, da possibilidade de não conclusão do objeto na data aprazada, com as devidas justificativas;

XI. acompanhar os prazos de vigência, de execução e de reajuste contratuais, subsidiado por informações prestadas pelo Fiscal do contrato, manifestando-se, de forma fundamentada e conclusiva, quanto a sua manutenção, prorrogação ou rescisão;

XII. encaminhar expediente ao seu superior hierárquico, contendo os elementos necessários à nova contratação ou instauração de procedimento licitatório, nas hipóteses em que seja ainda indispensável o fornecimento de bens ou a prestação do serviço, mas que não seja possível ou recomendável a manutenção do contrato em vigor;

XIII. comunicar à Seção de Contratos a possibilidade de devolução à contratada da garantia contratual, ao término da vigência, conforme regras pactuadas;

XIV. receber definitivamente o objeto do contrato no prazo estabelecido, exceto quando houver disposição legal ou contratual em contrário;

XV. manter seu substituto periodicamente atualizado sobre a fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato;

XVI. adotar os procedimentos, por meio dos fiscais, necessários à plena observância do disposto no art. 4º, caput, da Resolução nº. 156 do Conselho Nacional de Justiça;

XVII. manter controle atualizado das liberações do pagamento, em ordem cronológica, e dos saldos da nota de empenho, observando para que o valor do contrato não seja ultrapassado;

XVIII. encaminhar à Administração os pedidos de alteração contratual solicitados pela contratada, entre os quais a repactuação e a prorrogação do prazo de entrega ou de execução do contrato, manifestando-se quanto à possibilidade de atendimento do pedido de forma fundamentada, observadas as disposições do art. 65 da Lei nº 8.666/1993;

XIX. solicitar a prorrogação do prazo para a entrega do bem ou execução do serviço, com a devida justificativa, nos casos em que o Órgão der causa ao atraso ou na ocorrência de fato superveniente;

XX. solicitar a emissão de nota de empenho de reforço e de anulação;

XXI. solicitar formalmente o assessoramento jurídico;

XXII. realizar cuidadosamente análise quanto ao cumprimento das obrigações, por parte da contratada, nas contratações em que esteja prevista a garantia técnica.

Outrossim, o referido Manual do TRT 2ª Região (2018) elenca que o **Fiscal do contrato** será o responsável, na execução do contrato, pelas seguintes atividades:

I. acompanhar, controlar e fiscalizar a execução do contrato administrativo de acordo com os termos do instrumento contratual e planilha-resumo do contrato, com observância dos prazos, quantidades, garantias, materiais, projetos, especificações, valores e condições nele contidos;

II. auxiliar o Gestor do contrato no cumprimento de suas obrigações relativas ao instrumento contratual fiscalizado;

III. manter histórico de todas as ocorrências do contrato, o qual deverá ser juntado ao processo no final do contrato, tais como o número de chamados por equipamentos reparados, materiais empregados, datas de inclusão de equipamentos, de postos de serviços, além de quaisquer outras consideradas relevantes para a avaliação dos serviços/fornecimento e para os estudos técnicos das próximas contratações;

IV. manter registro de frequência dos funcionários da contratada colocados à disposição do Órgão e elaborar planilha-mensal que conterá, pelo menos, os seguintes campos: nome completo do empregado, função exercida, dias efetivamente trabalhados, período trabalhado, horas extra trabalhadas, férias, licenças, faltas e outras ocorrências;

V. conferir por amostragem, diariamente, os empregados terceirizados que estão prestando serviços, em quais funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho;

VI. acompanhar os prazos de vigência e de reajuste contratuais e informando-os ao Gestor de contrato com a devida antecedência;

VII. encaminhar ao Gestor de contrato solicitação da contratada de quaisquer alterações contratuais, entre as quais a prorrogação do prazo de

entrega ou de execução do contrato, manifestando-se quanto à possibilidade de atendimento do pedido de forma fundamentada;

VIII. solicitar por meio do Gestor de contrato, prorrogação do prazo para a entrega do bem ou execução do serviço, com a devida justificativa, nos casos em que o Órgão der causa ao atraso ou na ocorrência de fato superveniente;

IX. observar a eventual ocorrência de subcontratação nos serviços, atentando que são vedadas as subcontratações não previstas no edital e no contrato e que, caso autorizadas, devem respeitar os limites e condições pré-definidos;

X. solicitar à contratada, por escrito, por intermédio do Gestor de contrato, quando detectada na execução falha ou inobservância das cláusulas contratuais, a adoção das medidas cabíveis para a solução do problema;

XI. informar ao Gestor as ocorrências que possam gerar atrasos ou dificuldades à conclusão da obra ou serviço, inclusive em relação à terceiros;

XII. Informar ao Gestor a execução contratual em desacordo com o pactuado e as pendências não corrigidas tempestivamente pela contratada;

XIII. encaminhar mensalmente se outra frequência não for estabelecida pelo Gestor, relatório sobre a execução contratual, consubstanciado nas planilhas resumo do contrato;

XIV. controlar, quando for o caso, o estado de equipamentos e o estoque de materiais destinados à execução do contrato, inclusive os de reposição;

XV. sugerir ao Gestor do contrato de medidas com vistas à redução dos gastos e à racionalização dos serviços;

XVI. manter controle dos gastos realizados e do saldo da nota de empenho, devendo solicitar ao Gestor de contrato, antes da realização do serviços ou do fornecimento, a emissão de nota de empenho de suplementação, sempre que necessário;

XVII. conferir os valores unitários e globais constantes dos documentos fiscais com os bens ou serviços entregues e com os termos do contrato, atestar serviços e fornecimentos, após aferição de sua conformidade, e certificar, quando cabível, o recebimento provisório do objeto contratado;

XVIII. manter registro de ocorrências no processo PROAD de Acompanhamento da Contratação;

XIX. solicitar, formalmente, por meio do Gestor de contrato, assessoramento jurídico à Diretoria Geral da Administração;

XX. pronunciar-se quanto à conveniência ou não da renovação, se permitida, com as justificativas necessárias;

XXI. subsidiar de informações o Gestor de contrato, periodicamente, para que este monitore e avalie o desempenho dos fornecedores;

XXII. manter seu substituto constantemente atualizado sobre a fiscalização da execução do contrato.

A designação de servidor para o acompanhamento (Gestor) e fiscalização (Fiscal) do contrato, além de não ser um ato discricionário da Administração, é uma imposição do Estado, ou seja, é um dever da Administração Pública.

De outra banda, a empresa prestadora do serviço ou obra pública vencedora do processo licitatório, também de forma impositiva pelo Estado, deverá indicar um representante para atuar durante a execução de todo o contrato. Tal representante é chamado de Preposto, que, segundo o dicionário online Aurélio (2018), significa “nomear, eleger, designar alguém para assumir a direção ou pôr-se à frente de qualquer serviço.”

2.3 PRINCÍPIOS E RESPONSABILIDADES NO PROCESSO LICITATÓRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A base norteadora dos Princípios que regem os contratos e licitações realizados pela Administração Pública, encontra-se explicitamente acostada no art. 37, caput da Constituição Federal de 1988, decorrentes do Poder Constituinte Originário, que enumera a Legalidade, Moralidade, Impessoalidade, Publicidade, bem como a Eficiência (decorrente da Reforma Administrativa pela a EC 19/1998) como elementos essenciais, não apenas nos processos que envolvam licitações, mas também em toda a Administração Pública direta e

indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Além dos princípios explícitos acima mencionados, a doutrina e a legislação pátria maior apresentam de forma implícita outros Princípios de fundamental importância para o ordenamento jurídico brasileiro, bem como para os casos que envolvam os processos licitatórios nas esferas Federal, Estadual e Municipal, conforme as tabelas abaixo:

Ademais, a Doutrina aponta situações em que tal princípio sofrerá restrições temporárias: Medidas provisórias, Estado de Defesa e Estado de Sítio (O Presidente da República é quem decreta, não há lei formal). Importante mencionar que “as Medidas provisórias não se confundem com as leis, têm força de leis, mas com estas não se confundem. São espécies normativas efêmeras.” (MELLO 2018 apud BORGES, 2017, pg.94).

Quadro 02: Conceitos dos principais autores

Autor / Princípio	<u>Legalidade</u>
DIRLEY DA CUNHA JR	No âmbito das relações privadas, vige a ideia de que tudo que não está proibido em lei está permitido. Nas relações públicas, contudo, o princípio da legalidade envolve a ideia de que a Administração Pública só pode atuar quando autorizada ou permitida pela lei. A norma deve autorizar o agir e o não agir dos sujeitos da Administração Pública, pois ele é integralmente subserviente à lei. (DIRLEY apud BORGES, 2017, pg.92).
FERNANDA MARINELA	A Administração Pública garante a todos o direito subjetivo de participar de um procedimento licitatório que obedeça fielmente à lei, permitindo ainda que qualquer cidadão acompanhe o seu desenvolvimento, desde que não perturbe ou prejudique os trabalhos.(MARINELA, 2018, pg.323).
JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO	É o princípio basilar de toda Administração. O administrador não pode fazer prevalecer a sua vontade pessoal; sua atuação tem que se cingir ao que a lei impõe. O princípio da Legalidade, no campo das licitações, impões ao administrador a observação das regras que foram traçadas para o procedimento. É a aplicação do devido processo legal, segundo o qual se exige que a Administração escolha a modalidade certa; que seja bem clara quanto aos critérios seletivos; que verifique os requisitos de habilitação dos candidatos a que se disponha a alcançar os objetivos climados, seguindo os passos dos mandamentos legais. (FILHO, 2009, pg.224).

Fonte: Elaboração com base nos conceitos dos referidos autores

Quadro 03: Conceitos dos principais autores

Autor / Princípio	<u>Igualdade, Impessoalidade ou Isonomia</u>
CARMEN LÚCIA ROCHA FURTADO	O princípio republicano e o dever, que nele se contém, de se dar trato público à coisa pública, que nesta forma de governo se encarece, fundamentam a impessoalidade administrativa. É que nela a qualificação pessoal não conta, como não conta a situação pessoal daquele que detém o cargo público e que se deve manter neutro e objetivo em sua conduta, seja qual for a situação social, econômica ou político-partidária sobre o qual incidirão os efeitos do ato da Administração. (ROCHA, 1994, pg.155).
RICARDO ALEXANDRE	O princípio da impessoalidade apresenta quatro facetas distintas: finalidade pública; isonomia; imputação ao órgão ou entidade administrativa dos atos praticados pelos seus servidores e proibição de utilização de propaganda oficial para promoção pessoal de agentes públicos. Todos os agentes públicos devem, impessoalmente, cumprir de ofício, mesmo que, em virtude de suas convicções políticas e ideológicas, considerem a norma injusta. (ALEXANDRE, 2018, pg.295).
JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO	Objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Representa uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros. (FILHO, 2018, pg.75).
CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO	A impessoalidade é decorrência da isonomia (ou igualdade) e tem desdobramentos explícitos em dispositivos constitucionais como o art. 37, inciso XXI, que exige que as licitações públicas assegurem igualdade de condições a todos os concorrentes. (MELLO apud ALEXANDRINO, 2015, pg.256).

Fonte: Elaboração com base nos conceitos dos referidos autores

No tocante ao princípio da isonomia, vale a pena registrar que, dependendo da licitação, será “mais vantajosa” a proposta que apresente a melhor relação custo-benefício, porém sem excluir a relevância da boa prática de sustentabilidade.

Quadro 04: Conceitos dos principais autores

Autor / Princípio	<u>Probidade Administrativa e Moralidade</u>
RAUL ARMANDO MENDES	A probidade é o exercício honrado, honesto, probo, da função pública e leva a confiança que o cidadão tem dos seus dirigentes. (Mendes, 1991, pg.86).
VICTOR AGUIAR JARDIM DE	O princípio da Moralidade impõe ao administrador e aos licitantes que pautem sua atuação nos padrões jurídicos da moral, boa-fé, da lealdade e da honestidade.

AMORIM	A probidade administrativa, por sua vez, volta-se especificamente ao administrador, como uma moralidade administrativa qualificada, no sentido de que viola a probidade o agente público que, em suas tarefas e deveres, infrinja os tipos previstos na Lei de Improbidade Administrativa – Lei. n. 8.429/1992. (AMORIM, 2017, pg.33).
MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO	<p>O princípio da Moralidade exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade.</p> <p>A Lei 8.666/1993 faz referência à moralidade e à probidade, aquela ainda constitui um conceito vago, indeterminado, que abrange uma esfera de comportamentos ainda não absorvidos pelo Direito. Esta, já tem contornos bem mais definidos no direito positivo, tendo em vista que a Constituição estabelece sanções para punir os servidores que nela incidem, conforme art.37, § 4º da CF/1988 (DI PIETRO, 2018, pg.473).</p>

Fonte: Elaboração com base nos conceitos dos referidos autores

Portanto, o administrador tem que atuar com probidade em favor dos licitantes, e, especialmente, em face da Administração que, claramente, concorra para que sua atividade esteja direcionada para o interesse administrativo, ou seja, de promover a seleção mais adequada para o ente público, sem esquecer da sustentabilidade, haja vista a Lei 12.349/2010, que estabelece critérios, diretrizes e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Quadro 05: Conceitos dos principais autores

Autor / Princípio	<u>Publicidade</u>
JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO	Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem. (FILHO, 2018, pg.80).
ODETE MEDAUAR	O tema transparência ou visibilidade, também tratado como publicidade da atuação administrativa, encontra-se associado à reivindicação geral de democracia administrativa. Com o passar dos anos, surge o empenho em alterar a tradição do secreto predominante na atividade administrativa para o público. (MEDAUAR, 2018, pg.125-126).
MATHEUS CARVALHO	Trata-se de premissa que proíbe a edição de atos secretos pelo poder público, definindo a ideia de que a Administração deve atuar de forma plena e transparente. A administração não age em nome próprio e por isso nada mais justo que o maior interessado, o cidadão, tenha acesso ao que

	acontece com seus direitos. (CARVALHO, 2017, pg.74).
CELSO LAFER	Numa democracia a publicidade é a regra básica do poder e o segredo, a exceção, o que significa que é extremamente limitado o espaço dos segredos de Estado. (LAFER, 1988, pg.243-244).

Fonte: Elaboração com base nos conceitos dos referidos autores

Ainda acerca do Princípio da Publicidade, importante mencionar a lei de acesso à informação (Lei 12.527/2011) que define o dever de publicidade para todos os Órgãos da Administração Direta e Indireta, estendendo o dever de prestar informações às entidades de direito privado sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente no orçamento ou mediante subsídio social, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordos, ou outros instrumentos similares.

Outrossim e bastante oportuno é o fato de que a publicidade não permite ser empregada como instrumento de propaganda pessoal de agentes públicos, haja vista o que preconiza a Carta Magna de 1988, “a publicidade da atos, programas, serviços e campanhas dos órgãos públicos tem por objetivo somente educar, informar e orientar.” (CF/1988, art.37,§ 1º).

Quadro 06: Conceitos dos principais autores

Autor / Princípio	<u>Vinculação ao Edital</u>
HELY LOPES MEIRELLES	É o Princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. Portanto, o Edital é a lei interna da licitação, e como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu. (MEIRELLES, 2015, pg.320-321).
LUIZ FUX	A vinculação ao Edital ao contrato tem como consectário que as tarifas fixadas pelos proponentes servem como um dos critérios para a escolha da empresa vencedora do certame, sendo elemento contributivo para se determinar a viabilidade da concessão e estabelecer o que é necessário ao equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento, tanto que o art. 9º da Lei 8.987/1995, determina que a tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação (REsp 961.376/RS, 1ª T, rel. Min. Luiz Fux, 02.09.2008, DJe 22.09.2008).
CLÁUDIO	Estabelece a impossibilidade de apresentação de propostas em desacordo com os parâmetros fixados, bem como da alteração das

SARIAN ALTOUNIAN	principais regras estabelecidas no decorrer do processo. O Edital deve definir regras que evitarão a restrição do número de concorrentes, e também afastarão empresas sem condições técnicas ou financeiras de executar o empreendimento. Esse equilíbrio possibilitará a contratação mais vantajosa para a Administração Pública (ALTOUNIAN apud ANDRADE, 2017, pg.25).
---------------------	--

Fonte: Elaboração com base nos conceitos dos referidos autores

Com base nos conceitos acima mencionados, bem como a Lei 8.666/1993, pode-se inferir que o Princípio da Vinculação ao Edital norteia a atividade do Administrador no tocante ao procedimento licitatório, porquanto constitui ato administrativo formal e se institui em freios e contrapesos aos poderes da autoridade julgadora.

Quadro 07: Conceitos dos principais autores

Autor / Princípio	<u>Julgamento Objetivo</u>
CYONIL BORGES E ADRIEL SÁ	Guarda estreita ligação com os princípios da impessoalidade e da vinculação ao instrumento convocatório. Determina que a Administração Pública se balize em critérios objetivos previamente definidos no instrumento convocatório. A margem de apreciação subjetiva deve ser mínima na condução dos procedimentos da licitação, sendo vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fato sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes. (BORGES, 2017, pg.507).
MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO	O julgamento das propostas há de ser feito de acordo com os critérios fixados no edital. E também está consagrado, de modo expresso, no art. 45, em cujos termos “o julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. (PIETRO, 2018, pg.475).
MANUAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA	Obriga o administrador público a observar critérios objetivos definidos no ato convocatório ao julgar as propostas das licitantes. Este Princípio afasta a possibilidade do julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no edital ou convite, mesmo que em benefício da Administração. (MANUAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2016, pg.10).

Fonte: Elaboração com base nos conceitos dos referidos autores

Portanto, o julgamento deve se basear em termos objetivos, específicos, indicados como consta no próprio edital, bem como em termos específicos das propostas. Proíbe a Administração decidir uma licitação por critérios subjetivos, a partir de propósitos e impressões pessoais, ferindo o princípio da impessoalidade, dos membros e participantes da comissão julgadora do certame licitatório.

Quadro 08: Conceitos dos principais autores

Autor\ Princípio	<u>Adjudicação Compulsória</u>
JURISPRUDÊNCIA DO TCU	A adjudicação cria para o licitante vencedor apenas o direito subjetivo de não ser preterido em favor de outro licitante. Ora, se a adjudicação não cria para a Administração a obrigação de contratar, não poderá, em hipótese alguma, servir de termo inicial a que o contrato, o qual ainda nem terá sido celebrado, comece a operar seus efeitos. (Acórdão nº.54 do TCU – Segunda Câmara, 2002).
MARÇAL JUSTEN FILHO	Se não tiver configurada nulidade nem for o caso de revogação, a autoridade superior será obrigada a promover a adjudicação e a homologação da decisão. A homologação reflete um juízo de legalidade e de conveniência quanto ao procedimento licitatório e a proposta selecionada como vencedora. Apresenta eficácia declaratória e constitutiva, produzindo o encerramento do procedimento licitatório. (FILHO, 2016, pg.579).
MATHEUS CARVALHO	É o ato por meio do qual se atribui ao vencedor o objeto da licitação, dando fim ao procedimento licitatório. Adjudicar não significa contratar, mas tão somente declarar oficialmente o vencedor da licitação. (CARVALHO, 2017, pg.482).

Fonte: Elaboração com base nos conceitos dos referidos autores

Depois de homologada a Adjudicação, a Administração não está obrigada a celebrar o contrato administrativo, ou seja, não poderia ser constrangida a promover a contratação do licitante vencedor. Todavia, se a Administração Pública decidir por contratar, seja uma obra ou um serviço, só poderá contratar com o vencedor do certame, demonstrando assim o poder vinculante que tal princípio tem.

“O Poder Vinculante do ato homologatório é designado pela doutrina como Princípio da Adjudicação Compulsória por se considerar o ato da adjudicação como declaratório e vinculado.” (CARVALHO, 2017, pg.482).

Posto isso, o Princípio da Adjudicação Compulsória vincula o vencedor do certame ao serviço, obra ou bens, entretanto coloca a Administração Pública em

total impedimento de imputar o objeto da licitação a outrem que não o verdadeiro e legítimo ganhador do processo licitatório.

Por fim, ainda no tocante aos princípios constitucionais e vinculados à lei 8.666/1993 (Licitações e Contratos Administrativos), pode-se apontar:

Princípio da Celeridade: Simplifica o processo administrativo, afasta-se daquelas formalidades em excesso e das exigências desnecessárias;

Princípio do Sigilo das Propostas: Exige a não revelação do conteúdo das propostas antes de sua abertura no momento adequado;

Princípio da Indistinção: Conforme (CARVALHO FILHO, 2018) tem conexão com o princípio da igualdade, em que é proibido criar preferências ou distinções relativas à sede ou domicílio dos licitantes, à naturalidade, salvo algumas raríssimas exceções;

Princípio do Formalismo: Vincula o procedimento licitatório às formas estabelecidas em lei, sob pena de ilegalidade, ainda que atendida sua finalidade no processo licitatório;

“Correlato ao princípio da igualdade, significa que a Administração não pode adotar medidas ou criar regras que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação. Em outras palavras, deve o procedimento possibilitar a disputa e o confronto entre os licitantes, para que a seleção se faça da melhor forma possível.” (SUNDFELD 2018 apud CARVALHO FILHO, 2018).

Princípio da Competitividade: Conforme preconiza SUNDFELD, de acordo com o inteiro teor acima mencionado.

CAPÍTULO III

3. GESTÃO DAS DEMAIS SOLUÇÕES E AUMENTO DE EFICIÊNCIA OU PREVENÇÃO DE RESPONSABILIZAÇÃO NA PRÁTICA

3.1 A QUESTÃO DO CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO LICITATÓRIO

O controle para a utilização dos recursos públicos possui fundamental importância para qualquer Órgão da Administração, quer seja Direta ou Indireta, tanto é verdade, que o tema foi inserido no Capítulo VII (Da Administração Pública), Seção IX (Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária) da Constituição da República Federal de 1988, tendo em vista a necessidade dos constituintes, à época, de fortalecer a rigidez e transparência desse controle para uma melhor eficiência nas contratações pelas instituições brasileiras pertencentes à União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

Para isso, é necessária uma atuação conjunta daqueles que fiscalizam a aplicação dos recursos públicos (TCU, TCE, CGU, CGE, MPF, MPE), onde o controle deverá estar corretamente alinhado e alimentado para identificar as possíveis irregularidades, evitando desperdícios e desvio de finalidades em desfavor do serviço público.

Portanto, Cláudio Altounian aduz que “basicamente, existem três esferas de controle: administrativo, externo e social.” (ALTOUNIAN, 2007, p.267).

3.1.1 O Controle Administrativo:

O Controle administrativo tem sua origem na própria Administração e consiste na possibilidade de controlar e rever seus atos. É normalmente definido como autotutela. Esse conceito, muito importante para o Direito Administrativo, traduz a ideia de que: “a própria Administração pode rever os seus atos, seja quando ilegais, por meio da anulação, ou quando inconvenientes, via

revogação, que são exemplos de mecanismos de controle.” (Súmulas do STF 346424 (1963) e 473425 (1969).

A administração Pública é quem tem a prerrogativa de ser a maior fiscal de si mesma, zelando constantemente pelos seus atos, na meta incansável e burocrática de tornar o ato administrativo o mais probo possível. Assim, a própria administração Pública revisa seus atos, tendo em vista a força do poder-dever de autotutela.

O Controle administrativo é sempre exercido dentro do âmbito da Administração Pública, ou seja, dentro da mesma esfera de Poder pela qual o ato foi emanado.

Segundo Hely Lopes Meireles, controle administrativo é:

“Todo aquele que o Executivo e os Órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da Lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é controle de legalidade e de mérito. Sob esses aspectos pode e deve operar-se o controle administrativo para que a atividade pública em geral se realize com legitimidade e eficiência, atingindo sua finalidade plena, que é a satisfação das necessidades coletivas e atendimento dos direitos individuais dos administrados.” (MEIRELES, 2016, p.801).

Daí por que o STF já sumulou que: “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”. (Súmula 473).

O referido Controle deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios agentes. Esse Controle é exercido pelos órgãos superiores sobre os inferiores (controle hierárquico próprio das chefias e corregedorias), com auxílio de órgãos incumbidos do julgamento de recursos, ou, ainda, de órgãos especializados em determinadas verificações (controle técnico de auditorias), mas integrantes da mesma Administração, pelo que se caracteriza como controle interno, pois que o externo é sempre atribuído a órgão estranho ao Executivo. (MEIRELES, 2016, p.801-802).

Além disso, insta apontar que o Controle administrativo é repartido em controle administrativo exercido pelos próprios órgãos além dos executores de despesa e o controle interno. Este tem suas diretrizes de atuação aplicadas no art. 74 da Constituição Federal e deverá dar conhecimento ao Tribunal de

Contas da União, nos casos das instituições federais; aos Tribunais de Contas dos Estados, no caso das estaduais e, quando existirem, nos Tribunais de Contas dos Municípios. Aquele, é considerado o controle mais estreito ao local e momento do gasto, posto que estar diretamente envolvido com a realização da despesa. Conforme assevera Cláudio Sarian Altounian, “Os Agentes responsáveis pela condução do processo – membros da comissão de licitação, fiscais de contrato, autoridades competentes, repassadores de recursos – devem estar atentos a todos os atos praticados em face da possível responsabilidade a ser imputada no caso de irregularidades.” (ALTOUNIAN, 2007, p.268).

3.1.2 O Controle Externo:

Executado por órgão que não integra a mesma estrutura organizacional do fiscalizado. Por exemplo, é o caso em que o Congresso Nacional é convocado para julgar as contas pertencentes ao Presidente da República, conforme preconiza o inciso IX, do art.49 da CF/1988; ou quando o juiz anula um ato do de um outro poder, como por exemplo, do Poder Executivo; nesses casos, um Poder passa a exercer um controle sobre os atos de outro Poder, corroborando com a lei dos pesos e contrapesos entre os Poderes.

O controle externo dos recursos federais é exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União e tem suas prerrogativas definidas no art.71 da CF/1988. De outra banda, as Assembleias Legislativas e os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios efetuam o controle dos recursos nos estados e municípios.

Todos aqueles que fazem parte do processo no tocante aos administradores e responsáveis pelos importes, bens e valores da administração direta e indireta, dentre as quais, fundações e sociedades estabelecidas pelo Poder Público, e aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, terão suas contas julgadas pelo TCU, ou pelos Tribunais de Contas dos Estados ou Municípios, de acordo com a origem dos recursos.

Tendo em vista que para a existência do controle externo na Administração pública, e de acordo com a Jurisprudência nos Tribunais, bem como para o STJ, basta a entidade receber recursos considerados públicos, embora não tenha prerrogativa da administração direta ou indireta, para ser alvo do referido controle. Corroborando com a premissa supra, vale a pena mencionar o Resp 1356484/DF que assim determinou:

“O Tribunal a quo entendeu que o SESC é pessoa de cooperação governamental que, embora não integre a administração indireta, tem sua criação autorizada por lei e recebe recursos considerados públicos, razão pela qual devem sujeitar-se ao controle público da Corte de Contas.” (RESP, 1356484/DF).

Para ter-se um aprofundamento no assunto (controle externo) é salutar e de extrema relevância fazer alguns apontamentos em relação aos Tribunais de Contas perante o Congresso Nacional e Casas Legislativas.

Os Tribunais de Contas alardeiam um posicionamento insigne na estrutura constitucional brasileira, não subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatórios nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas (Municipais, Estaduais ou da União) não deriva de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, todavia traduz procedência que resulta, primariamente, da própria Constituição da República. Dessa maneira, é elementar inferir que o controle exercido pelos Tribunais ditos como Cortes de Contas é eminentemente técnico financeiro, enquanto o controle por parte dos colegiados (Congresso, Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores) totalmente político. O que acarreta a existência de certa vinculação finalística entre as estruturas, porém, não há qualquer relação hierárquica entre eles.

Enfim, os Tribunais de Contas são cortes julgadoras, entretanto possuem natureza administrativa, além de ter a competência de julgar as contas dos administradores públicos em geral, em observância com a Carta Magna vigente do País, que assim estabelece:

“Art. 71. O Controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; (...).”

Ademais, interessante esclarecimento no tocante ao processo licitatório (Art.38 da Lei 8.666/1993) e competência do TCU, foi a decisão e a atual jurisprudência consolidada no STF, que afirma: “Os responsáveis pela produção de atos opinativos em processos licitatórios (pareceristas) podem se convocados e, eventualmente, responsabilizados, por conta do parecer emitido. Para tanto, é preciso que se demonstre, no mínimo, culpa, imputável ao parecerista.” (BORGES, 2017, p.777).

“O TCU, embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos, possui competência, consoante o art.71, IX, da CF, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação de contrato e, se for o caso, da licitação de que se originara.” (STF – MS 26000/SC).

Por fim, vale a pena mencionar o julgado do STF em relação aos contratos administrativos perante a Corte de Contas exposto acima.

3.1.3 O Controle Social:

O Controle da Administração Pública significa o poder de correção e fiscalização em que os órgãos de controle exercem sobre a Administração Pública, com o propósito de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. De outra banda, o Controle Social, característica por apresentar uma amplitude maior, é exercido diretamente pela sociedade e de fundamental importância, haja vista a proximidade dos cidadãos com o local da execução do gasto.

Os cidadãos podem participar diretamente, e de forma efetiva, desse controle, tais como:

I) Possibilidade de comunicação às autoridades competentes na aplicação dos recursos públicos, quando houver indícios de irregularidades;

II) Viabilidade da participação no processo decisório, quando da realização de audiências públicas;

III) Disponibilidade de informações de fácil acesso relativas aos gastos públicos.

Considerando os canais de comunicação de atos irregulares e providos de más condutas, assim como o que afirma o art.74, § 2º da Constituição Federal (1988): “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU”. Acrescentado a isso, o fato de que, conforme aduz (o art.113, § 1º, da Lei 8.666/1993), “qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto deste artigo”. Portanto, o cidadão comum tem um vasto campo de aplicação do controle social ante as obras e serviços públicos na Administração Pública em geral.

No tocante à realização de licitação ou conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas tendo valores acima de cem vezes o aplicado para concorrência pública, conforme art.39 da Lei das Licitações, assim como na discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento, conforme art.48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101/2000), nesses casos, a população é chamada para ouvir as audiências públicas e participar diretamente desse tipo de controle administrativo.

O Tribunal de Contas dos Municípios de São Paulo, de forma magistral, vem aplicando no decorrer dos tempos um controle social mais eficiente junto à sociedade, a qual foi inserindo mecanismos de controle positivando no ordenamento jurídico social de controle, como os conselhos participativos de saúde, da mulher, da criança e do adolescente, apartado do ordenamento, porém com muita efetividade para uma vivência mais perto da democracia e ao mesmo tempo, afastando-se do autoritarismo estatal.

O Estado da Bahia, por exemplo, no seu PPA – Plano Plurianual 2016/2019, Lei 13.458, de 29 de dezembro de 2015, com o objetivo de estreitar os laços com a democracia e de estabelecer a participação social como

elemento substancial à gestão pública do estado, possui posição de destaque no tocante ao planejamento e estruturação da base sociopolítica na escuta dos cidadãos. É um grande avanço para o planejamento público daquele Estado Federado, porquanto revela e cogita toda a diversidade existente no Estado, tais como: social, cultural, econômica e ambiental. Assim, instaurou-se um novo paradigma na formulação das políticas públicas, no sentido de que, ao invés da Administração (o Estado) planejar de forma livre para a sociedade, Ela preconcebe lado a lado com os cidadãos. Para tanto, é preciso respeitar a organização espacial que a população pertence e, naturalmente, estabelecer seus vínculos e inter-relações, sendo o maior objetivo desse controle social, e não seria diferente, é criação de políticas públicas mais entrelaçadas às necessidades de cada região, garantindo assim uma maior efetividade e aplicabilidade do dinheiro público para as questões mais alvissareiras para a comunidade.

3.2 DA GESTÃO DE CONTRATO ESPECIAL: REGISTRO DE PREÇOS, DELEGAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO E PARCERIA PÚBLICO PRIVADA (PPP)

Neste tópico, será apresentada a melhor forma alternativa para atender a necessidade pública observando o caso concreto, seja pela parceria público-privada, registro de preços ou delegando serviços públicos.

Interessante para quem conduz o processo licitatório é, no primeiro momento, saber distinguir o sistema de registro de preços das licitações ordinárias no tocante sua aplicabilidade e características, assim como diferenciar o serviço público das hipóteses de concessões, permissões e autorização.

Por fim e tão importante quanto, é o fato da comissão de licitação ter a perspicácia de comparar as parcerias público privadas com os contratos de serviços contínuos e as concessões comuns, e para cada caso concreto, arrostar suas hipóteses de aplicação.

3.2.1 Registro de Preços:

Conforme preconiza o art.15, inciso II, § 3º da Lei 8.666/1993: “As compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de sistema de registro de preços, o qual será regulamentado por decreto, mediante concorrência.” (Lei 8.666/1993).

De outra banda, o art.11 da Lei 10.520/2002 afirma “As compras e contratações de bens e serviços comuns, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços, previsto no art.15 da Lei 8.666/1993, poderão adotar a modalidade pregão.” (Lei 10.520/2002).

Tendo em vista os dispositivos acima mencionados, os quais são fundamentos constituídos e legais no tocante ao registro de preços, foi editado pelo Palácio do Planalto o Decreto 7.892/2013, alterado pelo Decreto 8.240/2014, com o objetivo de regulamentação acerca do registro de preços perante o Poder Executivo Federal, cabendo aos demais Poderes adotarem normas específicas para aplicação do tema em comento.

Registro de preços consiste num contrato normativo, produzido mediante licitação e que determina as condições quantitativas e qualitativas para contratações futuras de compras e serviços, realizadas por um único ou por uma pluralidade de órgãos administrativos. (JUSTEN FILHO, 2016, p.594).

Insta salientar que o registro de preços disciplina contratos a posteriori entre a Administração e o Fornecedor e possui vínculo jurídico de cunho normativo, sendo uma espécie de cadastro de produtos e serviços de Fornecedores em que os interessados formulam suas propostas, e com aqueles selecionados como ganhadores é firmado um instrumento conhecido como ata de registro de preços. Após a aplicação desse instrumento de cunho normativo, a Administração fará suas contratações na medida de sua conveniência, sempre respeitando as condições afirmadas no registro de preços.

O registro de preços é produzido por uma licitação, cuja finalidade é selecionar não a melhor proposta para determinada contratação, mas as melhores condições para a realização de um certo número de contratos, durante o período máximo de doze meses. Admite-se o registro de preços tanto para compras como para serviços (JUSTEN FILHO, 2016, p.595).

O mais importante no instrumento de registro de preços é que não poderá ser utilizada para compras inadequadas. O agente público deverá ser vigilante quanto ao produto e preço aplicados no registro são satisfatórios. Sendo negativo, é obrigatório a realização de licitação específica; caso positivo, as aquisições deverão se concretizar sem maiores burocracia, facilitando e muito o processo de aquisição de produtos e serviços.

Após a homologação da licitação, na utilização do instrumento registro de preços, diferente dos procedimentos ditos ordinários, não se assina uma nota de empenho, ou seja, um contrato. O que é posto e firmado é a ata de registro de preços em que é o documento no qual é registrado o preço e será aplicado à contratação quando acontecer. Nesse caso, quando algum Órgão da Administração Pública firmar uma ata de registro de preços, qualquer outra entidade, como por exemplo, o Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, poderá, desde que previamente admitido e nas condições previstas no edital de licitação, solicitar ao Órgão que realizou o processo licitatório sobre algum bem ou serviço, autorização para contratar por meio daquela ata e com isso aderir à ata de registro de preços.

A CGU (Controladoria Geral da União) entende que a utilização do registro de preços é adequada a serviços rotineiros e simples, que podem ser individualizados por meio de descrição simplificada e sucinta, sem maiores complexidades. Nessa mesma toada, o TCE/CE, por meio da Resolução 1.329/2013 manifestou-se da seguinte forma: “Os serviços relacionados à área de engenharia, em regra, são impróprios para o registro de preços e que não há amparo legal para a adoção de contratação de obras de engenharia.” (RESOLUÇÃO 1.329/2013, TCE CE).

“(…) em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital.” (Acórdão 1.233/2012, TCU).”

Por fim, as contratações e aquisições pelos Órgãos da Administração Pública poderão utilizar as atas de registro de preços em três situações:

I. Quando o Órgão realiza uma licitação utilizando a ata de registro de preços;

II. Um outro Órgão da Administração Pública realiza uma licitação e Órgão interessado figura como coparticipante, ou seja, a licitação é realizada com previsão expressa de quantidades que atenderá o Órgão interessado;

III. Um outro Órgão da Administração Pública realiza uma licitação, mas a Entidade interessada toma conhecimento dos preços registrados de forma tardia, solicitando do Órgão que realizou a licitação autorização para contratar por meio da ata de registro de preços.

3.2.2 Delegação de Serviço Público:

Antes de falar-se da Delegação de Serviço Público, é importante mencionar, conforme caput do art. 175 da CF/1988, acerca da fundamentação constitucional referente aos serviços públicos e o conceito de serviço público.

Da fundamentação Constitucional: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” (Caput art. 175, CF/1988).

Do Conceito, conforme elenca Mello:

Serviço Público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada a satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (MELO, 2012, p.705).

É público e notório que a titularidade dos serviços públicos é próprio da Administração Pública, que pode ser realizado diretamente ou por delegação, mediante permissão, concessão ou autorização. Destarte, ao setor privado não é permitida a prestação desses serviços públicos de forma direta, mas tão somente se receber a delegação da Administração para realizar a execução do serviço. Ademais, esses serviços públicos se referem aos compreendidos como atividade econômica em sentido amplo, haja vista poder ser explorados como finalidade econômica.

Segundo o Curso Contratações Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal (2018), os Serviços Públicos podem ser classificados como:

Serviços Gerais / *Uti Universi* – Apresentam usuários indeterminados ou indetermináveis, pois são prestados a população de forma indistinta, sem uma possível identificação, geralmente remunerados por impostos, como por exemplo a iluminação pública;

Serviços Individuais / *Uti Singuli* – Apresentam usuários determinados, prestados por mensuração individualizada e remunerados por tarifa (se contrato) ou taxa (se lei), como o serviço de água encanada;

Serviços Delegáveis – Prestados diretamente pelo Estado ou, após delegação a particulares (por contrato de concessão ou permissão) ou por ato de autorização. Um exemplo corriqueiro desse serviço é o transporte coletivo rodoviário de passageiro;

Serviços Indelegáveis – Serviços cuja prestação exige o poder de império, e por isso, apenas só podem ser prestados pelo Poder Público diretamente. Têm-se como exemplos o caso da defesa nacional e a segurança pública;

Serviços Sociais – São os Serviços Públicos prestados diretamente à população pelo Estado, como educação, saúde e segurança, sem prejuízo de sua complementação pelos particulares a título de serviços privados;

Serviços Econômicos – Serviços enquadrados como atividade econômica em sentido amplo, passíveis de exploração lucrativa pelo Estado, diretamente ou mediante delegação, como por exemplo o fornecimento de gás natural;

Serviços Administrativos – São aqueles destinados ao próprio Poder Público que de forma indireta beneficia a sociedade.

Ante ao exposto, o Serviço Público pode ser prestado de forma centralizada (administração direta) ou descentralizada (administração indireta) ou por colaboração (particulares).

Por fim, urge enumerar os conceitos de Concessão, Permissão e Autorização no tocante as contratações públicas, de acordo com a Lei

8.987/1995, artigos 2º c/c 40 e o autor Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, vez que busca simplificar e minimizar o árduo processo licitatório convencional adotado pelos Entes Públicos, seja na esfera Federal, Estadual ou Municipal:

Concessão de serviço público – A delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. (Lei 8.987/1995, art.2º inciso II).

Permissão de serviço público – A delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco. (...) A Permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo concedente. (Lei 8.987/1995, art.2º inciso IV c/c art.40).

Autorização de serviço público – Ato Administrativo discricionário mediante o qual é delegada a um particular, em caráter precário, a prestação de serviço público que não exija elevado grau de especialização técnica, nem vultoso aporte de capital. É modalidade de delegação outorgada sem licitação prévia e, regra geral, adequada a situações de emergência e a situações transitórias ou especiais, bem como aos casos em que o serviço seja prestado a usuários restritos, sendo o seu beneficiário exclusivo ou principal o próprio particular autorizado. (ALEXANDRINO, 2015, p.842).

3.2.3 Parceria Público-Privada (PPP):

Fruto da Lei 11.079/2004 que criou as Parcerias Público-Privadas que são, nada mais, nada menos, espécies de concessão de serviços públicos. As PPPs trata-se de acordos firmados entre o particular e o poder público que tem como objetivo a prestação de serviços públicos de forma menos dispendiosa e burocrática que os meios convencionais, podendo admitir-se o fornecimento de bens ou execução de obras. São contratos caracterizados pela contraprestação pecuniária do ente estatal, bem como o compartilhamento dos riscos da atividade executada com o prestador do serviço ou executor da obra. Portanto, o termo “parceria” designa qualquer forma de colaboração entre os setores públicos e privados, para a consecução de fins de interesse público, ainda que, em alguns casos, ou na maioria deles, haja o objetivo de lucro por parte do

particular.

A Parceria Público-Privada busca na eficiência do setor privado sua maior justificativa para sua utilização e aplicação no caso concreto, tendo em vista a morosidade e grande burocracia existente nas amarras do setor público. Tal instituto foi criado visando atrair a iniciativa privada para a realização de investimentos em projetos de infraestrutura de grande vulto, geralmente refutado pelo Poder Público.

Para dar-se andamento e profundidade ao tema, interessante registrar os conceitos de PPP, segundo alguns doutrinadores clássicos:

(...) um contrato administrativo de concessão de serviço ou de obra pública, por prazo certo e compatível com o retorno do investimento, celebrado pela Administração Pública com certa entidade privada, remunerando-se o parceiro privado conforme a modalidade adotada, destinado a regular a implantação ou gestão de serviços mesmo com a execução de obras, empreendimentos ou outras atividades de interesse público. (GASPARINI, 2012, p. 464-465).

Contrato administrativo de concessão que tem por objeto a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e financiamento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público. (DI PIETRO, 2018, p.391).

Ante as informações acima mencionadas, bem como outros conceitos espalhados na literatura, pode-se inferir, de uma forma resumida, que as parcerias público-privadas são modalidades especiais de concessão de serviços públicos, onde o Estado, por meio de delegação, transfere ao particular a execução indireta de serviços.

Da mesma forma que as concessões comuns, os contratos PPP devem ser precedidos de licitação na modalidade concorrência, entretanto a legislação aponta algumas regras que modificam, de forma estrutural, o certame licitatório, tendo em vista a adequação às peculiaridades desses contratos de natureza bastante especial.

Na abertura do certame (processo de licitação), a autoridade competente, de início, deverá autorizar, com base em estudo técnico que demonstre a conveniência

e oportunidade da contratação, mediante justificativa da escolha pela parceria público-privada, ao invés de qualquer outra forma de contratação, haja vista estar sempre vigilante o princípio da melhor escolha para a Administração Pública. Por conseguinte, a ato que autorizou deverá demonstrar que a opção pela PPP se harmoniza com as necessidades da coletividade.

Além disso, a autoridade pública competente deverá comprovar que as despesas aumentadas ou criadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas na Lei Complementar N.101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como deverá ser previstos pela autoridade competente o impacto orçamentário-financeiro nos exercícios que em que deva vigorar o contrato de PPP e a declaração do ordenador de despesa de que as obrigações contraídas pelo Ente Público, na vigência do contrato, são compatíveis com a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias). Da mesma forma, o seu objeto deverá também estar previsto no PPL (Plano Plurianual), haja vista que a contratação ensejará despesa de caráter continuado, ultrapassando as barreiras do exercício financeiro.

De outra banda, não menos importante, é o fato da observância quanto a questão ambiental, ou seja, o início do procedimento licitatório, no tocante a concessão da PPP, apenas será possível com a prévia licença ambiental ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento e a submissão da minuta do edital e do contrato a consulta pública, onde serão informados a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e o seu valor estimado.

Ademais, mister apresentar, na fase de classificação, os critérios de julgamento, previamente definidos no instrumento convocatório:

- I) o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;
- II) melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado e de melhor técnica;
- III) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública, de forma a se evitar desperdício de verbas estatais;
- IV) melhor proposta após observa o menor valor da contraprestação com a melhor técnica.

Por fim, os contratos de concessão especiais (PPP) devem respeitar os limites de gastos para que sejam celebrados, haja vista o que aduz o art. 22, da Lei 11.079/2004:

A União só poderá contratar PPP quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 anos subsequentes, não excedam a 1% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.” (art. 22 da Lei 11.079/2004).

3.3 DA CONTRATAÇÃO DIRETA: OS CASOS EM QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PODERÁ APARTAR-SE DO DEVER DE LICITAR

Encontra sua fundamentação no disposto do art. 37, XXI, da CF/1988, o qual admite exceções no tocante ao dever de licitar.

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Art.37, XXI, CF/1988).

Não obstante, o ordenador de despesa deverá ficar atento que somente a lei editada pela União poderá especificar os casos de obrigação de licitar ser afastada, vez que apenas a lei federal poderá estipular normas gerais acerca de licitações e contratos administrativos, conforme propõe o art. 22, XXVII da CF/1988: “XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista.” (Art.22, XXVII, CF/1988).

Apenas a partir do preenchimento dos requisitos da configuração da hipótese de afastamento do dever de licitar é que o administrador estará autorizado a efetivar a contratação direta, sem a necessidade de percorrer todo

o procedimento licitatório.

No campo da Jurisprudência, urge informar o posicionamento recente do STF no tocante ao teor do inciso XXI do art. 37 da CF/1988: “Reconheceu-se que o inciso XXI do art. 37 da CF/1988 não trata, entre seus objetos, de patrocínio, mas sim de contrato de prestação de serviço.” (STF, RE 574636/SP). Com essa posição, “o STF firmou entendimento de que não ofende o texto constitucional o patrocínio do Município de São Paulo para o evento da 1ª maratona de São Paulo promovido pela TV Globo.” (BORGES, 2017, p.558).

Para melhor entendimento do assunto, urge, neste momento, mencionar alguns conceitos fundamentais no tocante ao tema em comento:

Licitação Inexigível – Quando existe a inviabilidade de competição, prevista no art. 25 da Lei 8.666/1993.

Licitação Dispensada – A realização do certame licitatório é afastada pela própria legislação e está alinhada com a alienação de imóveis e móveis públicos, conforme dispõe o art. 17 da Lei 8.666/1993.

Licitação Dispensável – Neste caso, existe uma desobrigação da instauração de procedimento licitatório, caso seja conveniente ao interesse da Administração, conforme aduz o art. 24 da Lei 8.666/1993.

3.3.1 Inexigibilidade de Licitação

Poderá ser aplicada e justificada nos casos de inviabilidade prática de competição, conforme disposto no art. 25 da Lei que rege as licitações. O mencionado artigo não é exaustivo, e sim exemplificativo, podendo ser admitidas outras hipóteses, além daquelas referidas no artigo supra, para a concretização do procedimento licitatório.

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência da marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se

realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou ainda, pelas entidades equivalentes;

II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III – para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. (Art. 25, CF/1988).

Ante a leitura do art. 25 da Lei das licitações, é elementar verificar que, nos casos de inexigibilidade, a competição fica escancaradamente inviável e, por isso, a licitação se torna juridicamente impossível. E com razão, pois como a licitação é uma disputa para selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, e se não existe mais de uma pessoa capaz de satisfazer o objeto correspondente, não se poderá inferir, neste caso, uma disputa, e conseqüentemente uma licitação, o que justificaria sua inexigibilidade. De forma sintética, o instituto será sempre cabível quando o certame (licitação) for juridicamente impossível por inviabilidade de competição.

Visando dissecar o art. 25 da Lei 8.666/1993, assim como esclarecer os casos práticos de cada inciso do artigo supra, são enquadrados nos casos de inexigibilidade, além de outros, os seguintes:

Fornecedor Exclusivo – Quando a competição se torna inviável haja vista a existência de uma única empresa para fornecer o produto necessário. É o caso de exclusividade do produtor, empresa ou representante comercial, não apenas na existência de uma única empresa no país (exclusividade absoluta), mas também quando só há uma empresa na praça (exclusividade relativa). Pode-se citar como exemplo: “A compra do medicamento antiviral Tamiflu, adquirido sem licitação, por ser produzido por uma única indústria farmacêutica, na tentativa de combater a pandemia mundial da gripe H1N1.” (Curso Contratações Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro – Senado Federal, 2018, p.111).

Contratação de Serviços Técnicos Profissionais Especializados – Neste caso, o objeto a ser contratado deverá ser licitado por concurso e ocorrerá o afastamento do dever de licitar quando:

I. O serviço técnico constar no art. 13 da Lei 8.666/1993;

“Consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a: estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos; pareceres, perícias e avaliações em geral; assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; treinamento e aperfeiçoamento de pessoal e restauração de obras de arte e bens de valor histórico.” (Art. 13 da Lei 8.666/1993).

II. O profissional ou a empresa prestadora de serviço ter notória especialização;

“Existe notória especialização quando é possível exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.” (SÚMULA 39 TCU, 1973).

“A notória especialização deve ser reconhecida no âmbito de atuação do profissional (ou da empresa), ou seja, no seu da comunidade de especialistas em que atua.” (JUSTEN FILHO, 2014, p.502).

III. O objeto do serviço ser singular, ou seja, deve ser único em razão de sua complexidade e relevância.

“Singular é a característica do objeto que o individualiza, o distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador.” (FERNANDES, 2011, p.609).

Contratação de Serviços Artísticos – A licitação se torna inexigível nos casos de contratações de profissional de qualquer setor artístico, de forma direta ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. O objetivo maior, neste caso, é a prestação do serviço artístico, que acarreta de forma automática a insuscetibilidade de competição, haja vista a singularidade da prestação do serviço.

3.3.2 Licitação Dispensada

Nos casos de licitação dispensada, não caberá ao Administrador o juízo de valor, não há a discricionariedade para escolha, ou seja, se vai ou não realizar o certame licitatório. A lei é enfática e corrobora para não licitar. Está prevista no art. 17, incisos I e II da Lei 8.666/1993 que elenca as hipóteses nas

alienações de bens públicos móveis e imóveis. Ademais, a lei taxativamente dispensa a licitação não sendo possível realizá-la, sendo imperativa a contratação direta, assim como é definida como ato vinculado da administração pública.

A legislação pátria assevera os casos de licitação dispensada para bem imóveis (art. 17, inciso I da Lei 8.666/1993) e móveis (art. 17, inciso II da Lei 8.666/1993), conforme mencionados a seguir:

“A alienação de bens imóveis na licitação dispensada ocorrerá nos casos de: a) dação em pagamento; b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera do governo; c) permuta, por outro imóvel, para o atendimento das finalidades precípua da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; d) investidura; e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo; f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública; g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei n. 6383/1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal incluía-se a tal atribuição; h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública; i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei no 11.952/2009, (2.500 hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais.” (Art. 17, inciso I da Lei 8.666/1993).

“A alienação de bens móveis na licitação dispensada, ocorrerá nos casos de: a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação; b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública; c) venda de ações, que poderão ser negociadas em Bolsa, observada a legislação específica; d) venda de títulos, na forma da legislação pertinente; e) venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades; f) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem deles dispõe.” (Art. 17, inciso II da Lei 8.666/1993).

Ainda no tocante à alienação de bens da Administração Pública, nos casos de dispensa de licitação, vale a pena informar acerca das exigências e prerrogativas para sua aplicação:

- I) Se **bens imóveis**, são exigidas: a prévia autorização legislativa; subordinação à existência de interesse público devidamente justificado; alienação prévia e licitação na modalidade concorrência;
- II) Se **bens móveis**, são requeridas: licitação na modalidade leilão; avaliação prévia e subordinação à existência de interesse público devidamente justificado.

3.3.3 Licitação Dispensável

A licitação é dispensável porquanto é conferida a faculdade de licitar, ou não, ao gestor público, para que possa optar conforme a oportunidade e conveniência do caso. Sua fundamentação está taxativamente prevista no art. 24 da Lei 8.666/1993.

Analisando detidamente os incisos do art. 24 da Lei 8.666/1993, e elencando de uma forma mais organizada e didática, para uma melhor compreensão em relação aos casos de licitação dispensável, pode-se inferir, de acordo com a legislação vigente e a catedrática professora Maria Sylvia Di Pietro (DI PIETRO, 2018, p.562), separar por categorias as possibilidades aplicáveis para a licitação dispensável, da seguinte forma:

- I) **Em Razão do Pequeno Valor** – Se a obra, serviço ou compra não ultrapassar 10% do limite inerente à modalidade convite, é possível a contratação direta;
- II) **Em Razão de Situações Excepcionais** – Guerra ou Grave Perturbação da Ordem / Emergência ou Calamidade Pública / Regulação de Preços e Normalização de Abastecimento / Licitação Deserta ou Frustrada / Licitação Fracassada Específica / Complementação de Objeto em Rescisão / Catadores de Materiais Recicláveis / Manutenção da Segurança Nacional / Acordo Internacional Manifestamente Vantajoso;
- III) **Em Razão do Objeto** – Imóvel com Localização Imprescindível / Gêneros Perecíveis / Obras de Arte e Objetos Históricos / Componentes de

Equipamentos em Garantia / Materiais Militares Padronizados e Forças Singulares em Operações de Paz no Exterior / Agricultura Familiar e Reforma Agrária / Tecnologias de Acesso à Água / Pesquisa, Desenvolvimento e Transferência de Tecnologia / Produtos Estratégicos para a Saúde;

IV) **Em Razão da Pessoa** – Órgão ou Entidade Criada para esse Fim Específico / Delegatários, Subsidiárias, Controladas, Organizações Sociais, Consórcios e Conveniados / Específicas Instituições Sem Fins Lucrativos.

3.4 O AUMENTO DA EFICIÊNCIA, A PREVENÇÃO DA RESPONSABILIZAÇÃO E A APLICAÇÃO DO COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Durante todo o transcorrer do trabalho foram expostos princípios, diretrizes, os *modus operandi*, além de como se proceder de forma célere nos casos das contratações públicas, conforme a legislação pátria e posicionamento de Tribunais Superiores e de Corte. A teoria do procedimento licitatório é muito atrativa e romântica, entretanto, ao cair em campo, é perceptível que o procedimento não é tão simples e prático assim. Longe de ser um romance, todo processo licitatório sofre com os fatos externos criados pela própria cultura da sociedade, bem como os gargalos ofertados pela burocracia da Administração Pública.

Não obstante, é muito comum acompanhar pelos jornais, internet e em grandes redes de comunicação os diversos e vultosos atos de corrupção de agentes públicos em escândalos de proporções astronômicas. Ademais, nas grandes obras que envolvam dinheiro público, é notório corroborar com a ideia de que as pessoas, geralmente designadas para gerir contrato, são desprovidas do devido conhecimento sobre o objeto, ou pior, não possuem tempo hábil para realizar as atividades sem prejuízos de suas funções regulares.

Ante as premissas acima mencionadas, a Administração Pública insta em se organizar para minimizar os atos externos, otimizar o processo para aquisição de bens, serviços e realização de obras públicas e principalmente bloquear, o máximo possível, a inserção de malfeitores e os operários da corrupção em todo o procedimento licitatório.

3.4.1 Planejamento

O termo planejamento, de acordo com o dicionário Aurélio, significa: “Ação de preparar um trabalho, ou um objetivo, de forma sistemática.” (AURÉLIO, Dicionário online de Língua Portuguesa). Na iniciativa privada esse termo é muito bem empregado, todavia, no setor público, haja vista os gestores e ordenadores de despesas, afirmarem que não dispõem de tempo para fazer o planejamento adequado e controlar as atividades a serem desenvolvidas. O setor público não percebe que tais variáveis e iniciativas constituem exatamente a principal pilastra para se ganhar tempo e elevar consideravelmente a eficiência.

O planejamento é essencial para chegar-se ao clímax da aquisição de um bem, serviço ou o resultado de uma obra de engenharia. Portanto, poder-se-á separar o planejamento nas seguintes etapas:

- I) Analisar o Presente – Verificar o posicionamento do órgão na atualidade em relação a certos quesitos;
- II) Definir os Objetivos e Metas a serem Alcançados – Para onde a Entidade pretende apontar em relação aos quesitos supra, sempre fazendo a análise nos campos jurídicos, financeiros e técnicos;
- III) Definir as Estratégias de Rota – Fixa a maneira de alcançar os objetivos e metas fixados no item anterior. Geralmente é utilizada uma ferramenta chamada **Balanced Scorecard (BSC)**, que ajuda a verificar os caminhos alternativos por várias perspectivas sempre observando a realidade da Entidade Estatal.

3.4.1 Controle

Consoante o Dicionário de Aurélio, o termo significa: “Ação de controlar, de possuir domínio sobre algo ou alguém.” (AURÉLIO, Dicionário online de Língua Portuguesa). O controle possui uma aresta muito estreita com o planejamento (fase anterior) e o gestor ou ordenador de despesa poderá utilizá-lo separadamente por fase.

“Consoante o Curso de Capacitação, Treinamento e Ensino do Senado Federal o Controle poderá ser fracionado em quatro etapas:

I) Estabelecer os Padrões de Desempenho – Estabelecer os parâmetros de resultados almejados, onde se gostaria de chegar em termos de performance;

II) Medir o Desempenho Atual – Realizar as medições com os resultados efetivamente obtidos;

III) Comparar os Desempenhos Almejado e Obtido – Comparar as informações obtidas nas etapas anteriores, de modo a confrontar o desempenho obtido com o almejado e, assim, saber o intervalo residual a ser percorrido;

IV) Agir Corretivamente – Verificar qual ação corretiva necessita ser realizada para se obter o padrão de desempenho estabelecido e, em seguida, implementá-la. (SENADO FEDERAL, 2018).

3.4.2 Comunicação

De acordo com o dicionário Aurélio, o termo comunicação significa: “Transmitir, corresponder-se, processo de transmissão de informação.” (AURÉLIO, Dicionário online de Língua Portuguesa). É de muita importância para os atores do procedimento licitatório serem vigilantes no tocante à comunicação, vez que, todo processo abarca diversas pessoas, das mais diferentes funções e níveis culturais possíveis, e isso facilmente poderá resultar em erros de comunicação, tais como os ruídos e as barreiras, os quais poderão dificultar o andamento e execução da licitação.

3.4.3 Resguardo Subjetivo

Técnica adotada para prevenir a responsabilização e aumentar a eficiência por meio da comunicação.

Aqui serão expostos alguns critérios para tratar, no caso concreto, acerca do assunto, conforme preconizado no curso de Coordenação de Capacitação, Treinamento e Ensino do Senado Federal:

Relevância: Quanto mais importante for o objeto da comunicação, maior será a chance de ser recomendada formalizá-la. [...]

Eficiência e Eficácia: Quanto maior a eficiência e a eficácia de se tratar certo assunto com determinada pessoa por comunicação formal, mais essa formalização ser-lhe-á exigida. [...] Nesse contexto, deve-se ponderar também perfis das partes envolvidas – idosos provavelmente preferirão um contato presencial ou telefônico a um e-mail.

Risco de Responsabilidade Pessoal: Quanto maior a chance de no futuro alguém vier a lhe pedir explicações sobre o assunto, mais você deverá formalizar a comunicação para se resguardar. [...]

Necessidade de Recuperação Futura: Quanto maior as chances de você precisar recuperar a mensagem de comunicação no futuro, mais você deverá formalizá-la para posteriormente ganhar tempo. [...]

Maturidade Técnica e Psicológica: Quanto maior a maturidade técnica e psicológica das pessoas cogitadas de serem incluídas, mais você deverá envolvê-las na análise e decisão do assunto. É ineficiente debater um assunto com quem não tenha conhecimento técnico no assunto, ou que, embora tenha, por alguma razão não está disposto a participar da correspondente discussão. Deve-se assim otimizar a atuação dos colaboradores, permitindo-lhes, sempre que possível, focar nos temas para os quais estão técnica e psicologicamente aptos. [...]

Relatório de Ações e Decisões Informais: Em alguns casos, pode não ser interessante informar uma comunicação, ação ou decisão por motivos técnicos, políticos ou de eficiência. Ainda assim, será útil você armazenar as informações analíticas sobre os acontecimentos para poder melhor narrar os fatos quando for solicitado. [...]

Relatório de Erros Cometidos ou Sofridos: Não confie na memória. As pessoas tendem a acreditar que irão se lembrar com facilidade no futuro de erros por elas cometidos ou sofridos por outras pessoas. No entanto, não é o que acontece. Assim, faça um relatório simples quanto às falhas realizadas ou observadas e as relembre com periodicidade razoável ou quando a situação exigir, evitando, assim, ser responsabilizado ao cometê-las.

Controle de Compromissos e Prazos: O controle de prazos é bastante comum. Como gestor de contratações públicas, é recomendável criar lembretes de todos os marcos-chave de atuação para cada um deles. Assim, não será surpreendido pela antecedência necessária à realização dos procedimentos de prorrogação de vigência contratual ou de instrução de nova contratação.

Organização Física e Digital: A organização física e digital é fundamental para evitar a responsabilização, e muitas pessoas negligenciam esse quesito. No meio da bagunça, o gestor pode, por exemplo, se esquecer de se manifestar a tempo num processo e, por isso, ser responsabilizado. Assim, ainda que se ache sem tempo, adie um pouco atuações menos prioritárias para poder organizar seus armários e estação de trabalho. E o mesmo vale para o ambiente digital – além de mantê-lo organizado, pense sempre na recuperação futura da informação. Assim, mantenha

organizados logicamente os arquivos e pastas do seu computador e da rede institucional; salve os arquivos criados com nomes adequados e os e-mails enviados com campos “assunto” pertinentes ao aproveitamento futuro; e crie formulários padronizados ou otimizados para manifestações frequentes.

Prevenção de Urgências: As situações de urgência são responsáveis por grande parte das responsabilizações. O problema é que a maioria das pessoas acreditam que as urgências não podiam ser prevenidas, enquanto que, na verdade, a maior parte delas podem. Assim, em momentos de menor demanda, busque mecanismos de ser mais ágil nas futuras situações de urgência, quer melhor se preparando para elas, quer otimizando as demais atividades para realizá-las mais rapidamente. (SENADO FEDERAL, 2018, p.168/170).

3.4.4 Resguardo Objetivo

Para aqueles que estão à frente do processo licitatório, é de necessária importância observar, com preciosidade, o cuidado com a perda da informação relevante, porquanto poderá implicar em um retrabalho, assim como grande prejuízo de tempo e forte contribuição para o gestor ser alvo de responsabilização.

Portanto, conforme aduz o Curso de Capacitação, Treinamento e Ensino do Senado Federal, urge o gestor, para evitar surpresas, seguir as delineadas orientações:

Excluir Arquivos Exclusivamente em HDs Internos: Deve-se criar o hábito de delatar arquivos somente no HD interno do computador, evitando excluí-los em unidades externas. De fato, o autor pode acabar excluindo o arquivo errado ou se arrepender de tê-lo excluído e, caso o tenha deletado no HD interno do computador, poderá restaurá-lo com facilidade. Essa facilidade não existiria no caso de excluir o arquivo diretamente em unidades externas, como a rede da instituição ou um pendrive, pois o arquivo não iria para a lixeira.

Recuperar Arquivos Permanentemente Excluídos: A maioria das pessoas não sabe que é possível recuperar arquivos permanentemente excluídos. Aquele arquivo que não poderia ter sido deletado do pendrive ou cartão de memória de seu celular pode ser restaurado com o auxílio de software específico [...]

Salvar Constantemente: Procure salvar constantemente, valendo-se das teclas de atalho. Além disso, configure as opções de seu editor de texto para realizar o salvamento automático com menor periodicidade, o que também irá contribuir para se evitar a perda da informação.

Usar o Comando Desfazer de Forma Inteligente: Quase todos conhecem o comando desfazer, até mesmo seu atalho (Ctrl + Z). Mas o que poucas pessoas sabem é que ele pode ser mais útil do que apenas desfazer uma besteira que você acabou de fazer. De fato, às vezes acontece de você excluir parte de seu texto propositalmente, prosseguir na sua elaboração e ao final perceber que aquela parte removida teria realmente sido útil [...].

3.4.5 O Programa Compliance na Administração Pública

Segundo o Guia Programas de Compliance do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), “**Compliance** é um conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis decorrentes de atividade praticada por um agente econômico [...]” (CADE, 2016, p.09).

Através desse programa, aqueles que estarão à frente da licitação, por exemplo, haja vista o Compliance não se limitar ao certame das contratações, fortalece seu compromisso com os valores e objetivos do procedimento, dando a máxima prioridade e indo ao encontro do cumprimento da legislação, neste caso, em consonância com a Lei 8.666/1993. Com objetivo audacioso e recheado de procedimentos, o Compliance traz no seu bojo uma forte mudança na cultura corporativa dentro da seara da Administração Pública.

O programa em comento produzirá resultados otimizados e positivos assim que conseguir instigar nos colaboradores a importância de se fazer a coisa certa, sem se afastar dos olhos da Lei, já que os seus colaboradores poderão apresentar distintas motivações e graus de tolerância a riscos. O Compliance tem por função impor objetivos comuns e valores para garantir sua observância permanente.

O Compliance pode abarcar, dentro do serviço público, várias áreas, atingindo, por exemplo, os setores fiscal, ambiental, econômico [...], sendo este último ramificado em corrupção, governança, concorrência, transparência [...] de forma agregada ou independente (CADE, 2016, p.09).

A melhor estratégia para a utilização do Compliance será a sua incorporação à cultura de negócios, de modo que não permita a dessocialização do seu comprometimento com a observância da legislação vigente. Partindo dessa ideia, o Compliance, certamente, correrá menor risco de ser visto como

um empecilho para se alcançar as metas.

Um grande exemplo de aplicação dentro da Administração Pública é o programa de Compliance anticorrupção (Lei 12.846/2013), que procura perseguir a verdadeira integração sem perda das peculiaridades exigidas pelo cumprimento da referida Lei, no combate e aplicação dos atos contra a malversação do dinheiro público em desfavor do serviço público.

A implementação do Compliance tem por finalidade a identificação, mitigação e principalmente a prevenção dos riscos de violações à lei. Por meio do programa, poder-se-ão aplicar algumas “medidas pedagógicas”, tais como: multa; penas no tocante à infração na ordem econômica; impedimento de contratar com as instituições financeiras e participar de licitação por 5 (cinco) anos; inscrição do infrator no Cadastro Nacional de Defesa do Consumidor; recomendação de licença compulsória de direito de propriedade intelectual de titularidade do infrator; negativa de parcelamento de tributos federais e cancelamento de incentivos fiscais ou subsídios públicos; a cisão de sociedade; transferência de controle societário; venda de ativos ou cessação parcial de atividade e a proibição de exercer o comércio em nome próprio ou como representante de pessoa jurídica por até 05 (cinco) anos.

Paralelamente aos prejuízos econômicos e às atividades das pessoas jurídicas infratoras, existe, inclusive, a questão do impacto bastante negativo no tocante aos atores envolvidos, os quais poderão ser impedidos de exercer suas funções de direção e controle em outras empresas, assim como poderão ser responsabilizados na seara penal.

Os programas de Compliance, quando bem construídos e implementados de forma correta, permitem aos envolvidos a tomar as melhores decisões com maior confiança. Ademais, o medo de violar a legislação, principalmente quando se presume um risco de cair no sistema penal, poderá intimidar os envolvidos no processo e possivelmente desestimular a concorrência, além de evitar que as empresas incorram em multas, custos, publicidade negativa, interrupção das atividades, inexecutabilidade dos contratos ou cláusulas ilegais, indenizações, impedimento de acesso a recursos públicos ou de participação em licitações públicas.

Destarte, para se ter um processo mais robusto na licitação com a aplicação do programa de Compliance, é notório observar que uma Organização (pública ou privada), como um todo, é fundamentada em um tripé: estratégia, liderança e controle. Neste, analisa-se a ideia do Compliance no tocante aos controles internos, a adoção de regras de ética e de transparência, a accountability, e se o planejamento e as regras de liderança são adotados.

Por fim, Insta mencionar o posicionamento do TCU no que versa os tipos de controle: Quando se aduz acerca do **controle de conformidade**, de adesão às regras jurídicas e contábeis, desenvolve-se a cultura do controle de desempenho; enquanto no mundo da governança (**controle operacional**), o TCU não tem o condão de poder determinar e punir, diferente do que ocorre com o controle de conformidade. Porquanto, é salutar e viável que a administração pública necessita de uma mudança cultural para que ela possa ter o TCU como colaborador de suas melhorias, assim como para ajudar no seu desempenho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou mostrar uma direção àqueles que lidam diretamente com as licitações nos órgãos públicos, independentemente da esfera (Federal, Estadual ou Municipal), ou dos poderes: Executivo, Legislativo ou Judiciário. Almeja, de uma forma prática, detalhar os procedimentos que os gestores e executores de contratos necessitam para lidar com a complexa e dinâmica atividade das licitações.

Para isso, foram ilustradas todas as fases do procedimento licitatório, desde o início da execução até a entrega final do produto ou da obra de engenharia, com a finalidade de evitar os espaços e as possíveis ciladas praticadas pelos maus gestores do serviço público. Além disso, o estudo minucioso dos principais artigos da lei das licitações e contratos (Lei 8.666/1993) reforça o entendimento de que o principal objetivo do processo licitatório é deveras permitir a proposta mais privilegiada para a Administração Pública.

Nesse contexto, é interessante apontar os possíveis erros que geralmente aparecem no início do processo, ou seja, na elaboração do projeto básico ou na minuta do contrato, para que não venha interferir no custo ou tempo do empreendimento da obra ou na aquisição de bens ou serviços, além de o gestor e o responsável por todo o procedimento da licitação procurarem contratar, licitar, fiscalizar de forma mais transparente e vantajosa para a Administração, principalmente levando em consideração os aspectos econômicos, técnico e jurídico.

Destarte, o Brasil e o mundo estão passando por várias revoluções (política, tecnológica, trabalhista, religiosa, ideológica [...]), porquanto, a legislação vigente precisa passar por algumas alterações radicais, haja vista o dinamismo que o mundo e conseqüentemente o país estão passando.

A fim de materializar o acima exposto, basta mencionar o caso emblemático na contratação de uma empresa para instalação e manutenção de bloqueadores de celular no sistema prisional do Estado de São Paulo.

A velocidade com que a tecnologia avança é inversamente proporcional

ao entrave burocrático que todo processo licitatório percorre. Enquanto a tecnologia encontra-se no modo digital; o processo licitatório caminha a passos curtos e vive ainda no estado analógico, pois a tecnologia, principalmente aquela que abarca a TI (Tecnologia da Informação), a cada 6 (seis) meses, praticamente, dobra sua velocidade de processamento e por isso faz modificar toda a estrutura de hardware de determinada plataforma de uma demanda.

Assim, no final de todo processo licitatório, o objeto da licitação não terá mais a compatibilidade com a tecnologia aplicada no momento da execução do contrato, pois o marasmo do procedimento, devido a sua lentidão, não acompanhará a velocidade da tecnologia.

Ademais, com os escândalos de corrupção cada vez mais presente nos noticiários nacionais e locais, este trabalho tem o escopo de prevenir, ou pelo menos, amenizar os possíveis gargalos de uma licitação fraudulenta, haja vista que, no presente trabalho, foram mostradas as formas e prevenções em que os gestores e fiscais de contratos precisam se antever para alcançar seus objetivos e necessariamente de realizar a licitação de uma forma célere, proba, com o objetivo de levar o melhor para a Administração Pública.

Posto isso, a contratação de serviços de terceiros ou os grandes empreendimentos de obras no serviço público deve ser tratada de uma forma transparente, visto que o fator principal não é a entrega do bom produto final ou uma obra perfeita e sem defeitos. O que realmente interessa é um processo que siga todos os princípios constitucionais e traga para a Administração pública a celeridade com que os seus atores lidam com o dinheiro público.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, Ricardo; DE DEUS, João. **Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Método, 2018.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 23ª. ed. São Paulo: Método, 2015.
- ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas**. 1ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência**. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2017.
- ANDRADE, Vitor Hugo Menaget. **Contratação, Execução e Fiscalização de Obras Públicas: Estudo das Práticas Adotadas e Suas Consequências**. 2017. 25 f. Monografia (Bacharelado em Engenharia Civil) – Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017.
- BARRAL, Daniel de Andrade Oliveira. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. 1ª ed. Brasília: Enap, 2016.
- BORGES, Cyonil; SÁ, Adriel. **Manual de Direito Administrativo Facilitado**. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.
- BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jan. 2013, Seção 1, p.19876.
- BRASIL. Decreto nº 8.240, de 21 de maio de 2014, Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 mai 2014, Seção 1, p. 21090.
- BRASIL. Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jun 2018, Seção 1, p. 52330.
- BRASIL. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Seção 1, p. 18998.
- BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 fev. 1995, Seção 1, p.20090.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jul. 1997. Seção 1, p.31290.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 04 maio. 2000. Seção 1, p. 29514.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, DF, 10 jan. De 2002. Seção 1, p. 31876.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, DF, 17 jul. 2002. Seção 1, p. 32765.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, DF, 30 jul. de 2004. Seção 1, p.35670.

BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, DF, 15 dez. de 2010. Seção 1, p.36788.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, DF, 04 ago 2011. Seção 1, p. 41208.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, DF, 01 ago. de 2013, Seção 1, p. 36063.

BRASIL. Lei nº 13.458, de 29 de dezembro de 2015. Diário Oficial do Estado da Bahia, Poder Executivo, Salvador, BA, 29 dez. 2015. Seção 1, p. 5890.

BRASIL. Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Brasília, DF, 30 abr. De 2008. Seção 1. p. 20031.

BRASIL. Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Brasília, DF, 26 mai. de 2017. Seção 1, p. 21908.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 961.376 RS, da 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Brasília, DF, 02 de setembro de 2008. Lex: Revista Eletrônica da Jurisprudência do STJ.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo nº 516. Recurso Especial nº 1356484 DF, da 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e

Territórios, Brasília, DF, 05 de fevereiro de 2013. Informativos do STJ.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 473. Recurso Extraordinário 594.296 MG, da 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Brasília, DF, 21 de setembro de 2011. Súmulas do STF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo 684 STF. Mandado de Segurança 26.000, SC, 16 de outubro de 2012. Informativos do STF.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Informativo 636 STF. Recurso Extraordinário 574636 SP, da 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Brasília, DF, 16 de agosto de 2011. Informativos do STF.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 54, da 2ª Câmara do TCU, Brasília, DF, 12 de dezembro de 2002. Pesquisa de Jurisprudência do TCU.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.233, da 1ª Câmara do TCU, Brasília, DF, 13 de março de 2012. Pesquisa de Jurisprudência do TCU.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.296, da 2ª Câmara do TCU, Brasília, DF, 05 de maio de 2014. Pesquisa de Jurisprudência do TCU.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 39, da 2ª Câmara do TCU, Brasília, DF, 01 de junho de 2011. Pesquisa de Jurisprudência do TCU.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Resolução nº 1.329, do Conselho do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 05 de março de 2013. Consulta Resoluções TCE/CE.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CUNHA, Dirley. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

CURSO: Contratações Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro: Senado Federal, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação Direta sem Licitação**. 9ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2011.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitação e Contratos Administrativos**. 4ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUIA Programa de Compliance: Orientações sobre Estruturação e Benefícios da Adoção dos Programas de Compliance Concorrencial do Ministério da Justiça – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília, 2016.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. Dicionário da Língua Portuguesa. Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/>>. Acesso em: 10 maio. 2019.

LAFER, Celso. **A Ruptura Totalitária e a Reconstrução dos Direitos Humanos**. São Paulo: Companhia da Letras, 1988.

MANUAL de: Gestão e Fiscalização de Contratos. São Paulo: TRT 02ª Região, 2018.

MANUAL de: Licitações e Contratos de Obras Públicas do Estado de Santa Catarina. Santa Catarina: Governo do Estado de Santa Catarina, 2016.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Raul Armando. **Comentários ao Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 13ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Licitações e Contratos Administrativos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Esplanada, 2000.

SELLTIZ, Claire et. al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo: de Acordo com as Leis 8.666/1993 e 8.883/1994**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.