



FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL NA LEI Nº 14.133/2021: GOVERNANÇA E RESULTADO NA EXECUÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Contractual supervision in the Law 14.133/2021: Governance and results in the execution of public contracts

Carlos Wellington Leite de Almeida

Auditor federal do Tribunal de Contas da União (TCU), doutor em Administração pela Universidad de la Empresa (UDE-Uruguai), doutorando em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (EGN), mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em programação e análise financeira pelo Instituto do Fundo Monetário Internacional (IMF-Institute) e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Rondônia (Unir). E-mail: carlosla@tcu.gov.br

RESUMO

A Lei nº 14.133/2021, nova lei de licitações e contratos da Administração Pública, destinada a substituir a Lei nº 8.666/1993, inova com relação à fiscalização dos contratos administrativos. A partir da aplicação de novos princípios, deixa mais claras as responsabilidades do fiscal de contratos e confirma a centralidade de sua ação para a boa execução contratual. Entre outros aspectos, insere a fiscalização já no planejamento das aquisições, institui a obrigatoriedade da capacitação do fiscal de contratos e promove mudanças relativas à aplicação de sanções. Em seu conjunto, promove uma mudança do foco para a governança e a obtenção de resultados nos contratos administrativos.

Palavras-chave: Administração pública; despesa pública; contrato administrativo; fiscalização contratual.

ABSTRACT

Law 14.133/2021, Brazilian new law for public procurement and contract, intended to replace Law 8.666/1993, innovates in relation to the supervision of public contracts. From the application of new principles, it highlights contract supervisor responsibilities and confirms the centrality of his action on behalf of contracts' appropriate execution.



Among other aspects, Law 14,133/2021 includes contractual supervision already in the planning of public acquisitions, establishes the obligation of training contract supervisors and promotes changes regarding sanctioning. As a whole, it focuses on governance and results in the execution of public contracts.

Keywords: Public Administration; public expenses; public contract; contractual supervision.

1. INTRODUÇÃO

A fiscalização contratual constitui um dos mais relevantes temas da gestão pública contemporânea, no Brasil. A Lei nº 14.133/2021, nova lei de licitações e contratos administrativos, ao conferir maior detalhamento à fiscalização contratual, confirma ser esse um tema de importância central na execução dos contratos administrativos, já que são comuns os casos em que boas licitações e bons contratos são perdidos em seus resultados devido à deficiente fiscalização, ou, em alguns casos, à ausência de qualquer esforço fiscalizatório. A nova lei atribui maiores responsabilidades ao fiscal de contratos, confirmando-o como partícipe essencial da gestão contratual, com vistas ao bom uso do dinheiro público.

Definem-se, inicialmente, os princípios da nova lei e seus principais desdobramentos sobre a fiscalização dos contratos administrativos. Passa-se ao trato específico desses novos princípios, com destaque para planejamento, competitividade, economicidade, proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica. Depois, são tratados assuntos como a obrigatoriedade da fiscalização, os impedimentos decorrentes do seu exercício, a responsabilização permanente do contratado e a obrigação de a Administração capacitar seus servidores para a fiscalização contratual, temas, em grande parte, não tratados pela legislação precedente. Na sequência, são analisadas a terceirização de serviços, a relação entre a Administração e o preposto, a fiscalização dos encargos previdenciários e trabalhistas, a subcontratação e os recebimentos provisório e definitivo do objeto contratado. Especial atenção é dada aos casos de extinção contratual por problemas ligados à fiscalização.

Por fim, o artigo trata das penalidades possíveis de serem aplicadas pela Administração no âmbito dos contratos administrativos. A esse respeito, a nova lei de licitações e contratos estabelece quatro penalidades com naturezas similares às previstas na legislação anterior. Entretanto, define diretrizes distintas para a sua aplicação concreta.

Finalmente, conclui-se pela necessidade de se implementarem medidas efetivas de fiscalização contratual e pela caracterização da atividade de fiscalização como uma questão de postura profissional do servidor incumbido. No que se refere à possibilidade de efeitos negativos na execução dos contratos administrativos em razão de deficiências na fiscalização, confirma-se a fiscalização como tema de alta relevância na execução dos contratos celebrados pela Administração Pública.



2. PRINCÍPIOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS E REORIENTAÇÃO DE FOCO

Ao reunir e consolidar dispositivos da Lei nº 8.666/1993 (anterior lei de licitações e contratos administrativos), da Lei nº 10.520/2002, que dispõe sobre o pregão, e da Lei nº 12.462/2011, que criou o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), a Lei nº 14.133/2021 incorpora ao universo das licitações e dos contratos administrativos novos princípios balizadores. Enquanto a Lei nº 8.666/1993 se voltava para o combate à corrupção, tendo sido reconhecida como uma boa iniciativa nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 se volta para outros aspectos, como a governança e o foco em resultados.

Para promover esse ajuste de foco, a nova lei de licitações vincula o regramento geral das licitações e contratos administrativos a princípios particularmente inovadores, como a celeridade e a segurança jurídica. Esses princípios correspondem a muitos dos anseios da Administração Pública e das empresas fornecedoras de bens e serviços no sentido de modernizar as relações entre os órgãos e entidades e seus contratados. Ainda que se possa dizer que os anseios vigentes não são, em sua totalidade, contemplados na nova lei, é correto, sim, dizer que o arcabouço legal nela insculpido carrega mudanças importantes. O quadro a seguir permite identificar os princípios norteadores contidos no novo e no anterior diploma legal.

Quadro 1. Princípios licitatórios e contratuais: comparando as leis nºs 14.133/2021 e 8.666/1993

Lei nº 14.133/2021, art. 5º	Lei nº 8.666/1993, art. 3º	Comentário
Legalidade Impessoalidade Moralidade Publicidade Igualdade Julgamento objetivo Vinculação ao edital Probidade administrativa Desenvolvimento nacional sustentável	Legalidade Impessoalidade Moralidade Publicidade Igualdade Julgamento objetivo Vinculação ao instrumento convocatório Probidade administrativa Desenvolvimento nacional sustentável	Princípios expressos em ambas as leis.
Eficiência Interesse público Planejamento Transparência Segregação de funções Motivação		Princípios expressos na atual Lei nº 14.133, mas implícitos na anterior Lei nº 8.666.
	Isonomia Seleção da proposta mais vantajosa	Princípios expressos apenas na Lei nº 8.666.



Lei nº 14.133/2021, art. 5º	Lei nº 8.666/1993, art. 3º	Comentário
Celeridade Competitividade Economicidade Eficácia Proporcionalidade Razoabilidade Segurança jurídica		Princípios expressos apenas na Lei nº 14.133.

Fonte: o autor, com base nas leis citadas.

A leitura das duas últimas linhas do quadro acima, com os princípios licitatórios e contratuais contidos apenas em uma ou outra lei, permite identificar a essência de cada uma delas. Percebe-se, a partir da comparação entre esses princípios exclusivos, o caráter de cada um dos diplomas legais, sendo nítida, entre outras, a intenção da Lei nº 14.133/2021 no sentido de aumentar a eficiência dos processos licitatórios e dos contratos administrativos (BITTENCOURT, 2021; GOULART, 2021; JACOBY FERNANDES & JACOBY FERNANDES, 2021; JUSTEN FILHO, 2021b).

A Lei nº 8.666/1993 tem sido regida pelos princípios da isonomia, entendida como isonomia entre os licitantes, e da seleção da proposta mais vantajosa, o que, na maior parte das vezes, termina por se traduzir como a seleção da proposta de menor preço. São princípios que têm como resultado a redução da discricionariedade do gestor público para, com isso, mitigar os riscos referentes à corrupção a partir de atos irregulares dos agentes públicos ou destes em conluio com os agentes privados.

A nova lei de licitações e contratos administrativos, por sua vez, incorpora princípios voltados para a governança e para a obtenção de resultados. Os princípios da competitividade, da economicidade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica são voltados, fundamentalmente, para a governança das licitações e contratos, isto é, para a capacidade de a Administração efetivamente deter poder decisório, dentro dos limites constitucionais e legais, sobre as licitações e contratos administrativos. Os princípios da celeridade e da eficácia se voltam, por seu turno, essencialmente, para a obtenção de resultados de forma rápida e com os efeitos realmente buscados com os procedimentos adotados.

3. PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO E EFEITOS SOBRE A NOVA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

O planejamento, ou a sua falta, ainda constitui grave passivo em relação aos procedimentos de aquisições públicas. Verdadeiro lugar comum tem sido desenvolvido, nos últimos anos, no sentido de condenar a deficiência dos órgãos e entidades públicos no que se refere ao planejamento de suas aquisições logísticas. A nova lei de licitações e contratos administrativos trata de formalizar o planejamento entre os princípios licitatórios e contratuais, além de, reiteradamente, reafirmar a sua importância.



Quanto à fase preparatória, ressalta-se uma maior importância dada ao planejamento, com muito mais previsões acerca do tema na nova lei de licitações e contratos (RODRIGUES, 2022, p. 59).

Autores há que ressaltam essa tendência normativa voltada a concretizar a ligação que deve haver entre a fase do planejamento da licitação e a fase de execução dos contratos, incluindo as atividades de fiscalização contratual. Alguns, até mesmo, afirmam haver excessiva ênfase no planejamento, a ponto de prejudicar a implementação de outros princípios expressos na Lei nº 14.133/2021, como os da celeridade e razoabilidade. Por fim, também há os que criticam a nova lei em razão de sua aparente tendência a tudo querer regular e disciplinar (CARVALHO, 2021; DALLARI, 2021; GARCIA, 2021).

Fato é que a Lei nº 14.133/2021 expressamente declara o planejamento entre os princípios licitatórios e contratuais, além de enfatizá-lo em diferentes momentos. Essa ênfase pode ser identificada, por exemplo, nos dispositivos relativos a toda a fase preparatória do processo licitatório, ao edital, ao termo de referência e ao projeto básico. Todos esses dispositivos, vinculados ao princípio do planejamento, têm efeitos sobre a fiscalização dos contratos administrativos. Marçal Justen Filho se refere ao planejamento, na nova lei de licitações e contratos, como um “compromisso com a verdade” (JUSTEN FILHO, 2021a).

Em seu artigo 18, a Lei nº 14.133/2021 destaca que a fase preparatória do processo licitatório deve ser caracterizada pelo planejamento e tratar de todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão possíveis de interferir na contratação. Essas considerações incluem, entre outros aspectos, análise dos riscos que possam comprometer a boa execução contratual (artigo 18, inciso X) e as providências a serem adotadas pela Administração, antes mesmo da celebração do contrato, até quanto à capacitação de pessoal para o exercício da gestão e da fiscalização contratuais (artigo 18, § 1º, inciso X). A nova lei, portanto, expressamente atribui ao gestor da unidade contratante a responsabilidade de preparar servidores e empregados públicos para a fiscalização dos contratos administrativos.

Ao tratar do edital e do termo de referência, a Lei nº 14.133/2021 também vincula os procedimentos licitatórios ao planejamento e à fiscalização contratual subsequente. Em seu artigo 25, consigna que o edital precisa conter, além do objeto da licitação e das regras relativas ao procedimento de aquisição, também as regras relativas à entrega do objeto, à fiscalização e à gestão do contrato administrativo a ser celebrado. Na mesma linha, no artigo 6º, inciso XXIII, estabelece que o termo de referência deve contemplar o modelo de gestão do contrato, descrevendo como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade contratante, além dos critérios de medição e de pagamento.

No que se refere, por fim, ao projeto básico, no artigo 6º, inciso XXV, mais ênfase no planejamento e mais efeitos sobre a fiscalização podem ser identificados. Tratando-se de obras, em especial, define-se que o projeto básico deve ser elaborado a partir de estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental, além de possibilitarem a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução. Define-se, ainda, que esses estudos devem conter subsídios para a gestão da obra, compreendidas as normas de fiscalização.



A vinculação entre o planejamento da contratação e a posterior fiscalização contratual reside em que, no planejamento, serão definidas todas as características da posterior execução contratual. O artigo 18, como visto, é claro ao determinar que o planejamento trate de todas as considerações técnicas possíveis de interferir na contratação, aí incluindo-se as providências a serem adotadas quanto à capacitação dos fiscais do contrato a ser celebrado. O artigo 25, igualmente, evidencia esse vínculo entre planejamento e fiscalização, ao enunciar que o edital precisa conter regras relativas à entrega do objeto, à fiscalização e à gestão do futuro contrato. Por fim, o artigo 6º, no inciso XXIII, estabeleceu que o termo de referência deve descrever como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada, além dos critérios de medição e de pagamento; e, no inciso XXV, definiu que os estudos técnicos preliminares, anteriores à elaboração do projeto básico, já devem conter subsídios para a gestão e fiscalização da obra.

4. NOVOS PRINCÍPIOS E A NOVA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

Para além da ênfase no planejamento, os novos princípios adotados pela Lei nº 14.133/2021 também carregam importantes efeitos à fiscalização dos contratos administrativos. Nos termos da nova lei de licitações, a fiscalização contratual passa a deter maiores responsabilidades e a contar com regramento mais detalhado, o que representa, em essência, o reconhecimento de sua importância com vistas à obtenção dos resultados buscados com a realização da despesa pública.

Os princípios da competitividade, da economicidade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica são voltados, fundamentalmente, para a governança das licitações e contratos, isto é, para a capacidade de a Administração efetivamente deter poder decisório, dentro dos limites constitucionais e legais, sobre as licitações e contratos administrativos. Em que pese serem seus efeitos mais visíveis no contexto da realização dos procedimentos licitatórios propriamente ditos, há claros desdobramentos sobre a fiscalização contratual.

Os princípios da competitividade e da economicidade, por exemplo, têm reflexos na conferência, a cada pagamento, da manutenção das condições de habilitação das empresas contratadas. Isso porque a empresa é selecionada para contratação, entre outros motivos, por sua condição econômica e seus aspectos competitivos frente às demais, não sendo justificável que se aceite, em qualquer momento, a perda ou diminuição dessa condição. O fiscal do contrato tem papel essencial nesse sentido.

Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade se mostram diretamente vinculados à questão das penalidades aplicáveis pela Administração às empresas contratadas. Penalidades desproporcionais, que importem não na reorientação das ações equivocadas da empresa, mas, sim, na perda de sua capacidade para a execução da avença, devem ser evitadas. Por outro lado, não pode a empresa esperar que, diante de falhas que comprometam a boa execução contratual, deixe de receber as devidas apenações por parte do órgão ou entidade contratante. O fiscal de contratos, a esse respeito, deve atuar como verdadeiro fiel da balança, equilibrando os interesses envolvidos.



O princípio da segurança jurídica tem especial efeito sobre a fiscalização contratual. Isso porque a segurança jurídica deve fazer sentido tanto para a empresa contratada quanto para a Administração contratante. Se é esperado que a empresa conte com a certeza de que as regras de contratação não sofrerão mudanças aleatórias e injustificáveis que importem em seu prejuízo financeiro, também não pode a Administração ficar à mercê das vontades do privado, tendo que aceitar níveis de execução e de qualidade abaixo dos contratados. A atuação do fiscal é, mais uma vez, decisiva para que o princípio da segurança jurídica seja efetivamente implementado na execução contratual.

Os princípios da celeridade e da eficácia se voltam, por sua vez, essencialmente, para a obtenção de resultados de forma rápida e para os efeitos realmente buscados com os procedimentos adotados. Cabe ao fiscal do contrato zelar para que, em atendimento ao princípio da celeridade, os resultados contratuais sejam entregues no prazo contratado, fora do qual podem deixar de fazer sentido para a Administração. Constitui sua responsabilidade, também, zelar pela eficácia contratual, isto é, para que os resultados contratuais sejam efetivamente conseguidos em sua inteireza, não admitindo resultados parciais ou aceitando que os serviços contratados não sejam entregues a contento.

Importante destacar que a nova lei vai além de simplesmente relacionar novos princípios, já que busca também concretizar as diretrizes mais abstratas por meio de enfrentamentos objetivos a problemas antigos e conhecidos. Destaca-se, como citado acima, o esforço por aumentar a segurança jurídica com decisões mais céleres para resolver os potenciais conflitos com meios alternativos de resolução de controvérsias (BARBOSA; KHOURY; MACIEL, 2021).

5. OBRIGATORIEDADE DA FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

A fiscalização do contrato administrativo é a parcela da gestão contratual focada na exigência do seu cumprimento pelo contratado, sendo obrigatória para todos os órgãos e entidades públicos. O fundamento dessa obrigatoriedade encontra-se na nova lei de licitações e contratos: o artigo 104, inciso III, confere à Administração a prerrogativa de fiscalizar a execução dos contratos administrativos; e o artigo 117 define que a execução contratual deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais especialmente designados ou por seus substitutos.

A jurisprudência do TCU confirma a importância de que a nomeação dos fiscais de contratos se dê de forma transparente e evidencie sua responsabilidade. Assim, veda-se a nomeação de estranhos à Administração Pública para o exercício da atribuição de fiscal de contrato, bem como a nomeação apenas genérica de servidores, sem a necessária clareza na atribuição de responsabilidades.

Acórdão 3.676/2014-TCU-2ª Câmara: a nomeação genérica de servidores para atuarem como fiscais, sem especificação dos nomes nem dos contratos a serem fiscalizados, contraria o princípio da eficiência, por inviabilizar a atribuição de responsabilidade específica a determinado servidor (TCU, 2014b).



Acórdão 124/2020-TCU-Plenário: é irregular a nomeação de terceiro estranho à Administração para exercer a fiscalização de contratos, porquanto o art. 67 da Lei 8.666/1993 permite a contratação de terceiros para auxiliar o fiscal, mas não para atuar como tal (TCU, 2020a).

A jurisprudência do TCU confirma, ainda, o caráter presencial da atividade de fiscalização contratual. De fato, de pouco serve uma fiscalização contratual exercida por servidor que não se encontre próximo ao objeto contratual fiscalizado. Assim fosse, na prática, estaria sendo aceito o atesto efetuado pela própria contratada, com natureza meramente declaratória do cumprimento das obrigações contratuais, o que seria, de todo, inadmissível. Ainda que situações absolutamente excepcionais, como a da recente crise sanitária imposta pela pandemia da Covid-19, possam dar azo a um ou outro procedimento diferenciado, a lógica da fiscalização dos contratos administrativos permanece vinculada à noção da presencialidade da atuação do fiscal de contratos, devendo-se evitar a prática do chamado “atesto à distância”, por incondizente com os princípios da Administração Pública.

Acórdão 2.507/2011-TCU-Plenário: nos contratos administrativos devem ser designados fiscais, com a responsabilidade de atestar a entrega de materiais e prestação de serviços, evitando-se a prática de atesto “à distância” (TCU, 2011c).

O artigo 117 da Lei nº 14.133/2021 permite contratar terceiros para assistir e subsidiar os fiscais com informações pertinentes à sua atribuição. Entretanto, é importante deixar claro que a responsabilidade primária pela fiscalização é sempre da Administração, o que, necessariamente, envolve o fiscal do contrato. Referido dispositivo legal segue a esteira da jurisprudência do TCU, firme no sentido de que a contratação de terceiros visa apenas a fornecer subsídios ao trabalho do fiscal de contratos, nunca à sua substituição ou ao afastamento de sua responsabilidade pela atividade desempenhada.

Acórdão 875/2020-TCU-Plenário: a contratação de empresa para auxiliar a Administração na fiscalização de contratos (...) não retira desta a obrigação do acompanhamento, porquanto a função do terceiro contratado é de assistência, não de substituição (TCU, 2020b).

O artigo 117 também estabelece as bases para a atuação do fiscal do contrato. Seu parágrafo 1º define a obrigação de anotar em livro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução contratual, e determinar o que for necessário à regularização de faltas ou defeitos. O parágrafo 2º assevera que as decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser, por ele, solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas apropriadas. A omissão na tomada de providências constitui falta punível administrativamente, o que dá tom ao esperado bom desempenho do fiscal.

Para que a fiscalização do contrato administrativo se dê de maneira eficaz e eficiente, a jurisprudência do TCU reitera a necessidade de se atuar processo administrativo específico de fiscalização e o registro desse processo nos sistemas informatizados do órgão ou entidade, de maneira a vincular ao contrato a atividade de fiscalização sobre ele exercida. A fiscalização dos contratos administrativos constitui ato estritamente formal e, como tal, deve ser



organizado processualmente, com todos os documentos pertinentes, de maneira a evidenciar responsabilidades em seu andamento e aperfeiçoar a gestão contratual, como um todo.

Acórdão 748/2011-TCU-Plenário: o acompanhamento e controle dos contratos administrativos devem se dar por meio de processos organizados, inclusive com o rol de documentos necessários à verificação prévia aos pagamentos, bem como devem ser segregados os papéis e responsabilidades dos envolvidos na contratação, mormente as atividades a serem desenvolvidas pelos fiscais de campo e gestores do contrato (TCU, 2011d).

Acórdão 2.605/2012-TCU-Plenário: a Administração deve formalizar processo para acompanhamento da execução dos contratos, com a documentação física e financeira necessária, bem como incluir em sistema contábil, ou em outro sistema gerencial, informações sobre o contrato e/ou projeto ao qual está vinculado, a fim de aperfeiçoar sua gestão e atender ao princípio da eficiência (TCU, 2012a).

O parágrafo 3º do aludido artigo 117 comporta uma importante novidade em relação à anterior lei de licitações e contratos administrativos. Trata-se do auxílio a ser prestado ao fiscal do contrato pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, os quais deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual. Entretanto, é de extrema importância que esses órgãos não assumam para si, em momento algum, a responsabilidade pela fiscalização contratual, que continua a constituir incumbência exclusiva dos fiscais dos contratos.

O fiscal é a mão forte do dirigente e do ordenador de despesas do órgão ou entidade, além de ser, também, o mais importante agente da Administração no que se refere ao contrato que supervisiona, no que diz respeito à sua eficácia e eficiência. Deve manter uma postura isenta e equilibrada, de forma a cobrar o adequado cumprimento do objeto contratado. Ocupa uma posição de autoridade sobre a empresa ou pessoa contratada e deve atuar, sempre, em prol da garantia de qualidade na execução contratual, tendo em mente que um contrato cumprido em “quase 100%” é, na verdade, um contrato descumprido.

Acórdão 1.450/2011-TCU-Plenário: é dever do gestor público responsável pela condução e fiscalização de contrato administrativo a adoção de providências tempestivas a fim de suspender pagamentos ao primeiro sinal de incompatibilidade entre os produtos e serviços entregues pelo contratado e o objeto do contrato, cabendo-lhe ainda propor a formalização de alterações qualitativas quando de interesse da Administração, ou a rescisão da avença (TCU, 2011a).

6. VINCULAÇÃO DO FISCAL DE CONTRATO COM A ADMINISTRAÇÃO

Discussão relevante no contexto da fiscalização de contratos administrativos diz respeito à obrigatoriedade ou não do vínculo efetivo do fiscal com a Administração. Isso porque, em



relação ao agente de contratação, agente público central na condução do processo licitatório, a lei, em seu artigo 8º, deixou claro que a designação pela autoridade competente deve recair sobre servidor ou empregado público do quadro permanente, mas não teve a mesma assertividade com relação ao fiscal do contrato. Não foi, contudo, inteiramente silente com relação ao assunto, pois, ao tratar do fiscal, no artigo 117, remeteu ao artigo 7º, que trata do caráter preferencial da nomeação de servidores ou empregados públicos efetivos para as funções essenciais à execução legal.

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e **designar agentes públicos** para o desempenho das **funções essenciais à execução desta Lei** que preencham os seguintes requisitos:

- I - sejam, **preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes** da Administração Pública;
- II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam **formação compatível ou qualificação atestada** por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e
- III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil (BRASIL, 2021, grifo nosso).

A jurisprudência do TCU, construída sobre as bases da Lei nº 8.666/1993, a exemplo do já citado Acórdão 124/2020-TCU-Plenário (TCU, 2020a), é orientada no sentido de que a nomeação de estranhos à Administração Pública para o exercício da atribuição de fiscal de contrato não constitui a melhor prática. Os fiscais de contrato, sem dúvida, enquadram-se entre os agentes essenciais à execução da nova lei de licitações e contratos administrativos e, por isso, devem ser preferencialmente designados entre servidores ou empregados efetivos da Administração Pública. Além disso, devem ser buscados entre pessoas com formação ou qualificação compatível com o objeto do contrato a ser fiscalizado.

7. IMPEDIMENTOS LEGAIS DECORRENTES DO EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO

Tão relevante é o exercício da atribuição do fiscal de contrato que a nova legislação passa a expressamente prever impedimentos decorrentes desse exercício. Assim, a Lei nº 14.133/2021 consigna, por exemplo, em seu artigo 48, parágrafo único, que é vedado à Administração ou aos seus agentes, durante a vigência de contrato de terceirização, contratar cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau, de agente público que desempenhe função na fiscalização. Vedação similar é imposta à subcontratação pela empresa contratada, nos termos do artigo 122, parágrafo 3º. Consigna, ainda, que essa proibição deve constar expressamente do edital da licitação.

Referida vedação vem na esteira da reiterada jurisprudência do TCU, o qual, no desempenho do controle externo da Administração Pública, já vedava a designação de fiscais de contrato



em relação aos quais se verificasse conflito de interesse. Esse seria, por exemplo, o caso de designar servidor para fiscalizar contrato em que figurasse como contratada empresa pertencente a cônjuge ou outro parente consanguíneo ou por afinidade, o que violaria os princípios da impessoalidade e da moralidade na Administração Pública. No mesmo sentido, por violar o princípio da segregação de funções, irregular seria a nomeação como fiscal de contrato de servidor que atuasse na comissão de licitações do órgão ou como procurador em sua assessoria jurídica.

Acórdão 3.083/2010-TCU-Plenário: os responsáveis pela fiscalização de contrato não podem ser designados em situações que envolvam conflitos de interesse na atividade (TCU, 2010c).

Acórdão 2.141/2011-TCU-2ª Câmara: a execução de contrato deve ser acompanhada por servidor especialmente designado para tanto, não cabendo a designação de membros da comissão de licitação para o desempenho da atividade (TCU, 2011b).

Acórdão 747/2005-TCU-1ª Câmara: Procuradoria Jurídica não pode ser encarregada da fiscalização do contrato, por violar-se o princípio da segregação de funções (TCU, 2005).

8. RESPONSABILIZAÇÃO PERMANENTE DO CONTRATADO

Outra novidade da Lei nº 14.133/2021 é a atribuição expressa da responsabilidade pelos danos à empresa ou pessoa contratada. O artigo 120 afasta a noção, por vezes discutida sob a égide da anterior Lei nº 8.666/1993, quanto à possível exclusão ou redução da responsabilidade do executor contratual em face da fiscalização exercida. Afirma o dispositivo, no artigo 120, que:

O contratado será responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros em razão da execução do contrato, e não excluirá nem reduzirá essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo contratante (BRASIL, 2021).

Exemplo dessa permanente responsabilização, reiteradas vezes tratada pela jurisprudência do TCU, consiste na obrigação que tem a empresa contratada de manter as condições de habilitação durante toda a execução contratual. Não pode a empresa, ao longo da execução contratual, refugir às exigências que a habilitaram à entrega do bem ou à prestação do serviço contratado pelo órgão ou entidade. Permanente é a responsabilidade de quem fornece bens ou presta serviços à Administração Pública, enquanto perdurar a pertinente contratação.

Acórdão 2.737/2014-TCU-Plenário: a contratada deverá manter durante toda a execução do contrato as condições de habilitação na licitação (TCU, 2014a).



Outro aspecto relevante para que essa responsabilização permanente da contratada possa surtir efeito diz respeito à qualidade dos mecanismos de controle estabelecidos pela Administração sobre a execução do contrato. Desde há muito que a jurisprudência do TCU é sustentada no sentido de que os mecanismos de controle devem ser “transparentes, seguros e rastreáveis”. De pouco ou nada adiantará uma atividade de fiscalização contratual que não propicie ao órgão ou entidade condições de verificar a quantidade e a qualidade dos serviços prestados pelas empresas contratadas.

Acórdão 265/2010-TCU-Plenário: Os mecanismos de controle de execução dos contratos administrativos devem ser transparentes, seguros e rastreáveis, de modo a permitir a verificação da quantidade e qualidade dos serviços prestados (TCU, 2010b).

Acórdão 1.597/2010-TCU-Plenário: para execução do contrato, devem ser previstos e implementados mecanismos de controle que propiciem ao órgão a possibilidade de rastrear os serviços efetivamente prestados pelas empresas contratadas para fins de ateste e pagamento (TCU, 2010a).

9. OBRIGATORIEDADE DE CAPACITAÇÃO

Novidade da Lei nº 14.133/2021, também, é a atribuição à Administração da obrigação de capacitar os fiscais dos contratos administrativos. Como já dito, antes mesmo da celebração do contrato, deve a Administração ocupar-se da capacitação de pessoal para o exercício da gestão e da fiscalização contratuais (artigo 18, § 1º, inciso X). Trata-se do reconhecimento legal da importância de capacitar os fiscais de contrato para que bem se atinjam os objetivos do interesse público.

A aplicação da nova lei requer o interesse pelo conhecimento, responsabilidade e aptidão dos envolvidos, vez que o foco é na eficiência e nos resultados com alto grau de tecnicidade. (...) Capacitar é necessário (GIROTO; SILVA, 2021).

Essa obrigatoriedade de a Administração cuidar da capacitação dos fiscais de contrato se refere a um dos pontos nevrálgicos da relação entre os dirigentes dos órgãos e das entidades da Administração Pública e os servidores que atuam na fiscalização contratual. Fica clara a prioridade que o dirigente deve conceder ao preparo de seus fiscais, mas isso não significa, de forma alguma, que o servidor público possa simplesmente recusar-se a desempenhar as atribuições de fiscal de contratos administrativos, o que tenderia a inviabilizar, em si, as atividades do órgão ou entidade.

10. TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS

Desde meados dos anos 1990, a terceirização de serviços se afirmou como importante ferramenta de gestão colocadas à disposição da Administração Pública. Consiste,



essencialmente, na transferência de atividades-meio de uma organização para outras pessoas (terceiros), assim permitindo a concentração organizacional nas atividades finalísticas e nas atividades-meio consideradas estratégicas.

No Brasil, o fenômeno da terceirização já era pontuado pelo Decreto-Lei nº 200/1967, tendo sido intensificado nos anos 1990 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado e se afirmado posteriormente, entre outros normativos, com a Lei nº 9.632/1998, o Decreto nº 9.507/2018 e o Decreto nº 4.547/2002. De acordo com a Lei nº 14.133/2021, artigo 48, a terceirização pode abranger aquelas atividades que sejam acessórias, instrumentais ou complementares, relativamente à área de competência legal do órgão ou da entidade, sendo claramente vedado à Administração, nesse diapasão, terceirizar atividade-fim, inerente à sua natureza institucional e organizacional.

Assim sendo, não poderão ser terceirizadas atividades inerentes às categorias funcionais do plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou no caso de cargo extinto, total ou parcialmente. No caso de cargo parcialmente extinto, as terceirizações somente podem ocorrer na mesma medida em que os cargos originais são efetivamente encerrados.

Acórdão 576/2012-TCU-Plenário: não se considera de boa-fé quem determina a terceirização de serviços que envolvam a contratação de profissionais existentes no Plano de Cargos e Salários do órgão/entidade, por contrariar o art. 37, II, da CF/1988. Tal situação pode implicar futuros prejuízos ao erário, decorrentes de possível acolhimento pela Justiça do Trabalho de pleitos dos terceirizados para o reconhecimento do direito ao recebimento das mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas aos servidores/funcionários do tomador dos serviços (TCU, 2012b).

A Lei nº 14.133/2021 define, ainda, em seu artigo 6º, inciso XVI, que serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual demanda, entre outras exigências, que o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, ao controle e à supervisão dos recursos humanos alocados aos contratos. Claras são, portanto, as obrigações recíprocas do órgão ou entidade contratante no sentido de fiscalizar o emprego dos recursos humanos nos contratos de terceirização, bem como do contratado no sentido de facilitar o exercício dessa fiscalização, não sendo admitidas, da parte do contratado, escusas ou argumentos que possam reduzir ou inibir a fiscalização do contrato terceirizado pela Administração.

Uma das características essenciais da terceirização é a ausência do vínculo de subordinação entre o tomador dos serviços (órgão ou entidade) e o empregado terceirizado. Este último subordina-se ao terceiro, isto é, à empresa com que mantém vínculo empregatício e que é contratada pelo órgão ou entidade para a prestação de serviços. O vínculo do empregado terceirizado com a Administração contratante faz-se por meio indireto e a ocorrência eventual de subordinação direta constitui irregularidade grave. A Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), desde os anos 1990, já estabelecia importantes parâmetros a respeito do assunto.



SÚMULA 331 TST: CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS -
LEGALIDADE - REVISÃO DO ENUNCIADO 256.

III) Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102/83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a **pessoalidade e a subordinação direta** (TST, 1993-1994, grifo nosso).

É obrigação da Administração, portanto, adotar medidas e procedimentos para resguardar-se contra a formação de vínculo direto de subordinação entre seus agentes e os empregados terceirizados. A mais relevante de todas as medidas a adotar consiste no estabelecimento de relações diárias de trabalho por meio do preposto, que, indicado pela empresa contratada e devidamente aceito pela Administração, representa o contratado na execução contratual.

11. ADMINISTRAÇÃO E PREPOSTO

A formação de vínculo de subordinação entre o órgão ou entidade pública e o empregado terceirizado constitui-se como um grave problema quando da terceirização de serviços. A subordinação é típica da relação laboral com vínculo empregatício, sendo terminantemente vedada no caso de terceirização. Caracteriza-se, na seara da Administração Pública, pelo exercício de poder por parte da Administração contratante diretamente sobre o empregado terceirizado. A sujeição indireta é que deve caracterizar a relação terceirizada. Na terceirização, portanto, a relação entre a Administração contratante e o empregado terceirizado se dá na figura do preposto.

Acórdão 1.382/2009-TCU-Plenário: em contratações de serviços terceirizados, a Administração deve exigir da empresa contratada preposto para representá-la na execução do contrato, posto que, de modo contrário, pode-se caracterizar subordinação direta entre os empregados da contratada e a Administração contratante (TCU, 2009).

A Lei nº 14.133/2021, no seu artigo 118, define que o contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato. O preposto é o responsável pela orientação da conduta do pessoal terceirizado, devendo os integrantes do órgão ou entidade contratante absterem-se de conduzir diretamente os empregados terceirizados. Essa postura é de capital importância para que não se gere o vínculo de subordinação. A não ser quando o funcionário da empresa contratada está cometendo falta realmente grave, que justifique a interferência direta e imediata do fiscal, ou de outro servidor, todo contato com o pessoal terceirizado deve ser feito por intermédio do preposto.

12. ENCARGOS TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIOS

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 121, estabelece como sendo responsabilidade exclusiva do contratado arcar com os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato. Entretanto, no que se refere especificamente aos



contratos para execução de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o parágrafo 2º estabelece que a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado. Essa definição legal reflete a jurisprudência que já era predominante nos tribunais e importa em especial responsabilidade para o fiscal de contratos.

Refletindo o entendimento que já predominava nos tribunais, a responsabilidade da Administração Pública pelos encargos trabalhistas e previdenciários é subsidiária nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado (PORTO, 2021).

Quando da terceirização, portanto, os órgãos e entidades contratantes devem dedicar especial atenção aos encargos trabalhistas e previdenciários relacionados com o contrato de serviços. É dever específico do fiscal de contratos adotar as providências com vistas à supervisão da adimplência da empresa terceirizada quanto aos encargos trabalhistas e previdenciários. O mau desempenho da atividade de fiscalização desses encargos importará em responsabilidade para a Administração e, obviamente, para o fiscal designado.

As obrigações trabalhistas abrangem parcelas pagas diretamente aos empregados terceirizados, a exemplo de salário, horas extras, 13º salário, férias, insalubridade e periculosidade. Forma-se, como já dito, a responsabilidade subsidiária da Administração pelas obrigações trabalhistas. Por isso, deve-se cuidar de estabelecer fiscalização periódica, no mínimo, por amostragem, do cumprimento dessas obrigações. É recomendável, quando da elaboração dos contratos, que a Administração insira permissivo de auditoria das obrigações trabalhistas da empresa contratada, com relação à execução contratual. Neste sentido, mais uma vez, já orientava a Súmula 331 do TST:

SÚMULA 331 TST: CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS - LEGALIDADE - REVISÃO DO ENUNCIADO 256.

IV) O inadimplemento das **obrigações trabalhistas**, por parte do empregador, implica a **responsabilidade subsidiária** do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial (TST, 1993-1994, grifo nosso).

Quanto aos encargos previdenciários, ensejadores da ainda mais gravosa responsabilidade solidária, a ação administrativa demanda a retenção dos encargos previdenciários, no momento do pagamento das faturas, procedimento esse que, contemporaneamente, tem sido facilitado pela emissão das notas fiscais eletrônicas, as quais, muitas vezes, já comportam a referida exigência. Nos casos de cessão de mão de obra, isto é, de disponibilização ao contratante, em suas dependências ou de terceiros, de segurados que realizam trabalho contínuo, a Lei nº 8.212/1991, em seu artigo 31, define que o contratante deverá reter 11% do valor bruto da nota fiscal ou fatura e recolher a importância aos cofres da Previdência Social.



De qualquer forma, permanece clara a responsabilidade do fiscal de contratos pela aludida retenção previdenciária, inclusive no que se refere à sua responsabilização pessoal no caso de dano ao erário.

Tão grave é a responsabilidade solidária da Administração em relação aos encargos previdenciários, que o TCU entende como lícita a previsão contratual de retenção de valores inadimplidos. É dizer, no caso de a empresa contratada estar inadimplente com suas obrigações, tanto previdenciárias quanto trabalhistas, relativamente à execução do contrato, pode o órgão ou entidade contratante reter os valores inadimplidos, sendo lícito até prever contratualmente referida retenção.

Acórdão 1.671/2017-TCU-Plenário: nos serviços de natureza continuada, é lícita a previsão contratual de retenção pela Administração de pagamentos devidos à contratada em valores correspondentes às obrigações trabalhistas e previdenciárias inadimplidas, relativas aos empregados dedicados à execução do contrato (TCU, 2017).

13. SUBCONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 122, estabelece que, desde que sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração. A subcontratação ocorre quando o contratado entrega parte da obra, serviço ou fornecimento a outro que executará parcela do objeto em seu nome. Importante notar que a subcontratação, embora prevista legalmente, tem caráter excepcional, sendo vedada por regra e somente aceita se expressamente prevista em edital e contrato.

Característica importante da subcontratação é a manutenção do vínculo de responsabilidade, de forma exclusiva, entre a Administração e o contratado original, que continua a responder integralmente perante o órgão ou entidade, ainda que a subcontratação haja sido autorizada e realizada dentro dos limites definidos pelo órgão ou entidade.

Mesmo quando autorizada pela Administração, a subcontratação somente poderá ser de parte da obra, serviço ou fornecimento. A subcontratação total caracterizaria a sub-rogação contratual, instituto vedado nos contratos administrativos. O órgão ou entidade contratante poderá estabelecer, já no edital, percentuais máximos do objeto permitidos para a subcontratação. Ou, se for o caso, inserir cláusula que a vede. A prática, pelo contratado, de subcontratação não autorizada constitui motivo para a rescisão contratual.

Acórdão 6.189/2019-TCU-2ª Câmara: é vedada a subcontratação integral em contratos administrativos, sendo possível a subcontratação parcial quando não se mostrar viável, sob a ótica técnico-econômica, a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do contratante (TCU, 2019).



Em qualquer caso, a Administração deve resguardar-se o direito de avaliar previamente as condições da empresa a ser subcontratada. Essa avaliação inclui as condições jurídica, financeira, de regularidade fiscal, de regularidade com obrigações trabalhistas e a capacidade técnica para execução do contrato, a qual deve ser, no mínimo, igual à da contratada original. A Administração deve reservar-se, ainda, o poder de não autorizar a subcontratação¹.

Acórdão 1.678/2021-TCU-Plenário: não é irregular a previsão, no edital, de que a comprovação da regularidade fiscal de filiais ou de subcontratadas seja ônus da empresa contratada, no decurso da execução contratual, e não exigida da licitante na fase de habilitação (TCU, 2021).

14. RECEBIMENTO PROVISÓRIO E RECEBIMENTO DEFINITIVO

A Lei nº 14.133/2021, nova lei de licitações e contratos administrativos, em seu artigo 140, trata dos recebimentos provisório e definitivo de obras e serviços e compras. Trata-se de procedimentos que já existiam ao amparo da anterior Lei nº 8.666/1993, mas nos quais foram introduzidas novas exigências referentes às de caráter técnico e contratual.

Acerca de obras e serviços, ficou estabelecido no artigo 140, inciso I, que o objeto contratual será recebido provisoriamente pelo responsável pelo acompanhamento e fiscalização, isto é, pelo fiscal do contrato, mediante termo detalhado, uma vez verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico. Já o recebimento definitivo será feito por servidor, que poderá ser o fiscal do contrato, ou por comissão, mediante termo detalhado comprobatório do atendimento das exigências contratuais.

Quanto às compras, o mesmo artigo 140, em seu inciso II, define que o objeto do contrato será recebido provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável pelo acompanhamento e fiscalização, ou seja, pelo fiscal do contrato, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais. O recebimento definitivo será feito por servidor ou comissão, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais. A esse respeito, é importante lembrar que o recebimento provisório não se confunde com o recebimento de obra inconclusa.

Acórdão 853/2013-TCU-Plenário: o recebimento provisório de obras não legitima a entrega provisória de obra inconclusa, mas visa a resguardar a Administração em caso de aparecimento de vícios ocultos (TCU, 2013).

A principal novidade em relação à lei precedente é a exigência dos termos detalhados de exigências técnicas e contratuais. O termo detalhado de cumprimento das exigências de caráter técnico é exigido no recebimento provisório de obras e serviços. O termo detalhado de atendimento das exigências contratuais se refere ao recebimento definitivo, tanto das

1 Importante destacar que o Decreto nº 6.204/2007, que regulamenta o tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas, incentiva a possibilidade de subcontratação em favor desse tipo de empresa. O artigo 7º do referido diploma, em seu caput, incisos e parágrafos, trata dessa faculdade deferida aos órgãos e entidades.



obras e serviços quanto das compras. A exigência desses termos faz ver uma atribuição de responsabilidade mais gravosa para o fiscal do contrato e para as comissões de recebimento designadas pela autoridade competente.

15. EXTINÇÃO CONTRATUAL POR PROBLEMAS LIGADOS À FISCALIZAÇÃO

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 137, define possíveis motivos para extinção do contrato. Essa possibilidade deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, e inclui o desatendimento das determinações regularmente expedidas pelo fiscal do contrato ou por autoridade superior. É dizer, a Administração pode chegar ao desfazimento do contrato no caso de a empresa contratada não atender às determinações corretivas decorrentes da fiscalização do contrato.

No sentido inverso, contudo, em favor da contratada, o mesmo artigo 137 define que a empresa terá direito à extinção contratual, entre outros motivos, nos casos de atraso superior a dois meses, a partir da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou suas parcelas, em razão de obras, serviços ou fornecimentos. Ou seja, a fiscalização contratual ineficiente pode dar azo ao direito de extinção contratual em favor da empresa contratada, caso faça incorrer em atraso prolongado no pagamento devido.

16. PENALIDADES OU SANÇÕES CONTRATUAIS

Nunca é demais lembrar a intrínseca relação entre fiscalização contratual e aplicação de penalidades nos contratos administrativos. O regime dos contratos administrativos, informado que é pelos princípios da superioridade do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público, confere à Administração a prerrogativa de aplicar sanções ao contratado, pela inexecução total ou parcial dos contratos administrativos, nos termos da Lei nº 14.133/2021, artigo 104, inciso IV. Embora a lei não reprima somente condutas dos contratados privados, a prerrogativa de aplicar penalidades é deferida exclusivamente à parte pública no ajuste.

A nova lei de licitações e contratos, em seu artigo 156, define que serão aplicadas aos responsáveis pelas infrações administrativas previstas as sanções de **advertência, multa, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar**. Essas quatro possibilidades esgotam o rol de penalidades que podem ser aplicadas pela Administração a seus contratados. Em seu conjunto, representam um grande poder na seara administrativa, a ser exercido com cautela. Essa cautela deve ser manifestada, entre outros aspectos, pela observância das circunstâncias elencadas no artigo 156, parágrafo primeiro, da nova lei de licitações e contratos administrativos, com destaque para a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle. Maiores transparência e segurança jurídica na aplicação de sanções têm sido destacadas na doutrina como aspectos positivos e inovadores.



Em matéria de sanções e infrações administrativas, a Lei 14.133/2021 inova significativamente se comparada com a legislação anterior. Os sistemas antes previstos pela Lei 8.666/93 e a Lei 10.520/2002 foram unificados pela nova lei de licitações em um rol único de quatro sanções. [...] A nova lei de licitações tipificou melhor as condutas reputadas irregulares, agregou transparência, previsibilidade e segurança para as relações jurídicas convencionadas entre Licitante/Contratado e Administração (MELO, 2021, p. 19).

A sanção de **advertência** somente será aplicada nos casos em que a contratada for responsabilizada pela inexecução parcial do contrato. A inexecução total do contrato ou os casos de inexecução parcial, mas que resultem em grave dano à Administração, não podem ser apenados com a simples advertência. Sua aplicação depende, em qualquer caso, de que não se justifique a aplicação de penalidade mais grave.

A sanção de **multa** poderá ser aplicada quando o contratado incorrer em qualquer das infrações administrativas previstas no artigo 55. Terá como limite mínimo o percentual de 0,5% (cinco décimos por cento) e como limite máximo o percentual de 30% (trinta por cento) do valor do contrato. Deverá, ainda, ter sua forma de cálculo expressamente prevista no edital ou no contrato.

A sanção de **impedimento de licitar e contratar**, quando cabível, impedirá o apenado de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos. Tem validade, portanto, no âmbito federal, estadual ou municipal, conforme o caso, e perdura por tempo maior que a sanção equivalente na anterior lei de licitações e contratos, a suspensão, que era limitada a 2 (dois) anos.

A sanção de **inidoneidade para licitar e contratar**, quando cabível, impedirá o apenado de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos. Tem validade, portanto, nos âmbitos federal, estadual e municipal, concomitantemente, e conta com limite máximo de duração, o que não era previsto na anterior lei de licitações e contratos.

Destaca-se, ainda, a possibilidade de rescisão contratual. Embora a rescisão unilateral não esteja listada no dispositivo que enumera as penalidades contratuais, na prática, trata-se de penalização do contratado, em boa parte dos casos. A doutrina do Direito Administrativo costuma dividir as possibilidades de rescisão unilateral do contrato em “rescisão penalidade” e “rescisão não penalidade”.

Merece registro, ainda, a possibilidade de declaração de inidoneidade pelo TCU, prevista na Lei nº 8.443/1992, artigo 46, no caso de fraude comprovada a processo licitatório. Licitantes assim apenados estarão impossibilitados de contratar com a Administração Pública Federal por um período de até 5 (cinco) anos. Contudo, não se trata de penalidade contratual, aplicada pelo contratante ao contratado faltoso, mas de penalidade de caráter jurisdicional, aplicada pela Corte de Contas quando do exercício do Controle Externo.



Por fim, anota-se que a nova Lei nº 14.133/2021 promove alterações no Código Penal. Entre outras, inclui nova redação sobre os crimes relativos a processos licitatórios e processos administrativos (Capítulo II-B), prevê punições mais rigorosas e revoga os artigos de 89 a 107 da Lei nº 8.666/1993 (MONTEIRO, 2021).

17. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 14.133/2021 introduz importantes mudanças na fiscalização dos contratos administrativos celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública. A reorientação do foco em relação à anterior lei de licitações e contratos, do combate à corrupção para a governança e a eficiência, faz ver com maior realce a importância da fiscalização contratual, confirmada, a esse respeito, como tema de fundamental importância na execução dos contratos administrativos, de forma ainda mais evidente do que ao amparo da legislação anterior.

O correto exercício da fiscalização contratual representa muito da possibilidade de uma contratação atingir verdadeiramente seu propósito ou não. Vários são os casos em que um processo de gestão caracterizado por uma licitação bem-conduzida e culminando em um contrato bem-elaborado termina por malograr como resultado de deficiente fiscalização contratual.

Os danos provocados por uma fiscalização contratual deficiente são notórios. Desperdício de recursos, perda de objeto, punições de servidores, penalidades desnecessárias e desvio de finalidade constituem algumas das mazelas resultantes da má atuação dos fiscais de contratos. Dirigentes e ordenadores de despesa devem incorporar à gestão de suas unidades gestoras uma adequada cultura de fiscalização, em que servidores especialmente designados e adequadamente capacitados conjuguem ao seu conhecimento profissional a necessária postura quando do exercício da fiscalização dos contratos administrativos.

Exercer a atribuição de fiscal de contrato continua a ser, antes de tudo, uma questão de postura. A postura do fiscal da Administração deve ser essencialmente crítica para garantir que os resultados esperados com a contratação sejam realmente obtidos em benefício do órgão ou entidade contratante. Entre outros aspectos, o fiscal de contrato deve ter consciência de que tem uma responsabilidade individualizada com relação ao cumprimento do contrato avençado, podendo, inclusive, ser responsabilizado individualmente quando do exercício inadequado dessa atribuição. A responsabilização individual do fiscal de contrato é pessoal, sendo independente da eventual responsabilização do ordenador de despesa ou de outros colaboradores da Administração, o que demanda uma postura permanentemente atenta e proativa. Os princípios adotados pela nova lei de licitações e contratos administrativos reforçam essa necessidade.

O planejamento, na nova lei, tem sua importância reiteradas vezes afirmada. Além do planejamento referente à condução dos processos de licitação, deve haver o planejamento da futura atividade de fiscalização do contrato que será celebrado. Daí a exigência de providências a serem adotadas pela Administração, antes mesmo da celebração contratual,



em especial no que se refere à capacitação de pessoal para a fiscalização dos contratos administrativos. Além da capacitação dos fiscais, devem o dirigente e o ordenador de despesas, já na fase do planejamento da aquisição, atentar para a definição do *modus operandi* da fiscalização, para a definição dos instrumentos a serem utilizados e para a definição de unidades de medida que viabilizem a efetiva medição dos serviços prestados, tanto quantitativa quanto qualitativamente.

Além do princípio do planejamento, novos princípios adotados pela Lei nº 14.133/2021 têm efeitos sobre a fiscalização dos contratos administrativos. Os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da segurança jurídica, da celeridade e da eficácia fazem com que a fiscalização contratual passe a deter maiores responsabilidades e a contar com regramento mais detalhado, o que representa, em essência, o reconhecimento de sua importância para a obtenção de resultados com a despesa pública.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, o fiscal de contratos, mais que antes, continua sendo a mão forte do órgão ou entidade e o mais importante agente da Administração no que se refere à cobrança do adequado cumprimento do objeto contratado. Ao amparo das novas regras, passa a ser também um agente de fundamental importância com relação à eficiência e à eficácia das contratações realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública. Reforçada se vê sua posição de autoridade sobre a empresa ou pessoa contratada, assim como sua obrigação de atuar, sempre, em prol da qualidade na execução contratual.

O reconhecimento da centralidade do fiscal de contratos administrativos é tão incisivo que a Lei nº 14.133/2021 indica a preferência porque seja um servidor ou empregado público efetivo, bem como prevê, expressamente, impedimentos decorrentes do exercício dessa atribuição. É o caso, por exemplo, da vedação imposta à Administração ou aos seus agentes, durante a vigência de contrato de terceirização, de contratar cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau, de agente público que desempenhe função na fiscalização. Vedação esta que deve constar expressamente do edital da licitação e que vem na esteira da reiterada jurisprudência do TCU, que já proibia a designação de fiscais de contrato em situações de conflito de interesse.

Novidade trazida pela Lei nº 14.133/2021 é a atribuição expressa da responsabilidade pelos danos à empresa ou pessoa contratada, na forma de responsabilidade permanente, mesmo em face de falhas na fiscalização do contrato pela Administração. A nova lei de licitações e contratos afasta em definitivo a ideia de que seria possível a exclusão ou a redução da responsabilidade do contratado em face de deficiências na fiscalização exercida. Permanente é a responsabilidade de quem fornece bens ou presta serviços à Administração Pública, enquanto perdurar a pertinente contratação.

Outra novidade introduzida pela nova lei de licitações e contratos administrativos é a expressa atribuição à Administração da obrigação de capacitar servidores para a fiscalização contratual. Trata-se do reconhecimento legal da importância de capacitar os fiscais para que se atinjam os objetivos do interesse público. A nova lei, assim, trata de um dos pontos nevrálgicos da relação entre os dirigentes e ordenadores de despesa da Administração Pública e os fiscais dos contratos administrativos.



Um dos tópicos mais relevantes continua a ser o da terceirização de serviços. Ao atuar na fiscalização de contratos de prestação de serviços, sobretudo aqueles que envolvem a disponibilização de mão de obra no órgão ou entidade, deve o fiscal de contratos ser especialmente diligente no que se refere à disponibilização de condições adequadas de fiscalização pela empresa contratada, à não geração de vínculo de subordinação com os empregados terceirizados e à fiscalização dos encargos previdenciários e trabalhistas.

- **Condições de fiscalização:** a empresa terceirizada deve facilitar o exercício da fiscalização pelo fiscal da Administração, em especial no que se refere à disponibilização permanente de documentação e à prestação tempestiva de informações requeridas pelo fiscal de contratos, não se admitindo condutas que dificultem a atividade de supervisão das atividades contratuais.
- **Ausência de vínculo:** exceto nos casos em que houver falta realmente grave sendo cometida, toda a relação do fiscal com o pessoal terceirizado deve ser feita por intermédio do preposto da empresa contratada, disponível no local da execução dos serviços, de maneira a não gerar vínculo de subordinação entre a Administração e os empregados terceirizados.
- **Encargos previdenciários:** a Lei nº 14.133/2021 consagra a responsabilidade **solidária** da Administração contratante pelos encargos previdenciários incidentes sobre os serviços prestados por empresa contratada em regime de terceirização, devendo o fiscal estar atento ao recolhimento dos valores devidos à Previdência, a ser destacado no corpo da nota fiscal.
- **Encargos trabalhistas:** a Lei nº 14.133/2021 confirma a responsabilidade **subsidiária** da Administração contratante pelos encargos trabalhistas incidentes sobre os serviços terceirizados, devendo o fiscal de contrato manter-se atento a essa questão e fiscalizar detalhadamente o cumprimento dessas obrigações de forma permanente, pelo menos, por amostragem.

A Lei nº 14.133/2021 reconhece a importância da subcontratação para viabilizar a efetiva entrega do objeto contratado pela empresa contratada e estabelece que, se não houver prejuízo para as responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento. Na subcontratação, mantém-se o vínculo original da Administração com o contratado, que responde integralmente pela entrega do objeto, ainda que a subcontratação haja sido autorizada e realizada dentro dos limites definidos pelo órgão ou entidade, devendo a subcontratação, ainda, ser parcial, nunca total. A Administração deve resguardar-se o direito de avaliar previamente as condições da empresa a ser subcontratada.

O recebimento provisório e o recebimento definitivo de obras, serviços e compras recebem atenção mais detalhada na Lei nº 14.133/2021. A nova lei de licitações e contratos administrativos estabelece a necessidade de avaliação dos aspectos técnico e contratual. No que se refere às obras e serviços, por exemplo, define que o recebimento provisório poderá ser feito pelo fiscal do contrato mediante termo detalhado, após verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico, enquanto o recebimento definitivo, por sua vez, deve ser



feito por servidor ou comissão, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

A Lei nº 14.133/2021 afirma a possibilidade de extinção do contrato por problemas ligados à fiscalização contratual. Inclui entre essas possibilidades o desatendimento das determinações regularmente expedidas pelo fiscal do contrato ou por autoridade superior, ou seja, a Administração pode chegar ao desfazimento do contrato no caso de a empresa contratada não atender às determinações corretivas decorrentes da sua fiscalização. Por outro lado, em favor da empresa contratada, institui o direito que esta teria à extinção contratual, entre outros motivos, quando do atraso superior a dois meses nos pagamentos.

Em relação às penalidades ou sanções contratuais, a Lei nº 14.133/2021 estabelece um rol de quatro sanções possíveis. Com vistas à sua aplicação pela Administração, define, ainda a necessidade de se observar a implantação ou o aperfeiçoamento de programas de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle, além de exigir maiores transparência e segurança jurídica. Além disso, a nova lei promove alterações no Código Penal, incluindo nova redação sobre os crimes relativos a processos licitatórios e administrativos, prevendo punições mais rigorosas e revogando os artigos de 89 a 107 da Lei nº 8.666/1993.

- **Advertência:** sanção aplicável somente nos casos de inexecução parcial do contrato e quando essa inexecução não resultar em grave dano à Administração, dependendo, ainda, de que não se justifique a aplicação de penalidade mais grave.
- **Multa:** sanção aplicável no limite percentual mínimo de 0,5% (cinco décimos por cento) e no limite percentual máximo de 30% (trinta por cento) do valor do contrato, com forma de cálculo expressamente prevista no edital ou no contrato.
- **Impedimento de licitar e contratar:** impede o apenado de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.
- **Inidoneidade para licitar e contratar:** impedirá o apenado de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.

Finalmente, é relevante pontuar acerca da continuada validade da jurisprudência do TCU, mesmo após a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021. A jurisprudência erigida acerca da fiscalização dos contratos administrativos, ainda sob a égide da Lei nº 8.666/1993, continua a valer, por, pelo menos, três motivos. Primeiro, diz respeito, em sua quase totalidade, a princípios que se mantêm em vigor na passagem de uma legislação para a outra. Segundo a nova lei de licitações e contratos administrativos incorpora muito do conteúdo jurisprudencial do TCU, confirmando o seu acerto. Terceiro, é por princípio, no Direito, que o conteúdo jurisprudencial e os atos praticados ao amparo de determinada legislação, como regra, são mantidos na passagem de uma legislação para a outra, com exceção pontual dos aspectos que forem comprovadamente insuscetíveis de aproveitamento.



Em seu conjunto, a Lei nº 14.133/2021, nova lei de licitações e contratos administrativos, confirma a fiscalização como sendo um assunto de primordial importância para a boa execução dos contratos administrativos. Contratos bem-elaborados e resultantes de processos licitatórios bem-conduzidos facilmente podem ter seus resultados frustrados em face de uma fiscalização contratual mal realizada. O fiscal de contratos deve ser servidor público adequadamente capacitado para o exercício dessa atividade e, sobretudo, dotado de postura pessoal e profissional condizente com a elevada responsabilidade que lhe é imposta.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, J. C.; KHOURY, N. E. C.; MACIEL, F. S. P. Aspectos hermenêuticos da nova lei de licitações e contratos administrativos. **Revista do TCU**, n. 147, p. 12-19, Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, jan.-jun. 2021. ISSN 0103-1090.

BITTENCOURT, S. **Nova lei de licitações passo a passo**: comentando artigo por artigo a nova lei de licitações e contratos administrativos, Lei 14.133, de 1º de abril 2021. Belo Horizonte: Forum, 2021. ISBN 978-6555182163.

BRASIL. **Decreto nº 4.547, de 27 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a extinção de cargos efetivos no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Governo Federal, 2002.

BRASIL. **Decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007**. Regulamenta o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Governo Federal, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília: Governo Federal, 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 1967.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Congresso Nacional, 1964.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1992.

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



BRASIL. **Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998.** Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1998.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2002.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (...). Brasília: Congresso Nacional, 2011.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Congresso Nacional, 2021.

CARVALHO, G. O mito do planejamento exorbitante na Lei nº 14.133/2021. **Consultor Jurídico**, 1º out. 2021. Disponível em: <http://www.portalferreirasantos.com.br/o-mito-do-planejamento-exorbitante-na-lei-no-14-1332021/>. Acesso em: 23 fev. 2022.

DALLARI, A. A. Análise crítica das licitações na Lei 14.133/2021. **Consultor Jurídico**, 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-29/interesse-publico-analise-critica-licitacoes-lei-1413321>. Acesso em: 23 mar. 2022.

GARCIA, F. A. Uma visão geral da Lei nº 14.133/2021: avanços e omissões. **Zenite**, 13 abr. 2021. Disponível em: <http://zenite.blog.br/uma-visao-geral-da-lei-n-14-133-2021-avancos-e-omissoes/>. Acesso em: 25 fev. 2022.

GIROTO, M. C. F.; SILVA, M. G. B. B. **O novo normativo legal das licitações e dos contratos.** Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Coordenadoria de Comunicação Social, 6 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-novo-normativo-legal-licitacoes-e-contratos#:~:text=O%20Projeto%20de%20Lei%204253,de%20transi%C3%A7%C3%A3o%20de%20dois%20anos>. Acesso em: 3 abr. 2022.

GOULART, J. F. S. P. **Estudo comparativo entre as Leis de Licitações 14.133/2021 e 8.666/1993.** Universidade Federal de Uberlândia (UFU), 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/33415>. Acesso em: 7 mar. 2022.

JACOBY FERNANDES, A. L. Q. M.; JACOBY FERNANDES, J. U. **Lei 14.133/2021: lei de licitações e contratos administrativos.** Belo Horizonte: Forum, 2021. ISBN 978-6555182125.

JUSTEN FILHO, M. **A nova lei de licitações (Lei 14.133/2021): o que muda?** Apresentação no V Ciclo de capacitação em licitações e contratos do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), 2021a.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021b. ISBN 978-6556146119.



MELO, I. M. **Principais mudanças da nova lei de licitações:** melhorias e barreiras da Lei 14.133/2021. Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/3564/2/TCC%20IZABELA%20MARTINS.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2022.

MONTEIRO, D. A. B. **Lei de licitações (14.133/2021):** principais mudanças. Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/1610>. Acesso em: 24 mar. 2022.

PORTO, R. S. **Falando sobre licitações e contratos:** a nova Lei nº 14.133/2021. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/225718>. Acesso em: 24 mar 2022.

RODRIGUES, H. N. **Uma análise da nova lei de licitações e contratos (14.133/2021) e sua aplicação em obras públicas.** Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/233291>. Acesso em: 12 abr. 2022.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 124/2020-TCU-Plenário.** Tomada de Contas Especial. Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Brasília: TCU, 2020a.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 265/2010-TCU-Plenário.** Relatório de Auditoria. Ministro Raimundo Carreiro. Brasília: TCU, 2010b.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 576/2012-TCU-Plenário.** Monitoramento. Ministro Raimundo Carreiro. Brasília: TCU, 2012b.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 747/2005-TCU-1ª Câmara.** Prestação de Contas. Ministro-Substituto Augusto Sherman. Brasília: TCU, 2005.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 748/2011-TCU-Plenário.** Representação. Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília: TCU, 2011d.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 853/2013-TCU-Plenário.** Relatório de Auditoria. Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2013.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 875/2020-TCU-Plenário.** Relatório de Auditoria. Ministro Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2020b.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1.382/2009-TCU-Plenário.** Relatório de Auditoria. Ministro Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2009.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1.450/2011-TCU-Plenário.** Tomada de Contas Especial. Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2011a.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1.597/2010-TCU-Plenário.** Representação. Ministro-Substituto Augusto Sherman. Brasília: TCU, 2010a.



Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1.671/2017-TCU-Plenário**. Representação de licitante. Ministro José Múcio Monteiro. Brasília: TCU, 2017.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1.678/2021-TCU-Plenário**. Representação. Ministro Raimundo Carreiro. Brasília: TCU, 2021.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2.141/2011-TCU-2ª Câmara**. Prestação de Contas. Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2011b.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2.507/2011-TCU-Plenário**. Tomada de Contas Simplificada. Ministro Valmir Campelo. Brasília: TCU, 2011c.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2.605/2012-TCU-Plenário**. Relatório de Auditoria. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Brasília: TCU, 2012a.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2.737/2014-TCU-Plenário**. Representação. Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília: TCU, 2014a.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 3.083/2010-TCU-Plenário**. Prestação de Contas Simplificada. Ministro Raimundo Carreiro. Brasília: TCU, 2010c.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 3.676/2014-TCU-2ª Câmara**. Representação. Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2014b.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 6.189/2019-TCU-2ª Câmara**. Tomada de Contas Especial. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Brasília: TCU, 2019.

Tribunal Superior do Trabalho (TST). Súmula 331. Contrato de prestação de serviços, legalidade, revisão do Enunciado 256. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília: TST, 1993-1994.

