



Universidade Federal de Campina Grande
Centro de Ciências Jurídicas e Sociais
Mestrado Profissional em Administração Pública

Dissertação de Mestrado

Diego Dario Almeida Quirino

**PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
SEGUNDO A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**

Sousa/PB

2023

DIEGO DARIO ALMEIDA QUIRINO

**PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
SEGUNDO A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientação: Prof.^a Dr.^a Edjane Esmerina Dias da Silva

Sousa/PB

2023

Q8p

Quirino, Diego Dario Almeida.

Princípio da eficiência: gestão de contratos administrativos segundo a nova lei de licitações e contratos / Diego Dario Almeida Quirino. – Sousa, 2023.

81 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2023.

"Orientação: Profa. Dra. Edjane Esmerina Dias da Silva, Prof. Dr. José Ribamar Marques de Carvalho".

Referências.

CDU 351.712.2(043)

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECÁRIA SEVERINA SUELI DA SILVA OLIVEIRA CRB-15/225

DIEGO DARIO ALMEIDA QUIRINO

**PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
SEGUNDO A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-graduação Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Dissertação analisada pela Banca Examinadora composta pelos membros:

Prof.^a Dr.^a Edjane Esmerina Dias da Silva
Orientadora

Prof. Dr. Paulo Henrique da Fonseca
Examinador Externo

Prof.^a Dr.^a Vera Luci de Almeida
Examinador Interno

Sousa/PB

2023

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Sheila Ryan, que me deu suporte em toda minha vida, nunca deixando faltar absolutamente nada, apesar de toda dificuldade colocada à sua frente, sempre orientando os meus passos e minhas decisões, de maneira a me tornar um ser humano justo e feliz.

Uma mulher extraordinária que foi, sozinha, mãe e pai, conseguindo criar dois filhos diante de todos os obstáculos de uma vida.

A senhora ensinou-me aquilo que não se aprende nos escritos, na literatura ou na ciência, ensinou-me a ser paciente, a ser complacente, a entender que em todo problema sempre existirá uma solução, ensinou-me a reconhecer a virtude que há nas coisas simples, nos detalhes da vida, que as partes valem mais que o todo e que a plenitude do sentimento de felicidade está em fazer o bem.

Mãe, sou grato por Deus ter escolhido você para me dar a vida. Você é meu exemplo de força e fé.

A minha gratidão é o menor ato pelo qual posso expressar tantos anos de dedicação e amor. Te amo, mãe!

RESUMO

"Princípio da eficiência: gestão de contratos administrativos segundo a nova lei de licitações e contratos. A nova Lei nº 14.133/2021 trouxe diversas mudanças em relação à gestão de contratos administrativos e ao princípio da eficiência na Administração Pública. Este trabalho de dissertação teve como objetivo analisar o impacto da nova lei na gestão de contratos administrativos, especialmente em relação à eficiência na gestão contratual. Foi realizada uma revisão bibliográfica sobre a evolução histórica da licitação e dos contratos administrativos no Brasil, bem como sobre a importância do princípio da eficiência na Administração Pública e sua evolução. Também foram analisados os principais dispositivos da nova lei relacionados ao planejamento e à execução. Conclui-se a pesquisa com a elaboração de um Guia de Boas Práticas para a Gestão de Contratos Administrativos utilizando-se de ferramentas estratégicas, a fim de aperfeiçoar a eficiência na utilização dos recursos públicos.

Palavras-chave: Princípio da Eficiência. Administração Pública. Licitações e Contratos. Gestão de contratos. Fiscalização de contratos.

ABSTRACT

"Principle of efficiency: management of administrative contracts according to the new law of bidding and contracts. The new Law n° 14.133/2021 brought several changes in relation to the management of administrative contracts and the principle of efficiency in Public Administration. objective to analyze the impact of the new law on the management of administrative contracts, especially in relation to efficiency in contractual management. Public Administration and its evolution. The main devices of the new law related to planning and execution were also analyzed. The research concluded with the elaboration of a Guide of Good Practices for the Management of Administrative Contracts using strategic tools, the in order to improve efficiency in the use of public resources.

Keywords: Principle of Efficiency. Public administration. Bids and Contracts. Contract management. Supervision of contracts.



SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA	10
1.2	OBJETIVOS DA DISSERTAÇÃO	11
2	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LICITAÇÃO E DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO BRASIL	13
2.1	BREVE HISTÓRICO DA LICITAÇÃO NO BRASIL.....	13
2.2	EVOLUÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO PAÍS	17
3.	PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	20
3.1	CONCEITO E IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	20
3.2	APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO DE CONTRATOS	24
4	ANÁLISE DOS PRINCIPAIS DISPOSITIVOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS RELACIONADOS À GESTÃO DE CONTRATOS E À EFICIÊNCIA	25
4.1	PROCEDIMENTOS DE GESTÃO DE RISCOS.....	26
4.2	SANÇÕES EM CASO DE DESCUMPRIMENTO DO CONTRATO	29
4.3	CRIAÇÃO DO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	31
4.4	FUNCIONALIDADES DO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	32
4.5	MELHOR RELAÇÃO CUSTO-BENEFÍCIO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	33
5	DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A EFETIVAÇÃO DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	39
5.1	NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA NOVA LEI	39
5.2	CAPACITAÇÃO E CONSCIENTIZAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS	43
5.4	SUPERANDO OS DESAFIOS PARA ALCANÇAR A EFICIÊNCIA NA GESTÃO DE CONTRATOS.	47
6	CONCLUSÃO	52
7	REFERÊNCIAS	55
	APÊNDICE ÚNICO.....	57
	SUMÁRIO	57
	1. INTRODUÇÃO.....	58
	1.1. PROPÓSITO DO GUIA	58
	1.2. IMPORTÂNCIA DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO DE CONTRATOS	59
	2. PRINCÍPIOS DA GESTÃO DE CONTRATOS.....	60
	2.1. LEGALIDADE.....	60
	2.2. EFICIÊNCIA	61
	2.3. TRANSPARÊNCIA.....	61
	2.4. EQUIDADE	61
	3. PLANEJAMENTO DE CONTRATOS	62
	3.1. DEFINIÇÃO CLARA DO OBJETO	63

3.2. IDENTIFICAÇÃO DAS NECESSIDADES	63
3.3. PREVISÃO DOS RECURSOS	64
3.4. GESTÃO DE RISCOS	64
4. SELEÇÃO DE CONTRATADOS.....	67
4.1. DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS DE SELEÇÃO.....	68
4.2. AVALIAÇÃO DE PROPOSTAS.....	68
4.3. HABILITAÇÃO DOS PROPONENTES	68
5. GESTÃO E EXECUÇÃO DE CONTRATOS	70
5.1. MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO.....	71
5.2. AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO CONTRATADO	77
5.3. APLICAÇÃO DE SANÇÕES	77
6. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE	78
6.1. DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES.....	78
6.2. AUDITORIA DE CONTRATOS.....	80
6.3. PRESTAÇÃO DE CONTAS	80

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do tema

O princípio da eficiência na Administração Pública é um dos pilares fundamentais da gestão pública moderna, que busca aprimorar a prestação dos serviços públicos e garantir a utilização adequada dos recursos públicos.

Nas palavras de Di Pietro “[...] o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a atuação de forma rápida, precisa e coerente, com o menor dispêndio possível de recursos públicos e sem prejuízo da qualidade do serviço” (Di Pietro, 2018) ¹.

Nesse sentido, a eficiência na gestão de contratos administrativos se torna essencial para garantir a realização dos objetivos da Administração Pública e para evitar prejuízos aos cofres públicos.

“A gestão de contratos é uma atividade complexa que exige planejamento, controle, monitoramento e avaliação, visando a garantir a eficiência na execução dos contratos e o cumprimento dos objetivos da Administração Pública” (Motta, 2021) ².

A nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) traz inovações importantes que visam aprimorar a eficiência na gestão de contratos, tais como a obrigatoriedade de gestão de riscos, a previsão de sanções em caso de descumprimento do contrato, a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas e a busca pela melhor relação custo-benefício nas contratações públicas.

A gestão de contratos administrativos é uma das principais atividades da Administração Pública, visto que se trata de um instrumento importante para a realização de obras, serviços e compras governamentais. No entanto, essa gestão também pode ser um grande desafio para os gestores públicos, tendo em vista a complexidade das contratações e a necessidade de garantir a eficiência e transparência em todo o processo.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

² MOTTA, Fabrício. **Gestão de contratos públicos: o que há de novo na Lei nº 14.133/2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

Todavia, para que a eficiência na gestão de contratos seja efetivamente alcançada, é necessário que os gestores públicos estejam capacitados e conscientes da importância desse processo.

Segundo Carvalho Filho (2020),

"A capacitação e treinamento dos gestores públicos é fundamental para garantir a eficiência na gestão de contratos, bem como a transparência e a responsabilidade na utilização dos recursos públicos".³

Assim, o novo regime de contratação representa um importante avanço para a eficiência na gestão de contratos administrativos, mas é necessário que os gestores públicos estejam preparados para implementá-la de forma adequada e efetiva, visando sempre ao interesse público e à realização dos objetivos da Administração Pública.

Nesta pesquisa, serão apresentados os desafios e perspectivas para a efetivação da eficiência nessa gestão de contratos, bem como as recomendações para que a nova lei seja implementada de forma adequada e efetiva pelos gestores públicos por meio de um guia que estabelece boas práticas, conforme a nova lei licitatória.

1.2 Objetivos da Dissertação

Um dos objetivos centrais desse tema é aprimorar a eficiência na gestão de contratos administrativos, visando garantir a execução adequada dos serviços, obras e compras governamentais e a utilização adequada dos recursos públicos. A busca pela economicidade na execução dos contratos é um dos principais objetivos, uma vez que se busca garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma racional e eficiente, evitando desperdícios e prejuízos para o erário.

Nesse contexto, a criação de um guia técnico que auxilie os gestores e fiscais na gestão de contratos administrativos pode ser uma importante ferramenta para garantir a produtividade na execução dos contratos.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020.

O manual técnico pode estabelecer critérios objetivos para a fiscalização dos contratos, bem como orientar os gestores públicos na gestão dos riscos e na identificação de eventuais problemas na execução dos contratos (Motta, 2021)⁴.

Além disso, o guia pode auxiliar na transparência da gestão de contratos, uma vez que estabelece regras claras e objetivas para a execução dos serviços e a utilização dos recursos públicos, facilitando, desse modo, o controle social e a fiscalização pelos órgãos de controle.

A gestão eficiente de contratos administrativos tornou-se necessária para a Administração Pública, uma vez que esses contratos representam uma parcela significativa dos gastos governamentais. Segundo dados do Tribunal de Contas da União (TCU)⁵, as despesas com contratos administrativos representam cerca de 20% do orçamento federal anual.

Para sustentar a eficiência na gestão desses contratos, é imprescindível que os gestores públicos estejam capacitados e tenham acesso a ferramentas e orientações adequadas.

Esse guia técnico pode conter informações sobre as principais etapas da gestão de contratos, tais como o planejamento, a seleção dos contratados, a execução dos serviços, o acompanhamento e fiscalização, a gestão de riscos, entre outras. Além disso, pode estabelecer critérios objetivos para a avaliação do desempenho dos contratados, a verificação do cumprimento das obrigações contratuais e a aplicação de sanções em caso de descumprimento.

A criação de um guia também pode contribuir para a padronização dos procedimentos e a melhoria da transparência no gerenciamento financeiro de toda entidade.

Portanto, espera-se com a pesquisa a elaboração de um guia de boas práticas para orientação aos gestores e fiscais de contratos administrativos sobre procedimentos de gestão contratual, levando em consideração as mudanças trazidas na nova Lei, bem como orientando sobre o uso de ferramentas estratégicas para aprimoramento das atividades de execução e controle.

⁴ MOTTA, Fabrício. **Gestão de contratos públicos: o que há de novo na Lei nº 14.133/2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Fiscalização de contratos**. Brasília: TCU, 2018.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LICITAÇÃO E DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO BRASIL

2.1 Breve histórico da licitação no Brasil

A licitação no Brasil tem sua origem nas Ordenações Filipinas, que foram adotadas no país ainda durante o período colonial. Entretanto, o processo de regulamentação da licitação só começou a ser efetivamente consolidado a partir da promulgação da Lei nº 8.666/1993, que estabeleceu as normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública.

Antes da edição da Lei nº 8.666/1993, o processo de contratação de serviços e aquisição de bens pela Administração Pública era realizado de forma pouco transparente e com pouca efetividade no controle dos gastos públicos. Com a nova legislação, foi estabelecido um conjunto de regras para a realização de licitações e contratos, com o objetivo de aperfeiçoar a transparência, a concorrência e a economicidade quando do tratamento de recursos públicos.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2015)⁶,

“A Lei nº 8.666/1993 representou um marco histórico na regulamentação das licitações no Brasil, ao estabelecer princípios como a publicidade, a isonomia, a competitividade, a economicidade e a moralidade na contratação de serviços e aquisição de bens pela Administração Pública”.

Apesar dos avanços promovidos pela Lei nº 8.666/1993, ao longo dos anos surgiram críticas quanto à sua efetividade na promoção da eficiência na gestão dos contratos administrativos. Em resposta a essas críticas, foi editada a Lei nº 14.133/2021, que trouxe importantes mudanças na legislação de licitações e contratos, com o objetivo de buscar a efetividade do processo de contratação pública.

A partir da década de 1990, o Brasil passou por um processo de modernização de suas políticas públicas, com a introdução de novas técnicas e ferramentas de gestão. Nesse contexto, a licitação se tornou uma das principais formas de contratação pela Administração Pública, por ser um procedimento transparente e eficiente para a escolha de empresas prestadoras de serviços ou fornecedoras de bens.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

Ainda que a licitação seja um procedimento relativamente recente no Brasil, ela já passou por diversas mudanças ao longo do tempo. Desde sua regulamentação inicial em 1965 pela Lei das Licitações (Lei nº 4.464/1964), até a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), diversas normas e regulamentações foram editadas.

De acordo com Mattos e Viana (2017, p. 20)⁷,

"A evolução histórica da licitação no Brasil demonstra que a Administração Pública tem se esforçado em aprimorar os processos licitatórios, com o objetivo de torná-los mais eficientes e eficazes, garantindo a realização de contratações públicas de qualidade e com maior economicidade".

Portanto, é possível perceber que a licitação no país tem uma história marcada por transformações e avanços, sempre buscando aprimorar os processos de contratação pública e gerenciar da melhor forma a eficiência e economicidade na gestão dos recursos públicos.

A evolução histórica da licitação no Brasil reflete a própria evolução do Estado e da Administração Pública brasileira. Desde a Constituição Imperial de 1824, a administração de bens públicos era atribuição do Poder Executivo, que podia contratar livremente sem precisar obedecer a qualquer procedimento formal. Com o passar dos anos, as demandas sociais foram aumentando e o controle da sociedade sobre os gastos públicos se intensificou, exigindo a implementação de mecanismos mais eficientes e transparentes para a contratação de bens e serviços pela Administração.

A Lei das Licitações (Lei nº 4.464/1964) foi um marco importante na regulamentação das contratações públicas no Brasil, pois estabeleceu um conjunto de regras e princípios que visavam garantir a isonomia, a competitividade e a transparência nos processos licitatórios. Ainda assim, a lei apresentava falhas e lacunas, o que levou à sua substituição pela Lei nº 8.666/1993, que vigora até hoje e é considerada um dos principais instrumentos normativos para a contratação pública no Brasil.

A nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) é uma tentativa de modernizar ainda mais a contratação pública no Brasil, incorporando novos princípios e diretrizes que visam à eficiência, à transparência e à inovação nos processos de contratação. Com ela, espera-se que os

⁷ MATTOS, Fabiana de; VIANA, Marilda Aparecida. **Licitações públicas: evolução histórica, conceitos e princípios**. Revista Direito Público, v. 12, n. 81, p. 18-27, 2017.

procedimentos licitatórios se tornem mais ágeis e menos burocráticos, o que pode resultar em economia para os cofres públicos e na entrega de serviços e obras de melhor qualidade para a população.

Entre as principais mudanças trazidas pela nova lei, destacam-se a possibilidade de utilização de modalidades de licitação mais ágeis e flexíveis, como o diálogo competitivo e a licitação por técnica e preço; a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, que centraliza informações e dados sobre licitações e contratos públicos em todo o país; e a inclusão de medidas para prevenção e combate à corrupção e à fraude em licitações e contratos.

De acordo com o jurista Marçal Justen Filho⁸, a nova lei representa um avanço em relação à legislação anterior, pois "amplia as possibilidades de escolha da modalidade de licitação, assegura maior transparência e publicidade aos processos licitatórios, valoriza a técnica e a qualidade na seleção de fornecedores e prestadores de serviços, incentiva a inovação e a sustentabilidade, e promove a eficiência na gestão pública" (JUSTEN FILHO, 2021).

Assim, a nova Lei de Licitações e Contratos é vista como um importante instrumento para modernizar a máquina pública, por isso surge a necessidade de compilar e traduzir em um guia orientador, a fim de facilitar a compreensão dos novos ditames.

A evolução do princípio da eficiência no ordenamento jurídico brasileiro pode ser resumidamente traçada em três etapas principais:

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 21ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

Figura 1 - Evolução do Princípio da Eficiência



Fonte: do autor

Desse modo, pode-se observar que a evolução histórica da licitação no Brasil é um reflexo da própria evolução do Estado e da sociedade brasileira, marcada por desafios e avanços na gestão dos recursos públicos. A cada nova regulamentação, busca-se aprimorar os processos licitatórios.

Noutro turno, a respeito do surgimento desse instituto licitatório de aquisição de bens e serviços, pode-se rastrear até a Antiguidade, em culturas como o Egito Antigo e o Império Romano. Nesses casos, elas geralmente estavam associadas à contratação de obras públicas, como a construção de monumentos ou infraestruturas.

A ideia de um processo formalizado de licitação começou a ganhar forma na Idade Média, especialmente na Europa. Durante esse período, muitas cidades-estados italianas começaram a instituir processos formais para garantir que contratos públicos fossem concedidos de forma justa e transparente. Por exemplo, em Veneza, havia um sistema conhecido como "La Senseria", onde as propostas para grandes contratos públicos eram feitas em envelopes selados e abertos em um processo público.

Entretanto, os sistemas modernos de licitação e contratação administrativa que estamos familiarizados hoje só começaram a se desenvolver no século XIX e início do século XX. Isso foi

impulsionado pela expansão do papel do Estado na economia e a necessidade de garantir que os recursos públicos fossem utilizados de forma eficaz e eficiente.

Para exemplificar, a Lei britânica de Licitações Públicas de 1870 foi uma das primeiras leis modernas que estabeleceram diretrizes claras para o processo de licitação pública. Nos Estados Unidos, a Lei de Licitações Públicas de 1949 estabeleceu a estrutura para a licitação federal, e desde então foi expandida e refinada.

Por seu turno, no Brasil, a Lei nº 8.666 de 1993, é a principal lei que regula as licitações e contratos administrativos. Ela estabelece as normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá demais providências, porém, como veremos, esse diploma foi substituído em sua integralidade pela Lei nº 14.133/2021, a qual estabelece um novo regime de contratações públicas.

De todo modo, essas leis e regulamentos visam garantir que o processo de contratação pública seja competitivo, justo, transparente e obtenha o melhor valor para o dinheiro dos contribuintes. Elas também ajudam a prevenir a corrupção e o nepotismo, garantindo que os contratos públicos não sejam concedidos com base em favores pessoais ou políticos.

2.2 Evolução dos contratos administrativos no país

Os contratos administrativos são acordos firmados entre a Administração Pública e particulares, que têm por finalidade a execução de obras, serviços ou aquisições, conforme as necessidades do Estado. No Brasil, a evolução dos contratos administrativos teve início no século XIX, com a promulgação do Código Comercial de 1850, que instituiu os contratos de fornecimento de bens e serviços para o Estado.

Com o passar dos anos, a evolução da legislação trouxe mudanças importantes para a gestão dos contratos administrativos no país. A primeira grande mudança ocorreu com a Lei de Licitações e Contratos, de 1993, que estabeleceu normas gerais para a licitação e contratação de obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito da Administração Pública. A referida lei foi uma evolução em relação às leis anteriores, que não regulamentavam de forma tão detalhada os procedimentos para a realização de contratos com o Estado.

Com o objetivo de aprimorar ainda mais a gestão dos contratos administrativos, em 2021 foi promulgada a Lei Nacional de Licitações e Contratos Administrativos, que revogou a Lei de

Licitações e Contratos de 1993 e trouxe diversas mudanças para a área. Dentre as principais alterações, destaca-se a criação de um novo tipo de licitação, a licitação técnica e preço, que tem como objetivo avaliar não apenas o preço da proposta, mas também a sua qualidade técnica, o que antes não havia previsão.

Apesar das mudanças trazidas pela nova lei, é importante ressaltar que ainda há desafios a serem enfrentados na gestão dos contratos administrativos no país. Um exemplo é a necessidade de maior transparência na execução dos contratos, o que pode ser alcançado com a adoção de tecnologias que permitam o acompanhamento online e em tempo real das obras e serviços contratados.

Diante disso, trata-se a evolução dos contratos administrativos no país de um processo contínuo e em constante aprimoramento, visando à melhoria da gestão pública e à garantia do uso adequado dos recursos públicos.

Na década de 1990, com a implementação do Plano Real, o país iniciou uma abertura para o mercado internacional e uma maior privatização de setores que antes eram controlados pelo Estado, como as telecomunicações e energia elétrica. Esse cenário trouxe uma nova dinâmica para os contratos administrativos, com a necessidade de adaptação a práticas mais modernas e eficientes.

Nesse contexto, surgiram também novas formas de contratação, como as Parcerias Público-Privadas (PPPs)⁹ e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)¹⁰, que buscavam agilizar e tornar mais eficiente a contratação de obras e serviços públicos.

Não obstante, mesmo com as mudanças, o país ainda enfrenta problemas relacionados à má gestão e corrupção nos contratos administrativos. Por isso, é importante que as leis e normas

⁹ Parcerias Público-Privadas (PPPs) são contratos firmados entre a administração pública e empresas privadas para a realização de obras e serviços de interesse público. Nessas parcerias, a empresa privada é responsável pela execução do projeto e pode obter remuneração através de receitas geradas pela exploração da obra ou serviço. As PPPs são regulamentadas pela Lei nº 11.079/2004 e podem ser celebradas em diferentes áreas, como infraestrutura, saúde, educação e segurança pública.

¹⁰ O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) é um conjunto de normas e procedimentos estabelecidos pela Lei nº 12.462/2011 para a realização de licitações e contratos de obras, serviços e compras realizados pela administração pública federal. O RDC tem como objetivo agilizar e modernizar o processo de contratação, por meio da adoção de critérios diferenciados de seleção e julgamento, além da possibilidade de utilização de instrumentos como o diálogo competitivo e a contratação integrada. O RDC pode ser utilizado em casos de obras e serviços relacionados à Copa do Mundo de 2014, Jogos Olímpicos de 2016, além de outras situações previstas em lei.

sejam constantemente atualizadas e aprimoradas, visando garantir uma gestão eficiente e transparente dos recursos públicos.

Como afirma o jurista Carvalho Filho (2020)¹¹,

"A gestão eficiente dos contratos públicos é fundamental para garantir a correta aplicação dos recursos públicos e o atendimento das necessidades da sociedade. Para isso, é preciso que as leis e normas sejam claras e eficazes, e que os gestores e fiscais sejam capacitados e treinados para o desempenho de suas funções".

Ainda em meados dos anos 90, houve uma mudança de paradigma na gestão pública brasileira, com a adoção de técnicas gerenciais do setor privado e a busca por maior eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos. Nesse contexto, os contratos administrativos passaram a ser vistos como instrumentos importantes para a consecução desses objetivos.

Com a Constituição Federal de 1988, os contratos administrativos passaram a ser regidos pelos princípios constitucionais, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Essa mudança significativa teve reflexos importantes na jurisprudência e na doutrina, que passaram a defender a necessidade de a Administração Pública observar esses princípios em todas as suas contratações.

Nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello (2019)¹²,

"A Administração não pode descuidar da observância desses princípios, sob pena de tornar nulo o contrato celebrado".

Nessa esteira, a jurisprudência também tem exigido a transparência na gestão dos contratos administrativos, de modo que seja possível ao cidadão acompanhar a execução do contrato e fiscalizar a atuação da Administração Pública.

Com a Lei nº 8.666/1993, houve uma regulamentação mais precisa dos contratos administrativos no país. Essa lei estabeleceu, por exemplo, regras para a formalização, execução, fiscalização e rescisão dos contratos, além de definir as hipóteses de sua alteração e prorrogação.

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.

¹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

Entretanto, a aplicação dessa lei foi marcada por diversos problemas, como a falta de capacitação dos gestores públicos, a burocratização excessiva dos procedimentos e a corrupção. Essas questões levaram a uma revisão das normas aplicáveis aos contratos administrativos, com a edição de novas leis e normas.

Em 2016, foi publicada a Lei nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas estatais e suas subsidiárias no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Essa lei estabeleceu normas específicas para a celebração e gestão dos contratos administrativos pelas empresas estatais, visando aprimorar a eficiência na gestão dos recursos públicos.

A evolução dos contratos administrativos no Brasil foi marcada por avanços importantes, mas ainda enfrenta desafios relacionados à eficiência e transparência na gestão dos recursos públicos.

Em síntese, pode-se afirmar que a evolução dos contratos administrativos no Brasil se deu ao longo do tempo, com aprimoramentos trazidos por diversas leis e normas regulamentares, todavia a publicação de manuais e guias orientativos para aplicação prática na atividade administrativa sempre foi escassa, existindo poucos documentos com este fim.

3. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 Conceito e importância do princípio da eficiência

O princípio da eficiência, instituído no Brasil pela Emenda Constitucional nº 19/98, impõe ao administrador público a obrigação de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, obtendo o melhor resultado com o mínimo de recursos possíveis. Em termos práticos, significa realizar tarefas em menos tempo, com menos esforço, menos material e, principalmente, com maior qualidade (BRASIL, 1998)¹³.

Na gestão de contratos administrativos, esta eficiência tem ampla aplicação. O gestor de contratos deve buscar, constantemente, alternativas que aperfeiçoem o processo de contratação e

¹³ BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jun. 1998.

gerenciamento de recursos, buscando garantir a melhor relação custo-benefício para a administração pública (DI PIETRO, 2015)¹⁴.

Mello (2015)¹⁵ reforça que o princípio da eficiência está diretamente ligado ao planejamento e ao controle dos recursos públicos. Ele aponta que um planejamento eficiente deve ser elaborado com antecedência, considerando todas as etapas da contratação, desde a definição do objeto até a execução e fiscalização do contrato.

Na gestão de contratos, a eficiência pode ser mensurada por meio de indicadores de desempenho, que podem contemplar aspectos como: tempo de execução do contrato, qualidade dos serviços prestados, satisfação do usuário, entre outros. Esses indicadores servem como ferramentas de controle e permitem que o gestor público identifique oportunidades de melhoria nos processos de contratação (CUNHA, 2013)¹⁶.

Ademais, o uso de tecnologias pode contribuir para o aumento da eficiência na gestão de contratos administrativos. Plataformas digitais podem auxiliar no monitoramento de contratos, facilitando o controle dos prazos, a identificação de falhas e a tomada de decisões com base em dados (GOMES, 2018)¹⁷.

O respectivo princípio possui papel fundamental na gestão de contratos administrativos, na medida em que direciona a atuação do administrador público para a busca de processos mais ágeis, econômicos e de melhor qualidade. A adoção de boas práticas, o uso de tecnologia e a constante avaliação do desempenho dos contratos são estratégias que podem contribuir para o alcance de uma gestão contratual eficiente.

O referido princípio é uma das bases fundamentais da Administração Pública brasileira, e se tornou mais evidente com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esse princípio exige que a Administração Pública atue com rapidez, precisão e coerência, buscando sempre a

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

¹⁶ CUNHA, F. P. da. **Contratação pública: análise da eficiência dos processos de contratação na administração pública**. Revista de Administração Pública, 2013.

¹⁷ GOMES, D. S. **O papel da tecnologia na gestão de contratos administrativos**. Revista Brasileira de Direito Administrativo, 2018.

melhor relação entre os resultados alcançados e os recursos empregados, com o objetivo de garantir a efetividade das políticas públicas e a satisfação dos cidadãos.

A eficiência é um conceito que pode ser entendido como a capacidade de produzir resultados com qualidade, em menor tempo e com menor custo, sem comprometer a qualidade do serviço prestado. Nesse sentido, ela se diferencia da ideia de mera economia, uma vez que também exige a produção de resultados positivos para a sociedade.

O princípio da eficiência está expressamente previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, que dispõe que a Administração Pública deve atuar de forma eficiente, visando a satisfação dos interesses coletivos e a promoção do bem-estar geral da população. Ainda nessa esteira, este princípio também está presente em diversas leis e normas, como a Lei nº 8.666/1993, que trata das licitações e contratos na Administração Pública, e a Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Na doutra lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018)¹⁸,

"O princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a atuação de forma rápida, precisa e coerente, com o menor dispêndio possível de recursos públicos e sem prejuízo da qualidade do serviço".

Noutro giro, para o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (2019)¹⁹, a inobservância dos princípios elencados na Constituição pode gerar efeitos até mesmo de invalidação do negócio jurídico, senão vejamos:

"A administração não pode descuidar da observância desses princípios, sob pena de tornar nulo o contrato celebrado".

Dessa forma, é possível afirmar que o princípio da eficiência é um dos mais importantes pilares do Direito Administrativo, pois busca garantir que a Administração Pública atue de forma ágil, transparente e responsável, com vistas à realização dos interesses públicos e à satisfação das necessidades dos cidadãos.

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

¹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

Além do mais, a eficiência é um dos princípios norteadores da atuação do Estado, conforme assevera José dos Santos Carvalho Filho (2020)²⁰,

"A eficiência não é mais um mero elemento secundário na Administração Pública, mas, sim, um princípio igualmente importante e essencial, que deve permear todas as atividades públicas".

A eficiência é um princípio que deve ser observado tanto na gestão de recursos financeiros quanto na gestão de recursos humanos e materiais.

Este princípio na esfera pública refere-se à busca constante pela melhoria na qualidade dos serviços prestados pelo Estado, visando à satisfação das necessidades e expectativas da sociedade de forma mais ágil, econômica e eficaz possível.

Nesse sentido, a administração pública deve atuar de forma racional e responsável na aplicação dos recursos públicos, buscando sempre a maximização dos resultados e a otimização do desempenho de suas atividades, de modo a garantir a efetividade de suas ações e a realização do bem comum.

Conforme leciona Hely Lopes Meirelles (2019)²¹,

"A eficiência administrativa é exigência dos princípios republicanos para o bom desempenho das funções estatais e obtenção dos resultados que justifiquem sua intervenção na vida dos cidadãos".

Assim, é imprescindível que a administração pública adote mecanismos de gestão eficiente, planejamento adequado e controle rigoroso para a execução de suas atividades, tendo em vista a importância dos serviços prestados e a necessidade de atender às demandas sociais de forma satisfatória.

Nesse aspecto, o controle rigoroso para almejar a excelência eficiente da administração pública pode ser viabilizada no acompanhamento fiel da execução do contrato, especificamente

²⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020.

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 47. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

aqueles voltados à manutenção das entidades e órgãos públicos, como, por exemplo, o de locação de mão de obra continuada, isto é, a terceirização.

Veremos que alguns pontos contratuais podem ser revistos e reajustados pela própria administração, sem anuência do contratado, efetivando uma eficiência financeira.

Diante disso, é possível concluir que o princípio da eficiência é um dos pilares da administração pública contemporânea, tendo sido consagrado tanto na Constituição Federal de 1988 quanto em outras normas que regulam a atuação do Estado. Sua aplicação é essencial para garantir a otimização dos recursos públicos e a prestação de serviços públicos de qualidade à sociedade.

3.2 Aplicação do princípio da eficiência na gestão de contratos

O princípio da eficiência é essencial na gestão de contratos administrativos, pois busca garantir a execução adequada e econômica do objeto contratado, promovendo o melhor uso dos recursos públicos. Alguns exemplos de sua aplicação na gestão de contratos são:

Elaboração de plano de gestão: a administração pública deve elaborar um plano de gestão do contrato, que contemple metas, prazos, responsabilidades e indicadores de desempenho. Isso permite um acompanhamento eficiente do contrato, evitando desvios e atrasos.

Fiscalização efetiva: a administração pública deve designar um fiscal do contrato responsável por acompanhar a execução do objeto contratado e verificar o cumprimento das obrigações do contratado. Uma fiscalização efetiva evita a ocorrência de falhas e garante a qualidade do serviço prestado.

Adoção de tecnologias: a utilização de tecnologias pode auxiliar na gestão de contratos, proporcionando maior eficiência e agilidade na execução dos serviços. Por exemplo, a adoção de sistemas de informação permite um acompanhamento mais detalhado do contrato, facilitando a tomada de decisões.

Treinamento dos gestores: é fundamental que os gestores responsáveis pela gestão do contrato sejam capacitados e treinados para a execução de suas funções. Isso garante uma gestão eficiente do contrato, evitando falhas e prejuízos aos cofres públicos.

Ser eficiente na gestão contratual, além de dever funcional do gestor, trata-se de uma responsabilidade social com o patrimônio público e com a sociedade.

Outro exemplo de aplicação do princípio da eficiência na gestão de contratos é a adoção de ferramentas de monitoramento e controle.

É essencial que a Administração Pública esteja preparada para fiscalizar e avaliar o desempenho dos contratados, a fim de garantir a qualidade e a economicidade da prestação do serviço. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU)²² já se pronunciou sobre a importância da fiscalização e controle dos contratos, destacando que “a boa fiscalização é aquela que impede, detecta e corrige falhas e irregularidades, minimizando os riscos e prejuízos para a Administração e para o erário”.

Nessa esteira, a adoção de práticas de transparência e participação da sociedade na gestão dos contratos também contribui para a eficiência na gestão pública. A publicidade dos atos e documentos, a realização de audiências públicas e a participação de representantes da sociedade em comissões de acompanhamento de contratos são algumas das medidas que podem ser adotadas para garantir a transparência e a participação popular na gestão de contratos administrativos. (CARVALHO FILHO, 2020)²³.

Assim, pode-se afirmar que o princípio da eficiência na gestão de contratos administrativos implica a adoção de medidas que visem à economicidade, qualidade e transparência na prestação do serviço público, sempre buscando maximizar os benefícios para a sociedade. A adoção de práticas de monitoramento e controle, a capacitação dos gestores públicos, a transparência e participação popular são exemplos de medidas que podem ser adotadas para a aplicação desse princípio na gestão de contratos.

4 ANÁLISE DOS PRINCIPAIS DISPOSITIVOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS RELACIONADOS À GESTÃO DE CONTRATOS E À EFICIÊNCIA

²² TCU - Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 197/2019.

²³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

4.1 Procedimentos de gestão de riscos

Gestão de riscos na administração pública é o processo de identificação, avaliação e resposta aos riscos que afetam as atividades e os objetivos da Administração Pública. Ela se concentra na prevenção e no gerenciamento dos riscos que possam afetar a eficácia, eficiência e efetividade da gestão pública.

A gestão de riscos envolve a identificação dos riscos potenciais, avaliação da probabilidade e impacto desses riscos e a implementação de medidas de mitigação para reduzir a possibilidade de ocorrência de eventos indesejados ou minimizar seus efeitos caso ocorram.

É um processo dinâmico e contínuo que deve ser integrado à gestão de projetos e à tomada de decisões para garantir que os recursos públicos sejam alocados de forma eficaz e eficiente.

Para Justen Filho (2016)²⁴,

"A gestão de riscos é instrumento para aprimorar a eficiência, a eficácia e a economicidade da gestão pública, possibilitando a adoção de medidas que permitam o aproveitamento das oportunidades e a mitigação das ameaças".

Já para o Tribunal de Contas da União (TCU), a gestão de riscos na administração pública consiste em:

"Identificar, avaliar, medir, tratar, monitorar e comunicar riscos, em relação aos objetivos da organização, com o propósito de aumentar a probabilidade e o impacto de eventos positivos e reduzir a probabilidade e o impacto de eventos adversos" (TCU, 2018).²⁵

Ainda segundo o TCU, a gestão de riscos deve ser incorporada aos processos de planejamento estratégico, gestão de projetos, gestão de processos, gestão de contratos e gestão de crises, de forma a assegurar que os riscos sejam gerenciados de forma sistemática e integrada.

Outro órgão controlador do estado, A Controladoria-Geral da União (CGU) do Brasil, também enfatiza a importância do gerenciamento de riscos nos contratos públicos.

²⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

²⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança e Gestão de Riscos: um guia para a administração pública**. Brasília: TCU, 2018.

O gerenciamento de riscos é uma prática essencial que ajuda as entidades públicas a identificar, avaliar e mitigar potenciais problemas que podem surgir durante a execução de um contrato. Isso pode incluir riscos financeiros, como o risco de um fornecedor não conseguir entregar um projeto dentro do orçamento, riscos operacionais, como o risco de atrasos ou falhas na entrega, e riscos legais, como o risco de não conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis.

O gerenciamento eficaz permite que as organizações públicas tomem decisões informadas e proativas para evitar ou minimizar problemas potenciais. Por exemplo, eles podem escolher trabalhar apenas com fornecedores que tenham um histórico comprovado de entrega dentro do prazo e do orçamento, ou podem incluir cláusulas contratuais que protejam a entidade pública no caso de falhas na entrega ou problemas legais.

A CGU, como órgão responsável pela defesa do patrimônio público e pelo combate à corrupção, provavelmente destacaria a importância do gerenciamento de riscos como uma ferramenta essencial para prevenir o desperdício e o mau uso dos recursos públicos, bem como para garantir que os contratos públicos sejam executados de forma eficaz e eficiente.

Além disso, o gerenciamento de riscos é uma parte importante da governança corporativa e da responsabilidade, ajudando a garantir que os contratos públicos sejam gerenciados de maneira transparente e responsável. Como tal, seria uma área-chave de foco em qualquer manual ou orientações da CGU sobre contratos públicos.

Existem diversos procedimentos da gestão de riscos que podem ser adotados em uma organização, dependendo das suas necessidades e objetivos. Alguns exemplos de procedimentos são:

Identificação dos riscos;

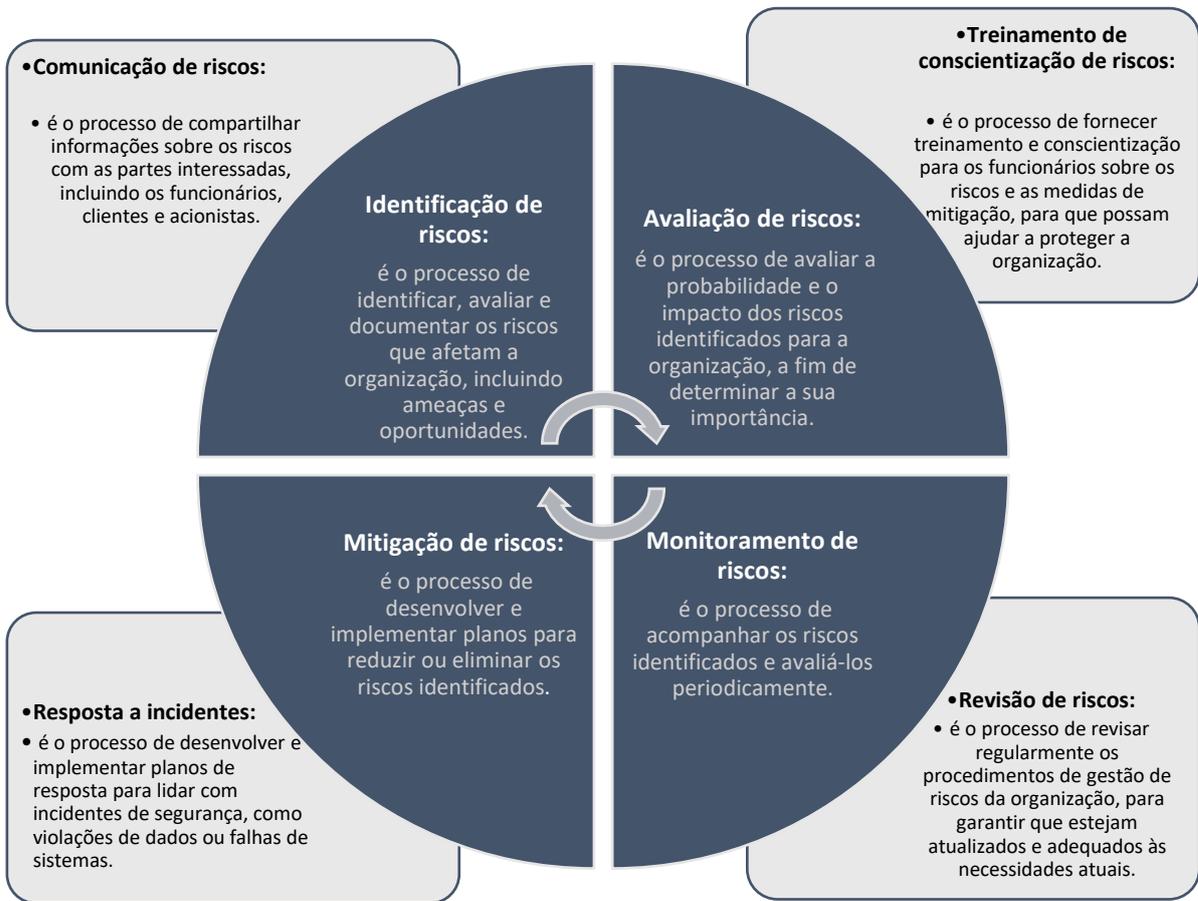
Avaliação de riscos;

Mitigação de riscos;

Monitoramento de riscos;

Entre outros, conforme gráfico abaixo:

Figura 2 - Exemplo de Mapeamento de Riscos



Fonte: do autor

A gestão de riscos pode ajudar na eficiência da administração pública em relação ao uso das planilhas de custos pelos gestores de contratos de várias maneiras.

Primeiro, a gestão de riscos identifica os riscos associados à elaboração e gestão de planilhas de custos, como a falta de padronização, erros humanos, falta de treinamento dos gestores de contratos e a inconsistência nos processos de revisão e aprovação. Com essa identificação de riscos, é possível desenvolver planos de mitigação que reduzam a probabilidade de ocorrência desses riscos e minimizem seus impactos caso ocorram.

Em segundo lugar, a gestão de riscos desenvolve processos mais eficientes e eficazes para a elaboração e gestão de planilhas de custos. Isso pode incluir a definição de padrões e diretrizes claros para a elaboração das planilhas de custos, a realização de treinamentos para os gestores de contratos e a implementação de processos claros de revisão e aprovação das planilhas.

Em face disso, a gestão de riscos ajuda a garantir a integridade e transparência das informações contidas nas planilhas de custos, evitando erros e inconsistências que possam comprometer a eficiência do processo de contratação pública.

A gestão de riscos também pode ajudar a monitorar e revisar continuamente o processo de elaboração e gestão das planilhas de custos, garantindo que sejam atualizadas e aprimoradas regularmente, e reduzindo a probabilidade de falhas ou erros futuros.

Em resumo, essa gestão pode trazer benefícios significativos para a eficiência da administração pública em relação ao uso das planilhas de custos pelos gestores de contratos, proporcionando maior transparência, integridade e eficácia ao processo.

4.2 Sanções em caso de descumprimento do contrato

Outro ponto que merece destaque da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) diz-se atenção ao sancionamento e os respectivos critérios e consequências.

A nova Lei nº 14.133/2021 trouxe importantes mudanças em relação às sanções em caso de descumprimento do contrato. A nova legislação estabelece uma série de penalidades que podem ser aplicadas às empresas que não cumprem com suas obrigações contratuais, visando garantir a efetividade dos contratos e a proteção dos interesses da administração pública.

Entre as principais sanções previstas na nova lei estão a multa, a suspensão temporária de participação em licitações e a declaração de inidoneidade. A multa é uma penalidade financeira que pode ser aplicada nos casos de atraso no cumprimento das obrigações contratuais ou de execução insatisfatória dos serviços. Já a suspensão temporária de participação em licitações é uma penalidade que impede a empresa de participar de novos processos licitatórios por um determinado período, como forma de punição pelo descumprimento do contrato.

Nessa toada, cabe observar que a declaração de inidoneidade é a penalidade mais severa prevista na nova lei, que pode ser aplicada quando a empresa comete infrações graves e reiteradas, como a fraude em processos licitatórios ou a execução deficiente de serviços contratados. A declaração de inidoneidade impede a empresa de participar de qualquer processo licitatório e de contratar com a administração pública por um período mínimo de dois anos.

Cabe ressaltar, contudo, que a aplicação das sanções previstas na nova lei deve ser feita com base em critérios objetivos e proporcionais ao tipo e gravidade da infração cometida. Além disso, a empresa deve ter o direito à ampla defesa e ao contraditório, garantindo a transparência e a legalidade do processo.

Com base na nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) e na doutrina especializada, podemos fundamentar cada tipo de sanção aplicada em caso de descumprimento do contrato, conforme segue:

Advertência: A advertência é uma sanção de caráter educativo, que tem por objetivo alertar a empresa contratada para que cumpra as obrigações contratuais dentro dos prazos estabelecidos. Segundo a doutrina, a advertência é uma sanção menos gravosa e deve ser aplicada nos casos em que o descumprimento do contrato não causou prejuízos significativos à administração pública. A base legal para a aplicação da advertência é o artigo 141, I, da Lei nº 14.133/2021.

Multa: A multa é uma sanção financeira que pode ser aplicada nos casos de atraso no cumprimento das obrigações contratuais ou de execução insatisfatória dos serviços. A doutrina entende que a multa deve ser proporcional ao dano causado à administração pública, de forma a evitar que se torne uma punição excessiva ou inadequada. A base legal para a aplicação da multa é o artigo 141, II, da Lei nº 14.133/2021.

Suspensão temporária de participação em licitações: A suspensão temporária de participação em licitações é uma sanção que impede a empresa de participar de novos processos licitatórios por um determinado período, como forma de punição pelo descumprimento do contrato. Segundo a doutrina, a suspensão temporária de participação em licitações é uma sanção mais gravosa que a multa e deve ser aplicada nos casos em que a empresa não cumpre com as obrigações contratuais de forma reiterada. A base legal para a aplicação da suspensão temporária de participação em licitações é o artigo 141, III, da Lei nº 14.133/2021.

Declaração de inidoneidade: A declaração de inidoneidade é a sanção mais grave prevista na nova lei, que pode ser aplicada quando a empresa comete infrações graves e reiteradas, como a fraude em processos licitatórios ou a execução deficiente de serviços contratados. A doutrina entende que a declaração de inidoneidade é uma sanção que deve ser aplicada com extrema cautela, tendo em vista que impede a empresa de participar de qualquer processo licitatório e de contratar

com a administração pública por um período mínimo de dois anos. A base legal para a aplicação da declaração de inidoneidade é o artigo 141, IV, da Lei nº 14.133/2021.

Cada tipo de sanção aplicada em caso de descumprimento do contrato tem sua fundamentação legal e doutrinária, devendo ser aplicado de forma proporcional ao tipo e gravidade da infração cometida, garantindo sempre o direito à ampla defesa e ao contraditório. A sanção deve ser uma medida pedagógica e repressiva, visando sempre a efetividade do contrato e a proteção dos interesses da administração pública.

Em síntese, as sanções em caso de descumprimento do contrato segundo a nova Lei de Licitações e Contratos têm como objetivo garantir a efetividade dos contratos e a proteção dos interesses da administração pública. A multa, a suspensão temporária de participação em licitações e a declaração de inidoneidade são penalidades que podem ser aplicadas nos casos de atraso no cumprimento das obrigações contratuais, execução insatisfatória dos serviços ou infrações graves e reiteradas. Contudo, é essencial que a aplicação dessas sanções seja realizada com critérios objetivos e proporcionais, garantindo o direito à ampla defesa e ao contraditório.

É importante destacar que a nova lei busca garantir a transparência e a legalidade no processo de aplicação das sanções, garantindo o direito à ampla defesa e ao contraditório para as empresas contratadas pela administração pública.

4.3 Criação do Portal Nacional de Contratações Públicas

A criação do Portal Nacional de Contratações Públicas tem como objetivo promover a transparência e a eficiência nas contratações realizadas pelo governo federal. O Portal foi criado por meio do Decreto nº 10.024/2019 e possui diversas funcionalidades que auxiliam na gestão das contratações públicas. Este artigo tem como objetivo analisar a criação do Portal, seus impactos e desafios.

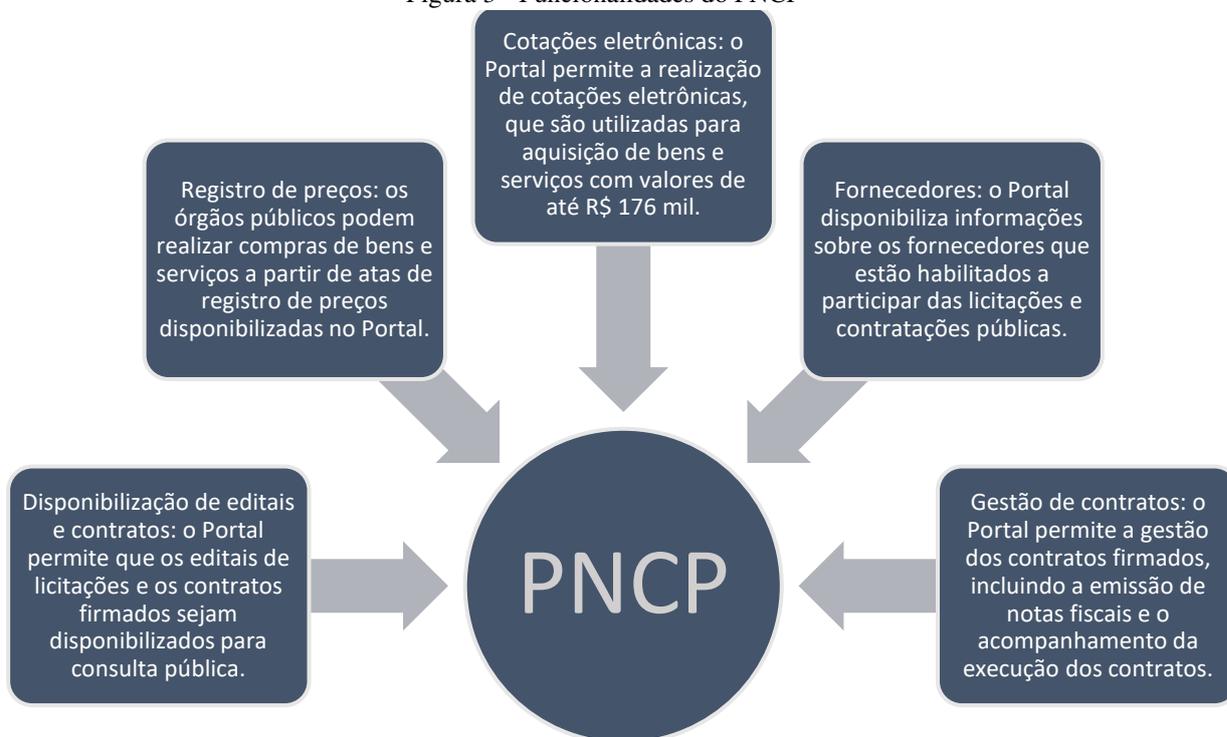
A transparência e a eficiência nas contratações públicas são fundamentais para a promoção da concorrência e a garantia da aplicação correta dos recursos públicos. A criação do Portal Nacional de Contratações Públicas tem como objetivo principal promover esses princípios por meio da disponibilização de informações sobre as contratações realizadas pelo governo federal.

O Portal foi criado por meio do Decreto nº 10.024/2019 e está vinculado ao Ministério da Economia. O objetivo do Portal é ser uma plataforma única e integrada que permita a gestão das contratações públicas realizadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal.

4.4 Funcionalidades do Portal Nacional de Contratações Públicas

O Portal Nacional de Contratações Públicas possui diversas funcionalidades que auxiliam na gestão das contratações públicas. Dentre as principais funcionalidades, destacam-se:

Figura 3 - Funcionalidades do PNCP



Fonte: do autor

Impactos e desafios da criação do Portal Nacional de Contratações Públicas

A criação do Portal Nacional de Contratações Públicas tem diversos impactos positivos, dentre os quais destacam-se:

Maior transparência nas contratações públicas: com a disponibilização de informações sobre os editais e contratos, a sociedade pode acompanhar a aplicação dos recursos públicos.

Redução de custos: o Portal permite a realização de cotações eletrônicas, o que pode gerar economia de recursos públicos.

Maior eficiência: o Portal permite a gestão integrada das contratações públicas, o que pode gerar maior eficiência na gestão dos processos.

Todavia, a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas também apresenta desafios que precisam ser superados, dentre os quais destacam-se:

Capacitação dos usuários: é fundamental que os usuários do Portal estejam capacitados para utilizá-lo corretamente e de forma eficiente.

Disponibilidade de recursos: é necessário que haja recursos suficientes para a manutenção e atualização do Portal, garantindo sua efetividade e continuidade.

Segurança das informações: a disponibilização de informações sensíveis sobre contratações públicas exige uma política de segurança robusta, visando garantir a proteção dos dados.

A criação do Portal Nacional de Contratações Públicas representa um importante avanço para a promoção da transparência e da eficiência nas contratações realizadas pelo governo federal. O Portal possui diversas funcionalidades que permitem a gestão integrada das contratações públicas, o que pode gerar redução de custos e maior eficiência na gestão dos processos.

Desse modo, é fundamental que sejam superados os desafios relacionados à capacitação dos usuários, disponibilidade de recursos e segurança das informações. Com isso, será possível garantir a efetividade do Portal Nacional de Contratações Públicas e fortalecer a transparência e a eficiência nas contratações públicas realizadas pelo governo federal.

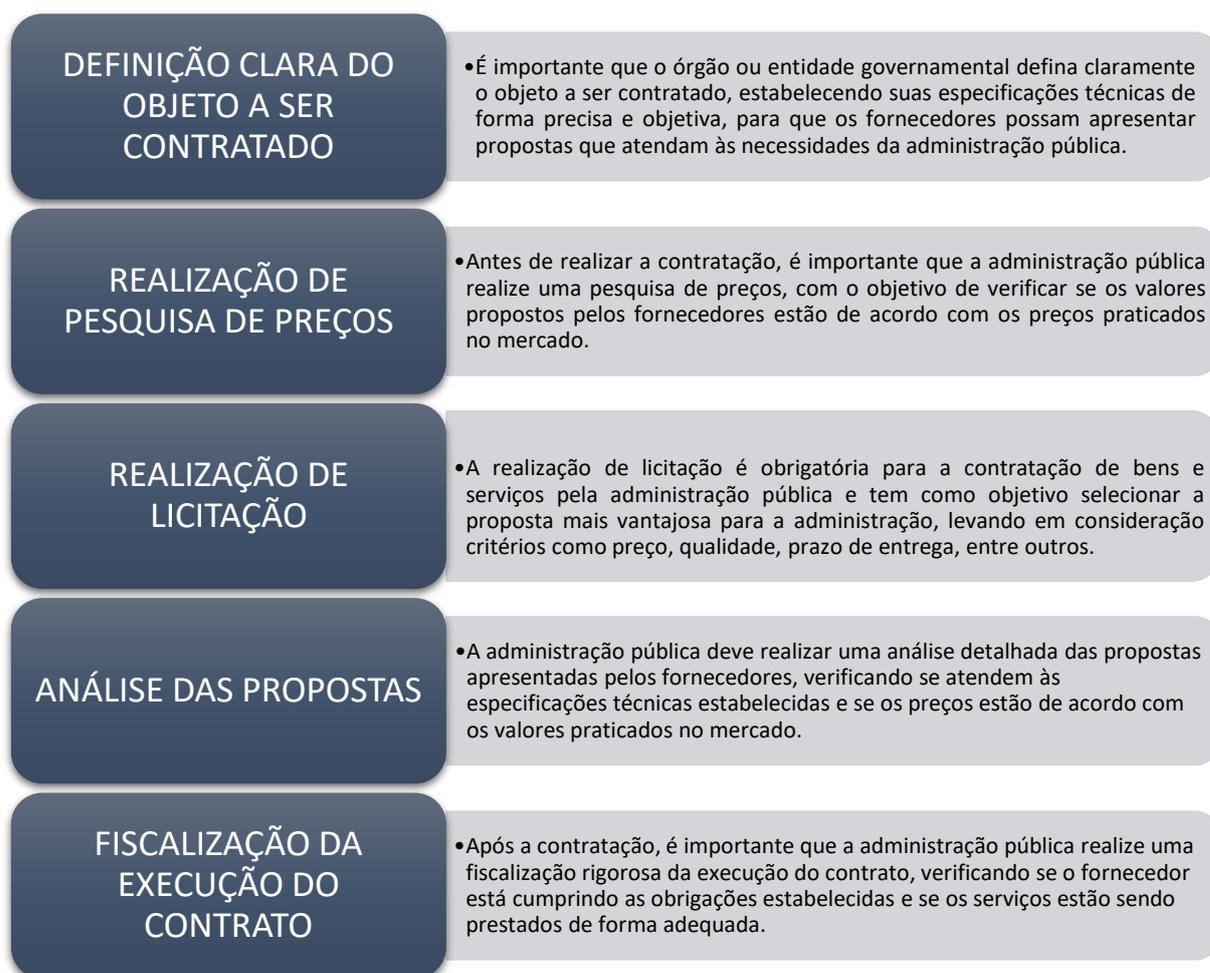
4.5 Melhor relação custo-benefício nas contratações públicas

A relação custo-benefício nas contratações públicas é um conceito fundamental que se refere à relação entre o preço pago pelo órgão ou entidade governamental para a obtenção de bens ou serviços e os benefícios obtidos a partir dessa aquisição. Em outras palavras, trata-se de uma análise que busca verificar se o valor pago pelo bem ou serviço contratado está de acordo com o seu real valor de mercado e se os benefícios gerados por essa aquisição justificam o investimento realizado.

A análise de custo-benefício desempenha um papel crítico nas contratações públicas, proporcionando uma avaliação objetiva e quantitativa das vantagens e desvantagens de uma proposta de contrato. Esta análise permite que as entidades públicas tomem decisões de contratação informadas que maximizam o valor do dinheiro dos contribuintes. Considerando não apenas o custo absoluto do contrato, mas também o benefício geral - em termos de qualidade, eficiência, sustentabilidade e outros critérios relevantes - a análise de custo-benefício pode ajudar a garantir que os contratos públicos sejam concedidos de forma a atender da melhor maneira possível às necessidades da sociedade.

Para garantir a eficiência nas contratações públicas, é imprescindível que a administração pública busque sempre a melhor relação custo-benefício possível. A título de exemplo, podem-se citar algumas estratégias de conduta:

Figura 4 - Estratégias de conduta para contratação



Fonte: do autor

Além dessas estratégias, é importante que a administração pública busque constantemente aprimorar os processos de contratação, visando a otimização dos recursos públicos e a obtenção de benefícios para a sociedade. Para isso, algumas medidas podem ser adotadas, tais como:

1. **Capacitação dos servidores:** é importante que os servidores públicos envolvidos no processo de contratação estejam capacitados para realizar uma análise crítica das propostas apresentadas pelos fornecedores e verificar se estão em conformidade com as normas e os regulamentos aplicáveis.
2. **Utilização de tecnologias:** a utilização de tecnologias, como plataformas de compras eletrônicas, pode contribuir para aumentar a transparência e a eficiência dos processos de contratação, permitindo a realização de licitações de forma mais rápida e eficiente.
3. **Promoção da concorrência:** a promoção da concorrência entre os fornecedores pode contribuir para a obtenção de preços mais vantajosos para a administração pública, bem como para a melhoria da qualidade dos serviços contratados.
4. **Estabelecimento de metas e indicadores:** o estabelecimento de metas e indicadores pode ajudar a monitorar a efetividade das contratações públicas, permitindo identificar eventuais problemas e adotar medidas corretivas.

A relação custo-benefício nas contratações públicas é um conceito fundamental que deve ser considerado em todas as atividades realizadas pela administração pública. A adoção de estratégias que visem a garantir a eficiência desses processos pode contribuir para a otimização dos recursos públicos e para o cumprimento dos objetivos institucionais.

Outrossim, relacionando-se o custo-benefício dos resultados nas contratações do poder público com as ferramentas estratégicas da administração, pode-se citar como exemplo de boa prática a aplicação do *Balanced Scorecard* (BSC).

O BSC é uma ferramenta de gestão estratégica que tem como objetivo auxiliar as organizações a definirem, monitorarem e alcançarem seus objetivos de forma mais eficiente. O BSC consiste na definição de um conjunto de indicadores que refletem a visão, a missão e a estratégia da organização, permitindo uma avaliação mais ampla e integrada do desempenho da entidade.

Na gestão de contratos, a utilização do BSC pode ser de grande valia para auxiliar na identificação e gerenciamento de fatores críticos de sucesso que impactam diretamente na eficiência e eficácia da contratação. Com a entrada em vigor da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), a adoção do BSC pode ser ainda mais importante, uma vez que a nova legislação busca trazer maior eficiência e qualidade nas contratações públicas.

Entre os fatores críticos de sucesso, que podem ser avaliados por meio do BSC, em contratações públicas, destacam-se a qualidade do projeto básico, a efetividade na fiscalização e monitoramento do contrato, a capacidade do fornecedor em cumprir as obrigações contratuais, a efetividade na gestão de riscos, a satisfação do usuário final, entre outros.

A título de exemplificação, em relação à qualidade do Projeto Básico (PB) ou Termo de Referência (TR), um indicador que pode ser utilizado é o percentual de contratações que tiveram seus projetos básicos aprovados sem a necessidade de aditivos contratuais. Isso porque um PB ou TR bem elaborado e aprovado previamente reduz a possibilidade de necessidade de ajustes posteriores, garantindo maior eficiência e economia na contratação.

Na doutrina de Marçal Justen Filho²⁶ (2019),

"O projeto básico é peça fundamental no processo de contratação pública. A sua elaboração adequada, com a descrição clara e precisa dos elementos técnicos, orçamentários e jurídicos, minimiza a possibilidade de imprevistos na execução do contrato e garante maior eficiência e transparência na contratação."

Já em relação à efetividade na fiscalização e monitoramento do contrato, um indicador que pode ser utilizado é o percentual de contratos que foram fiscalizados de forma adequada e que atingiram os objetivos definidos. Isso porque a fiscalização é uma das etapas mais importantes na gestão de contratos, uma vez que é responsável por garantir que o fornecedor esteja cumprindo todas as obrigações previstas e que a qualidade dos serviços ou produtos contratados esteja de acordo com o esperado.

A adoção do BSC nas contratações públicas, portanto, pode contribuir significativamente para a melhoria da gestão dos contratos, proporcionando maior eficiência, eficácia e qualidade na prestação dos serviços públicos. Além disso, a utilização do BSC permite uma visão integrada e

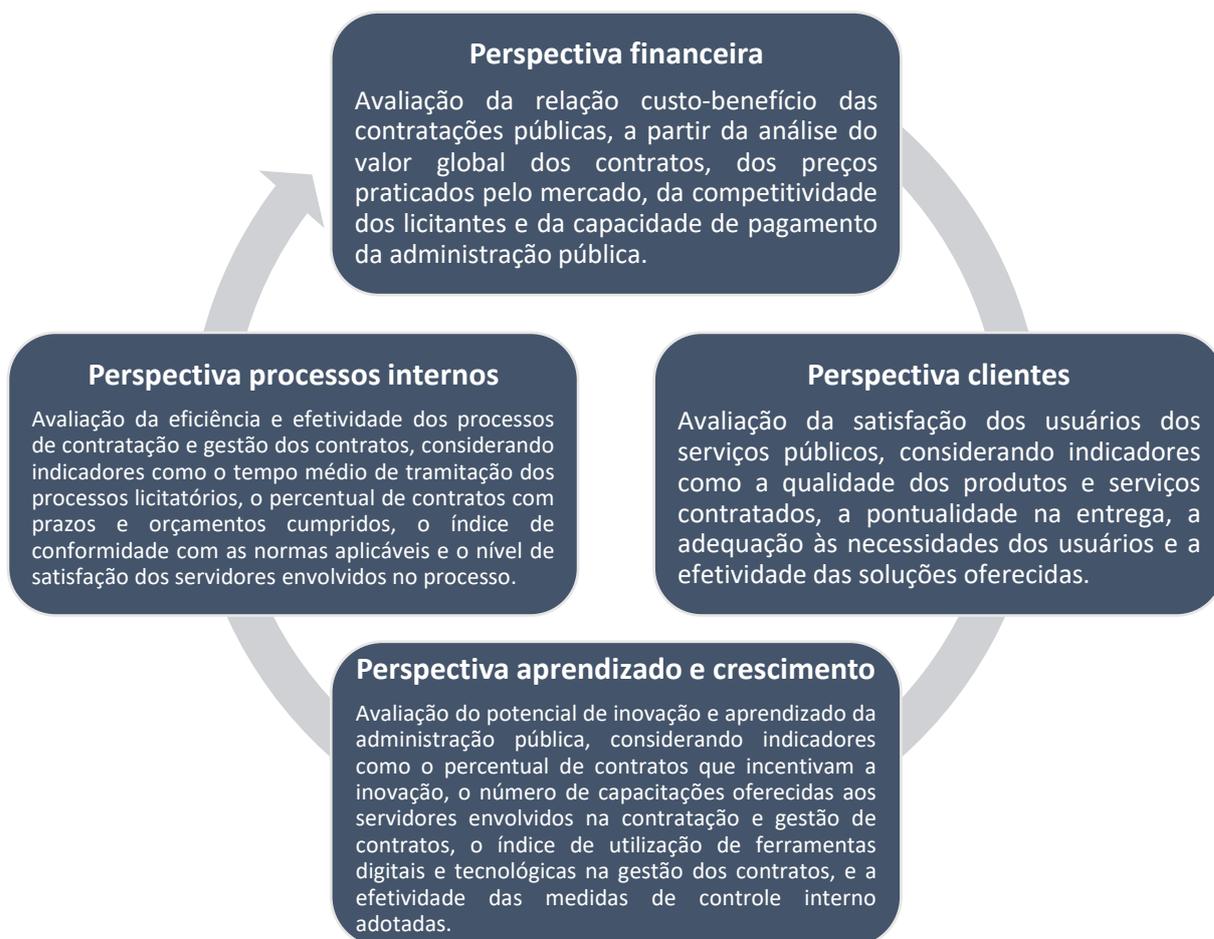
²⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 18ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 314

estratégica da contratação, levando em consideração não só os aspectos operacionais, mas também os aspectos financeiros, de risco e de satisfação do usuário final.

Em síntese, a utilização do BSC contribui para a melhoria da gestão de contratos públicos, uma vez que possibilita uma visão ampla e integrada do processo e sua relação com os objetivos estratégicos da organização. Dessa forma, é possível estabelecer metas mais claras, monitorar o desempenho dos contratos e aprimorar continuamente a gestão, com foco na eficiência, na transparência e na *accountability*.

Abaixo, estão descrições de possibilidades para aplicação do BSC, conforme sua estrutura e alinhando-se à nova lei licitatória e suas disposições:

Figura 5 - Perspectivas do BSC



Fonte: do autor

O *Balanced Scorecard* (BSC) é uma metodologia de gestão estratégica que ajuda a traduzir a visão e estratégia de uma organização em um conjunto abrangente de medidas de desempenho. Ele é frequentemente usado para alinhar as atividades e processos de uma organização com seus objetivos estratégicos. Na gestão de contratos na administração pública, o BSC pode ser adaptado para fornecer uma abordagem balanceada e abrangente para medir e gerenciar o desempenho dos contratos de forma estratégica. Aqui estão os passos para aplicar o Balanced Scorecard na gestão de contratos da administração pública:

Definição dos Objetivos Estratégicos: Identifique os objetivos estratégicos da administração pública em relação à gestão de contratos. Esses objetivos podem incluir melhorias na eficiência, eficácia, transparência, conformidade legal, entre outros.

Desenvolvimento de Perspectivas do BSC: Crie as perspectivas do Balanced Scorecard que sejam relevantes para a gestão de contratos na administração pública. As perspectivas tradicionais do BSC incluem Financeira, Cliente, Processos Internos e Aprendizado e Crescimento. No entanto, para a administração pública, você pode adaptar essas perspectivas de acordo com suas necessidades, adicionando, por exemplo, uma perspectiva de Responsabilidade Social ou de Transparência.

Indicadores de Desempenho: Identifique indicadores de desempenho para cada perspectiva que ajudem a medir o progresso em direção aos objetivos estratégicos. Por exemplo, na perspectiva Financeira, você pode usar indicadores como custos de execução, economias geradas, etc. Na perspectiva do Cliente, indicadores podem incluir níveis de satisfação do cliente interno e externo.

Metas e Iniciativas: Estabeleça metas específicas para cada indicador de desempenho e desenvolva iniciativas que irão contribuir para alcançar essas metas. Por exemplo, se o indicador é a conformidade com prazos de entrega de contratos, uma iniciativa poderia ser a implementação de um sistema de monitoramento de prazos.

Monitoramento e Medição: Implemente sistemas de monitoramento para acompanhar o desempenho dos contratos em relação aos indicadores e metas estabelecidos. Isso pode envolver a coleta de dados relevantes, a realização de avaliações periódicas e a geração de relatórios de desempenho.

Ações Corretivas: Com base nas informações coletadas, tome ações corretivas quando necessário para garantir que o desempenho dos contratos esteja alinhado com os objetivos

estratégicos. Isso pode envolver ajustes nas iniciativas, realocação de recursos ou revisão dos processos.

Aprendizado e Melhoria Contínua: Use os dados e insights obtidos do monitoramento para aprender e melhorar continuamente o processo de gestão de contratos. Ajuste os indicadores, metas e iniciativas conforme necessário para se adaptar às mudanças nas circunstâncias.

Comunicação e Envolvimento: Mantenha todas as partes interessadas relevantes informadas sobre os resultados e progresso em relação aos objetivos estratégicos. Isso promoverá a transparência e o engajamento de todos os envolvidos na gestão de contratos na administração pública.

5 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A EFETIVAÇÃO DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

5.1 Necessidade de regulamentação de dispositivos da nova lei

A nova lei de licitações e contratos Administrativos (lei nº 14.133/2021) traz diversas alterações e atualizações aos regulamentos anteriores que reinam o processo licitatório na administração pública. Entre as inovações, destaca-se o dispositivo que rege dispositivos legais específicos, essenciais para garantir a eficácia e a segurança jurídica das contratações públicas.

A necessidade de regulamentar as disposições da nova lei dos contratos públicos e dos contratos de gestão prende-se sobretudo com a complexidade e amplitude da matéria. A lei contempla diversos aspectos que requerem maior detalhamento e especificidade para que possam ser aplicados de forma adequada e uniforme em todo o território nacional.

Nesse sentido, a doutrina tem ressaltado a importância da regulamentação para a correta implementação da lei e para evitar interpretações equivocadas que possam comprometer a lisura e a transparência dos processos licitatórios.

Segundo Marçal Justen Filho²⁷ (2021, p. 86):

²⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 86.

"O processo de regulamentação deve ser desenvolvido com rapidez e eficiência, sem prejuízo da qualidade técnica e da consistência das normas".

Na mesma toada, a jurisprudência também tem sublinhado a necessidade de regulamentar disposições específicas da nova lei. Em decisão recente, o Tribunal de contas da União (TCU) determinou que a agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) desenvolvesse regulamentação própria para regulamentar a aplicação da nova lei de licitações nos contratos de concessão de rodovias (resolução nº 963/2021 - Totalizado). Segundo o TCU²⁸, a regulamentação é necessária *“para orientar a ANTT e suas franqueadas sobre os procedimentos normas e pré-requisitos necessários à adequada aplicação novas normas de gestão de licitações e contratos”*.

Entre os dispositivos que exigem regulamentação específica na nova lei de licitações, pode-se destacar:

Procedimentos de manifestação de interesse (PMI): a nova lei prevê a possibilidade de a administração pública receber estudos, projetos ou investigações prévias de mercado por meio do PMI. Contudo, é necessário que haja regulamentação para definir as condições e os critérios para a utilização desse instrumento, bem como para garantir a proteção da propriedade intelectual dos participantes.

Diálogo competitivo: a lei inseriu nova modalidade de licitação, em que há possibilidade de adoção de um diálogo competitivo em casos específicos, como em contratações de grande vulto e de alta complexidade técnica. É necessário que haja regulamentação para estabelecer as condições e os critérios para a utilização desse instrumento, bem como para garantir a transparência e a igualdade de tratamento aos participantes.

Sustentabilidade: A nova lei prevê a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental, social e econômica nas licitações e contratos administrativos. Esses critérios devem ser previamente estabelecidos em regulamentação específica, de forma a garantir a transparência e a objetividade na sua aplicação.

²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.144/2021 – Plenário. Relator: ministro Vital do Rêgo.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho²⁹ (2019), em sua obra "Manual de Direito Administrativo",

"Os critérios de sustentabilidade devem ser compatíveis com as políticas públicas nacionais e internacionais de desenvolvimento sustentável, bem como com os princípios da administração pública, em especial o da eficiência"

Nesta obra, o autor ainda defende que a adoção de critérios de sustentabilidade nas licitações e contratos administrativos deve ser feita de forma compatível não só com as políticas públicas nacionais, mas também nas de caráter internacionais de desenvolvimento sustentável, bem como com os princípios da administração pública, em especial o da eficiência.

Além disso, os autores observam que os regulamentos devem especificar como os critérios de sustentabilidade serão medidos e pontuados e os procedimentos para verificar e demonstrar o cumprimento desses critérios.

Contratação integrada: A nova lei prevê a modalidade de licitação denominada "contratação integrada", que consiste na contratação de empresa ou consórcio de empresas para a realização de obra ou serviço de engenharia, compreendendo a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução das obras e serviços e a entrega final do objeto contratado.

Consoante Marcos Juruena Villela Souto³⁰ (2021):

"A regulamentação da contratação integrada deve estabelecer os critérios para a definição do objeto contratado, a elaboração dos projetos básico e executivo, a elaboração da proposta de preço, a execução da obra ou serviço e a fiscalização e acompanhamento do contrato".

Ainda segundo o autor, *a contratação integrada deve ser precedida de estudos técnicos e econômicos que comprovem a sua viabilidade e economicidade.*

Inovação: A nova lei prevê a possibilidade de inclusão de cláusulas de incentivo à inovação nos contratos administrativos. Essas cláusulas devem ser regulamentadas de forma a garantir a

²⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2019. p. 333.

³⁰ SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Licitações e Contratos Administrativos**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021. p. 596.

transparência e a objetividade na sua aplicação, bem como a proteção da propriedade intelectual dos produtos e processos resultantes da inovação.

De acordo com Marçal Justen Filho³¹ (2021), em sua obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos",

"A regulamentação das cláusulas de incentivo à inovação deve estabelecer os critérios para a definição do objeto contratado, a definição das contrapartidas da Administração Pública e do contratado, a avaliação da efetividade da inovação e a proteção da propriedade intelectual".

A jurisprudência brasileira mostra que a falta de regulamentação dos dispositivos legais pode comprometer sua eficácia e aplicabilidade, ou seja, a ausência de normas regulamentadoras gera insegurança jurídica e dificulta a correta interpretação e aplicação das leis.

O entendimento repetitivo dos tribunais superiores sustenta ainda que a falta de regulamentação não impede a aplicação da lei, mas limita seu alcance. Em outras palavras, a ausência de regulamentação não significa que a lei não deva ser aplicada, mas pode questionar sua interpretação e limitar sua eficácia.

Desse modo, os tribunais têm entendido que a regulamentação é necessária para a correta aplicação dos dispositivos legais, especialmente quando se trata de assuntos complexos que exigem conhecimento técnico específico, como é o caso dos procedimentos licitatórios e contratuais no âmbito da administração pública.

Na seara contratual com empresas fornecedoras de serviços ou produtos, por exemplo, a falta de regulamentação pode gerar insegurança jurídica para todas as partes envolvidas, repercutindo, por conseguinte, na esfera jurídico-civil dos contratos.

Ressalta-se que a regulamentação não deve ser vista como um obstáculo à aplicação da lei, mas como uma ferramenta necessária para a correta interpretação e aplicação da lei. A não regulamentação dificulta a aplicação adequada da legislação, por isso é importante que o executivo tenha cautela ao estabelecer normas regulatórias.

³¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 20. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021. p. 293.

5.2 Capacitação e conscientização dos gestores públicos

Pelo fato de este novo marco normativo trazer diversas mudanças em relação à Lei nº 8.666/1993 (regime anterior), o que exige que os gestores públicos estejam capacitados e conscientizados sobre as novas regras e procedimentos para a realização de licitações e contratos administrativos. A capacitação dos gestores públicos é fundamental para garantir que as licitações e contratos sejam realizados de forma eficiente e transparente, de modo a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Esta capacitação pode ser realizada por meio de cursos, treinamentos e *workshops*, que abordem as principais mudanças e inovações trazidas pela nova lei. Além disso, é importante que os gestores públicos se conscientizem sobre a necessidade de atualizações constantes para o correto gerenciamento dos contratos com eficiência. Isso implica em acompanhar as novas tendências e melhores práticas relacionadas à gestão de contratos, buscando sempre aprimorar os processos de planejamento, seleção, gestão e fiscalização dos contratos administrativos.

Nas palavras de Marçal Justen Filho³² (2021),

"É fundamental que os órgãos e entidades públicas capacitem seus agentes para atuarem com eficiência e efetividade no novo regime jurídico instituído, sob pena de se verem envolvidos em inúmeros conflitos administrativos e judiciais."

Para isso, é necessário investimento em ferramentas e tecnologias que auxiliem na gestão de contratos, como *softwares* de gestão de contratos, sistemas de monitoramento e avaliação de desempenho de contratados e outras soluções que possam garantir transparência, eficiência e eficácia na gestão de contratos.

Cabe ainda ressaltar que essa formação e conscientização dos gerentes gerais não deve se limitar ao âmbito federal, mas se estender aos estados e municípios para garantir a disseminação de boas práticas e a promoção da competência e da cultura da eficiência e transparência em todo aparato público.

³² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 19ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 222

Dentre diversos desafios de adaptação dos administradores públicos no tocante ao novo regime, destacam-se, a título de exemplo:

Capacitação e atualização: Como mencionado anteriormente, é fundamental que os gestores públicos se capacitem e atualizem em relação à nova lei de licitações. Isso inclui a compreensão dos novos procedimentos, regras e critérios de contratação, bem como a conscientização sobre as mudanças no regime de responsabilidade civil e penal.

Adaptação das práticas e rotinas: A implementação da nova lei de licitações requer a adaptação das práticas e rotinas dos órgãos e entidades públicas. Isso envolve a revisão de processos internos, procedimentos e sistemas de gestão, bem como a criação de novos mecanismos de controle e monitoramento das contratações.

Mudança de cultura organizacional: A implementação da nova lei de licitações exige uma mudança de cultura organizacional, com o objetivo de promover uma gestão mais eficiente e transparente dos contratos públicos. Isso inclui a adoção de novos valores, princípios e práticas, como a ética, a integridade e a eficiência.

Gestão de riscos: A nova lei traz consigo uma série de mudanças em relação à gestão de riscos. Os gestores públicos precisam estar preparados para identificar, avaliar e gerenciar os riscos associados às contratações, a fim de garantir a efetividade e a qualidade dos serviços contratados.

Compliance e integridade: A nova lei de licitações traz um enfoque maior na questão da integridade e do *compliance* nas contratações públicas. Isso exige que os gestores públicos estejam atentos aos requisitos de transparência, ética e legalidade na gestão dos contratos públicos, além de adotarem medidas efetivas de prevenção e combate à corrupção.

"É importante que os gestores públicos estejam capacitados a entender os novos institutos trazidos pela Lei nº 14.133/2021, a fim de que possam aplicá-los com segurança jurídica e eficiência, garantindo a economicidade e a qualidade das contratações públicas." (FIGUEIREDO, Tatiana Camarão. 2021)³³.

É nesse ponto que esta pesquisa se fundamenta na elaboração de criação de um guia de boas práticas, direcionado a esses gestores, bem como aos respectivos fiscais, nos contratos regidos sobre a nova lei, destacando aspectos importantes que diferenciam o regime novo do anterior.

³³ FIGUEIREDO, Tatiana Camarão. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos** (Lei nº 14.133/2021). 1. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 90.

A fim de ilustrar, a técnica de uso do *compliance* refere-se ao conjunto de medidas adotadas para garantir que as atividades do setor público estejam em conformidade com as normas legais, regulatórias e éticas aplicáveis.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello³⁴ (2014),

"O *compliance* consiste na adoção de medidas internas pela Administração Pública destinadas a garantir a conformidade de sua atuação com a legislação e as normas éticas e morais".

O autor agrega este instituto à comparabilidade das normas de conduta com a correspondente atuação do gestor.

Noutra toada, Marçal Justen Filho³⁵ (2021) vai além, sistematizando o núcleo da conformidade, no sentido de que *o compliance deve ser encarado como uma atividade de gestão de riscos na administração pública, voltada para a identificação, avaliação e tratamento dos riscos associados às atividades do Estado, com o objetivo de garantir o cumprimento das normas legais e éticas e a eficiência na prestação dos serviços públicos.*

Como visto, o gerenciamento de riscos é um tema que se encontra bastante presente nesta nova lei licitatória, este fato tem como base a harmonização do modelo público de administrar com o da iniciativa privada, isto é, o gerencial, que enfatiza, entre várias características, a excelência dos resultados.

O modelo gerencial, que tem como principal característica a busca pela eficiência e eficácia na gestão pública, com a utilização de técnicas de gestão empresarial e foco em resultados.

Esse modelo foi introduzido no Brasil a partir da década de 1990, com as reformas administrativas e a adoção de medidas para modernizar a gestão pública. Nesse modelo, a administração pública passou a se preocupar mais com a gestão por resultados, com a descentralização administrativa e a participação do setor privado na prestação de serviços públicos.

³⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 902.

³⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

Dentre as principais características do modelo gerencial, podemos destacar a ênfase na gestão por resultados, o enfoque no cidadão como usuário dos serviços públicos, a adoção de contratos de gestão, a autonomia gerencial e financeira das entidades públicas, a utilização de instrumentos de avaliação de desempenho e a implementação de mecanismos de participação e controle social.

Embora tenha sido um avanço em relação ao modelo burocrático, o modelo gerencial também apresenta limitações e desafios, como a necessidade de aprimorar a gestão de pessoas e o desafio de garantir a efetiva participação e controle social.

Por sua vez, falando sobre as ameaças na condução de negócios, o gerenciamento de riscos tem como escopo a identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos associados às atividades de uma organização, com o objetivo de maximizar as oportunidades e minimizar os impactos negativos.

Na iniciativa privada, o gerenciamento de riscos é geralmente realizado de forma mais ágil e flexível, visando maximizar os lucros e a competitividade da empresa. É comum a utilização de ferramentas e técnicas sofisticadas para identificação e avaliação de riscos, como análise de cenários, modelagem estatística, simulação de eventos e testes de estresse. A tomada de decisão costuma ser mais rápida e descentralizada, com maior autonomia das áreas responsáveis.

Já na iniciativa pública, este gerenciamento de riscos é um processo mais burocrático e formal, visando principalmente a garantia da legalidade, eficiência, efetividade e transparência das atividades do Estado. O foco é na prevenção e mitigação de riscos, especialmente aqueles relacionados à corrupção, má gestão, prejuízos financeiros e danos à imagem institucional. As ferramentas e técnicas utilizadas são geralmente mais simples e padronizadas, e a tomada de decisão é mais centralizada e submetida a controles mais rigorosos.

No entanto, a adoção de uma abordagem mais moderna e integrada de gerenciamento de riscos tem sido incentivada na iniciativa pública, com a utilização de métodos e ferramentas de análise de riscos mais sofisticados e a criação de estruturas de governança mais ágeis e flexíveis, capazes de lidar com cenários complexos e incertos. A ideia é que a gestão de riscos seja incorporada de forma mais estratégica e sistêmica na gestão pública, promovendo a melhoria da qualidade e efetividade dos serviços prestados e a maximização do valor público.

Existem diversos riscos que podem ser identificados na gestão de contratos da administração pública, destacam-se alguns exemplos:

Atraso na entrega do objeto contratado: Este risco está relacionado à possibilidade de o contratado não entregar o objeto contratado dentro do prazo acordado. Isso pode gerar prejuízos para a administração pública, como por exemplo, o atraso na execução de obras ou na prestação de serviços essenciais para a população.

Descumprimento de cláusulas contratuais: Este risco está relacionado ao fato de que o contratado pode deixar de cumprir alguma cláusula prevista no contrato, como por exemplo, o fornecimento de um produto ou serviço em conformidade com o especificado. Isso pode gerar prejuízos financeiros e de imagem para a administração pública.

Problemas com a qualidade do objeto contratado: Este risco está relacionado à possibilidade de o objeto contratado não atender aos requisitos de qualidade estabelecidos no contrato. Isso pode gerar prejuízos financeiros e à imagem da administração pública.

Problemas com a fiscalização do contrato: Este risco está relacionado à possibilidade de a administração pública não fiscalizar adequadamente a execução do contrato. Isso pode gerar prejuízos financeiros, como por exemplo, a realização de pagamentos indevidos ou a aceitação de serviços ou produtos de baixa qualidade.

Problemas com a gestão dos aditivos contratuais: Este risco está relacionado à possibilidade de a administração pública realizar aditivos contratuais sem justificativas técnicas e/ou financeiras adequadas. Isso pode gerar prejuízos financeiros e à imagem da administração pública.

Na iniciativa privada, por outro lado, embora haja similaridade, o gerenciamento é feito de forma diferente. Geralmente, as empresas privadas contam com equipes especializadas em gerenciamento de riscos e utilizam ferramentas específicas para identificar, avaliar e tratar os riscos associados aos seus contratos. Já na administração pública, é comum a adoção de mecanismos de controle interno, com a finalidade de minimizar os riscos identificados.

5.4 Superando os desafios para alcançar a eficiência na gestão de contratos.

A gestão de contratos administrativos é uma das áreas mais importantes e complexas da administração pública. Para atingir a eficiência nessa gestão, é necessário superar diversos

desafios, que incluem desde a falta de recursos e de capacitação até questões ligadas à burocracia e à transparência. Este relatório apresentará os principais desafios encontrados e proporá medidas para superá-los.

Desafios Elencados na Gestão Contratual

Recursos e Capacitação: A falta de recursos e de pessoal capacitado é um desafio significativo. A administração pública frequentemente enfrenta restrições orçamentárias que limitam a capacidade de investir em treinamento e em ferramentas tecnológicas que possam auxiliar na gestão de contratos.

Burocracia e Tempo de Resposta: A burocracia excessiva pode retardar o processo de contratação e execução dos contratos, afetando a eficiência da gestão. Os gestores de contratos precisam lidar com uma grande quantidade de normas e procedimentos, que podem tornar o processo lento e ineficiente.

Transparência e Controle: A transparência é fundamental para garantir a integridade e a eficiência da gestão de contratos. No entanto, a falta de sistemas adequados para monitorar e controlar a execução dos contratos pode dificultar a garantia de transparência.

Medidas para Superar os Desafios

Investimento em Capacitação e Ferramentas Tecnológicas: A capacitação dos gestores de contratos e o investimento em ferramentas tecnológicas são medidas essenciais para superar os desafios. A capacitação pode melhorar o conhecimento e a habilidade dos gestores, enquanto as ferramentas tecnológicas podem facilitar a gestão e o controle dos contratos.

Simplificação e Desburocratização: A simplificação dos processos e a redução da burocracia podem agilizar o processo de contratação e execução dos contratos. Isso pode ser feito por meio da revisão das normas e procedimentos e da eliminação de etapas desnecessárias.

Melhoria da Transparência e do Controle: A melhoria da transparência e do controle pode ser alcançada por meio da implementação de sistemas de monitoramento e controle dos contratos. Isso pode permitir um acompanhamento mais efetivo da execução dos contratos e a detecção de possíveis irregularidades.

Um exemplo concreto da aplicação efetiva de um sistema de monitoramento e controle para fortalecer a transparência e a eficiência na administração pública é a implementação do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) no âmbito federal.

O SIASG é um sistema informatizado que centraliza e padroniza as informações sobre compras e contratos do Governo Federal. Ele é utilizado para registrar todos os atos do processo de aquisição, desde o planejamento até a entrega do produto ou execução do serviço, bem como para gerir os contratos administrativos. A integração e a padronização das informações promovem a transparência e permitem um controle mais efetivo da execução dos contratos.

Suponha, por exemplo, que o Ministério da Saúde esteja realizando um grande contrato para a aquisição de equipamentos hospitalares. Uma vez assinado o contrato, todas as etapas do processo são registradas no SIASG: a chegada dos equipamentos, a verificação de sua conformidade com o que foi contratado, a entrega nos hospitais etc. Se houver atrasos na entrega ou problemas com a qualidade dos equipamentos, isso será registrado no sistema e poderá ser prontamente identificado e tratado.

Ademais, as informações detalhadas sobre cada contrato também estão disponíveis para os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), que pode usá-las para auditar a execução dos contratos. Isso facilita a identificação de possíveis irregularidades, como sobrepreços ou fraudes, e contribui para a responsabilização dos envolvidos.

Além disso, parte dessas informações também é disponibilizada ao público por meio do Portal da Transparência, permitindo que os cidadãos monitorem a execução dos contratos. Isso promove a *accountability* dos gestores públicos e contribui para o controle social da administração pública.

Em face disso, a implementação do SIASG é um exemplo concreto de como o desenvolvimento e a implementação de sistemas robustos de monitoramento e controle podem melhorar a eficiência na gestão de contratos administrativos. Ao permitir o acompanhamento mais efetivo da execução dos contratos e facilitar a detecção precoce de irregularidades, o sistema contribui para o melhor uso dos recursos públicos e para a entrega de melhores serviços à população.

Existem diversos exemplos de administrações públicas que conseguiram superar os desafios e alcançar a eficiência na gestão de contratos. Estes casos podem servir de inspiração e fornecer lições valiosas sobre como superar os desafios.

Esta busca pela eficiência na gestão de contratos envolve a obtenção do máximo benefício com o mínimo de recursos, garantindo a entrega efetiva dos serviços contratados. Este relatório busca analisar os principais desafios enfrentados na busca por essa eficiência e sugere medidas para superá-los.

A fim de ilustrar como os desafios na gestão de contratos podem ser superados, vale destacar alguns casos de sucesso:

Cidade de Curitiba - Investimento em Capacitação e Ferramentas Tecnológicas: Na cidade de Curitiba, o governo municipal implementou um programa de capacitação para gestores de contratos que foi associado à implementação de um novo sistema eletrônico de gestão de contratos. Este sistema possibilita um controle mais eficiente e transparente dos contratos, além de proporcionar economia de tempo e recursos. A capacitação dos gestores permitiu que eles utilizassem a ferramenta de maneira eficaz, resultando em uma melhoria significativa na gestão de contratos na cidade.

Estado de Minas Gerais - Simplificação e Desburocratização: No estado de Minas Gerais, a gestão de contratos foi melhorada por meio da simplificação dos procedimentos de contratação. Foram eliminadas etapas desnecessárias, e os formulários e documentos exigidos foram simplificados. Além disso, o estado implementou um sistema de contratação eletrônica, que reduziu a necessidade de documentação em papel e acelerou o processo de contratação. Como resultado, o tempo de contratação foi significativamente reduzido e a eficiência da gestão de contratos foi melhorada.

Governo Federal - Melhoria da Transparência e do Controle: No nível federal, um exemplo de sucesso é o Portal da Transparência, criado pelo Governo Federal. Este portal proporciona acesso público a informações detalhadas sobre a execução de contratos federais, incluindo os valores pagos, os fornecedores contratados e o status dos contratos. Essa iniciativa aumentou significativamente a transparência da gestão de contratos e permitiu um controle mais efetivo por parte da sociedade e dos órgãos de controle.

Um caso emblemático da implementação do princípio da eficiência em conjunto com o princípio da transparência é a criação deste Portal da Transparência pelo Governo Federal.

Criado em 2004, o Portal da Transparência é um meio pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, incluindo detalhes sobre a aplicação dos recursos públicos. Dentro deste contexto, o portal permite um controle mais rigoroso e transparente dos contratos administrativos.

Por meio do portal, é possível acessar informações detalhadas sobre os contratos administrativos firmados pelo governo federal. Cada contrato é detalhado com informações sobre o fornecedor, o valor contratado, o objeto do contrato, a data de início e fim, entre outras informações. Tais detalhes possibilitam um acompanhamento eficaz da execução dos contratos, auxiliando na detecção de possíveis irregularidades e garantindo uma maior transparência na gestão dos contratos.

A criação do portal, portanto, serviu como um instrumento importante para a melhoria da gestão dos contratos administrativos, ao permitir um controle mais efetivo da execução dos contratos e aumentar a transparência do processo.

Um exemplo concreto do impacto desta ferramenta é a identificação de sobrepreços em contratos. Em diversas ocasiões, a transparência proporcionada pelo portal permitiu que irregularidades fossem identificadas, resultando em investigações e, em alguns casos, na recuperação de recursos públicos.

Além disso, o Portal da Transparência também estimula a eficiência indiretamente ao promover a *accountability* dos gestores públicos. Sabendo que as informações sobre os contratos estão disponíveis para escrutínio público, os gestores tendem a ser mais cuidadosos e diligentes na administração dos contratos.

Assim, o Portal da Transparência é um exemplo de como a promoção da transparência e do controle pode contribuir para a melhoria da eficiência na gestão de contratos administrativos.

Esses casos demonstram que, apesar dos desafios, é possível melhorar a eficiência na gestão de contratos por meio de medidas como investimento em capacitação e tecnologia, simplificação de procedimentos e melhoria da transparência e do controle.

Com base na análise conduzida neste trabalho, torna-se evidente que a Lei nº 14.133/2021 representa um marco significativo na evolução dos processos de licitação e contratos administrativos no Brasil. Ao adotar um enfoque modernizado e centrado na eficiência, a nova lei é capaz de transformar a forma como a Administração Pública opera, promovendo uma gestão de contratos mais eficiente e eficaz.

O Guia de Boas Práticas para a Gestão de Contratos Administrativos, elaborado como parte desta dissertação, serve como um recurso essencial para orientar os agentes públicos na implementação das novas diretrizes estabelecidas pela lei. O guia contribui para a garantia de que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e que os contratos administrativos sejam gerenciados de maneira transparente e justa, respeitando o princípio da eficiência.

Porém, é importante ressaltar que a legislação, por si só, não é suficiente para garantir a eficiência na gestão de contratos. É necessária uma capacitação adequada dos agentes públicos, bem como um compromisso institucional com os princípios de boa governança. Além disso, a efetividade da nova lei dependerá de sua correta aplicação e de sua interpretação pelos tribunais.

Com as devidas orientações e práticas adequadas, a lei tem o potencial de melhorar significativamente a eficiência na gestão de contratos, promovendo um uso mais responsável e efetivo dos recursos públicos. Essa mudança legislativa, aliada à capacitação e ao compromisso dos agentes públicos, será fundamental para alcançar os benefícios esperados e tornar a gestão pública brasileira um exemplo de eficiência.

Compreendendo o impacto da Lei nº 14.133/2021, podemos concluir ainda que as alterações implementadas na legislação não só revisaram práticas existentes, mas também introduziram novos conceitos que incentivam a eficiência na gestão de contratos administrativos.

Notavelmente, a lei introduziu a modalidade do diálogo competitivo e do acordo de cooperação. Ambos são métodos modernos de contratação que refletem uma necessidade crescente de flexibilidade e inovação nos contratos públicos, abrindo novas possibilidades para a obtenção de soluções mais eficientes e eficazes.

A ênfase na fase de planejamento, bem como a necessidade de gestão e mitigação de riscos, é reflexo da abordagem proativa que a nova lei busca incentivar. Essas medidas visam não

apenas a prevenção de problemas contratuais, mas também a promoção de uma gestão mais eficiente e eficaz dos contratos.

Todavia, é necessário ressaltar a importância de avaliar essas alterações em um contexto prático. A aplicação bem-sucedida da nova legislação requer agentes públicos bem-preparados, uma cultura organizacional voltada para a eficiência e ferramentas tecnológicas adequadas para apoiar a gestão de contratos.

Este estudo, ao discutir o princípio da eficiência na gestão de contratos administrativos à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), oferece um aporte teórico e prático para a elaboração de um guia de boas práticas para gestores que atuam com contratos. As informações e análises apresentadas servem como base para orientar a conduta desses profissionais, promovendo uma gestão de contratos mais eficiente e em conformidade com os princípios legais e éticos.

Para exemplificar, as estratégias de aprimoramento da eficiência apresentadas nos casos concretos, como o investimento em tecnologia e capacitação, a simplificação dos procedimentos e a melhoria da transparência e do controle, podem ser incluídas no guia de boas práticas. Essas estratégias podem servir como diretrizes para gestores que buscam melhorar a gestão de contratos em suas próprias organizações.

Na mesma toada, a análise das disposições da Nova Lei de Licitações e Contratos que promovem a eficiência pode ser usada para orientar os gestores sobre como implementar essas disposições na prática. Por exemplo, o guia pode fornecer orientações sobre como realizar um planejamento eficiente antes da contratação, ou como utilizar os novos métodos de contratação previstos na lei para otimizar a escolha do contratado e a execução do contrato.

A reflexão sobre o significado e a importância do princípio da eficiência na gestão de contratos pode ajudar a promover uma cultura de eficiência entre os gestores. Ao entenderem que a eficiência não é apenas uma exigência legal, mas um princípio que orienta a administração pública em busca do melhor uso dos recursos públicos e da entrega de serviços de alta qualidade para a população, os gestores podem se sentir mais motivados a buscar a eficiência em suas próprias práticas.

O Guia de Boas Práticas, desenvolvido neste trabalho, representa um passo importante nessa direção, fornecendo orientações claras para a implementação efetiva da nova lei. No entanto, ele não deve ser visto como uma solução completa, mas como parte de um esforço contínuo para aprimorar a gestão de contratos na administração pública.

Insta consignar que a Lei nº 14.133/21 oferece uma base sólida para a eficiência na gestão de contratos administrativos. Não obstante esse fato, sua eficácia final depende de uma implementação cuidadosa e de uma avaliação constante de seu impacto prático. As lições aprendidas com sua implementação devem ser usadas para continuar aprimorando a gestão de contratos e a eficiência na administração pública.

Desta forma, espera-se que este produto de boas práticas gerenciais possa auxiliar os gestores e os fiscais na tarefa complexa e crucial de gerir contratos administrativos de forma mais eficiente e eficaz.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

BRASIL. Instrução Normativa nº 05/2017/MPDG.

BRASIL. Lei nº 11.079/2004: Dispõe sobre as Parcerias Público-Privadas.

BRASIL. Lei nº 14.133/2021: Nova lei de Licitações e Contratos.

BRASIL. Lei nº 8.666/1993: Licitações e Contratos.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.144/2021 – Plenário. Relator: ministro Vital do Rêgo. Julgado em: 19 maio 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.144/2021 – Plenário. Relator: ministro Vital do Rêgo.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 33ª ed. Atlas, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32ª ed. Atlas, 2020.

CUNHA, F. P. da. Contratação pública: análise da eficiência dos processos de contratação na administração pública. Revista de Administração Pública, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

FIGUEIREDO, Tatiana Camarão. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). 1. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 90.

GOMES, D. S. O papel da tecnologia na gestão de contratos administrativos. Revista Brasileira de Direito Administrativo, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 21ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 19ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 222

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 20. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021. p. 293.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 86.

MATTOS, Fabiana de; VIANA, Marilda Aparecida. Licitações públicas: evolução histórica, conceitos e princípios. Revista Direito Público, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 47. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 902.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MOTTA, Fabrício. Gestão de contratos públicos: o que há de novo na Lei nº 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Licitações e Contratos Administrativos. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021. p. 596.

TCU - Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 197/2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Fiscalização de contratos. Brasília: TCU, 2018.

GUIA DE BOAS PRÁTICAS AOS GESTORES E FISCAIS DE CONTRATOS

Sumário

1. INTRODUÇÃO	58
1.1. PROPÓSITO DO GUIA.....	58
1.2. IMPORTÂNCIA DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO DE CONTRATOS	59
2. PRINCÍPIOS DA GESTÃO DE CONTRATOS	60
2.1. LEGALIDADE.....	60
2.2. EFICIÊNCIA.....	61
2.3. TRANSPARÊNCIA	61
2.4. EQUIDADE.....	61
3. PLANEJAMENTO DE CONTRATOS	62
3.1. DEFINIÇÃO CLARA DO OBJETO.....	63
3.2. IDENTIFICAÇÃO DAS NECESSIDADES	63
3.3. PREVISÃO DOS RECURSOS	64
3.4. GESTÃO DE RISCOS	64
4. SELEÇÃO DE CONTRATADOS	67
4.1. DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS DE SELEÇÃO.....	68
4.2. AVALIAÇÃO DE PROPOSTAS.....	68
4.3. HABILITAÇÃO DOS PROPONENTES	68
5. GESTÃO E EXECUÇÃO DE CONTRATOS	70
5.1. MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO	71
5.2. AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO CONTRATADO	77
5.3. APLICAÇÃO DE SANÇÕES	77
6. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE	78
6.1. DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES.....	78
6.2. AUDITORIA DE CONTRATOS.....	80
6.3. PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	80

1. INTRODUÇÃO

1.1. Propósito do Guia

Este guia tem o propósito de proporcionar aos gestores de contratos uma série de práticas que têm como objetivo incrementar a eficiência na gestão de contratos administrativos, em conformidade com as diretrizes da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021).

Destina-se a orientar a conduta desses profissionais, promovendo a administração eficaz dos contratos, a conformidade com os princípios legais e éticos, e a otimização dos resultados alcançados para a administração pública e para a sociedade.

Os órgãos de controle brasileiros emitiram várias instruções normativas e manuais técnicos que fornecem diretrizes detalhadas para a gestão eficiente de contratos administrativos. Abaixo estão alguns exemplos:

Instrução Normativa nº 05/2017 do MPDG

Esta instrução normativa dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Por exemplo, o art. 30 declara:

"O Planejamento da Contratação envolve pesquisa de preços, Termo de Referência ou Projeto Básico e Estudos Preliminares, e tem por finalidade definir a estratégia de contratação."

Manual de Gestão de Contratos da Controladoria Geral da União (CGU)

Este manual fornece orientações práticas para a gestão de contratos, incluindo a preparação, execução e acompanhamento dos contratos. Por exemplo, o manual estabelece que:

"O gestor do contrato deve possuir perfil adequado para o exercício da função, devendo ser observados os seguintes critérios: **conhecimento técnico na área** de execução do objeto, **conhecimento sobre a legislação** que rege a matéria, **habilidade gerencial e negocial.**" (grifou-se)

Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 01/2016

Esta instrução normativa estabelece diretrizes para a atuação dos gestores e fiscais de contratos de aquisição de bens e serviços. O art. 6º, por exemplo, estipula:

"Os gestores e fiscais de contratos devem possuir capacitação específica que aborde, no mínimo, os seguintes temas:

I - princípios e diretrizes das contratações;

II - fases da contratação;

III - deveres e responsabilidades do gestor e fiscal de contrato."

Essas normas e manuais são instrumentos cruciais para garantir a eficiência na gestão de contratos. Eles fornecem orientações detalhadas para os gestores de contratos, promovendo a boa governança, a transparência e a eficácia na administração pública.

Com base nesses normativos, bem como em outras recomendações de natureza bibliográfica e legal, elaborou-se este guia de boas práticas administrativas, a fim de auxiliar os gestores públicos na condução dos contratos administrativos consoante a nova lei de licitações e contratos.

1.2. Importância da Eficiência na Gestão de Contratos

A eficiência é um princípio central na gestão de contratos administrativos. De acordo com o art. 37 da CF/88, a administração pública deve obedecer ao princípio da eficiência, que implica a busca pelo melhor uso possível dos recursos públicos, a fim de alcançar os resultados desejados.

Com a Nova Lei de Licitações e Contratos, a eficiência na gestão de contratos tornou-se ainda mais relevante. Segundo art. 5º desta lei, a licitação deve ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e, claro, a eficiência.

A jurisprudência brasileira também tem enfatizado a importância da eficiência na gestão de contratos. Por exemplo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem decidido consistentemente que a administração pública tem o dever de agir de maneira eficiente na execução dos contratos.³⁶

³⁶ STJ, RMS 33.555/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 21/08/2014

Portanto, a eficiência é não apenas uma exigência legal, mas um princípio orientador que busca garantir que a administração pública atue de forma a alcançar o melhor resultado possível para a sociedade, com o uso mais eficiente dos recursos disponíveis. Esta é a perspectiva que orienta todas as práticas apresentadas neste guia.

2. PRINCÍPIOS DA GESTÃO DE CONTRATOS

Na gestão de contratos administrativos, há princípios fundamentais que orientam o comportamento e as decisões dos gestores. Os princípios da legalidade, eficiência, transparência e equidade, bem como a impessoalidade e a moralidade, têm raízes na Constituição Federal do Brasil e na Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), além de serem reforçados pela jurisprudência e pela doutrina.

2.1. Legalidade

O princípio da legalidade, previsto no art. 37 da CF/88, determina que a administração pública só pode agir conforme a lei, senão vejamos:

“Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (grifou-se)

Este princípio também é reiterado pela Nova Lei de Licitações e Contratos, que em seu art. 5º estabelece a legalidade como um dos princípios básicos da licitação:

“Art. 5º A licitação será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da **legalidade**, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos, bem como com os princípios de eficiência, de economicidade, de desenvolvimento nacional sustentável e de fomento ao trabalho decente ou digno.” (grifou-se)

Segundo CARVALHO FILHO (2020)³⁷,

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

“O princípio da legalidade serve como uma garantia de que a administração pública agirá sempre dentro dos limites estabelecidos pela lei.”

2.2. Eficiência

O princípio da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, é um dos pilares da administração pública brasileira. Segundo esse princípio, a administração pública deve buscar a melhor utilização possível dos recursos disponíveis, visando a maximização dos resultados alcançados (DI PIETRO, 2019)³⁸.

A jurisprudência tem reforçado essa perspectiva, exigindo a demonstração de eficiência na execução dos contratos públicos (STJ, RMS 33.555/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 21/08/2014).

2.3. Transparência

O princípio da transparência, previsto na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), determina que a administração pública deve proporcionar o acesso à informação a todos os cidadãos, salvo nas hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas.

"Art. 3º. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa."

A doutrina e a jurisprudência têm enfatizado a importância desse princípio para a promoção da *accountability* e do controle social sobre a administração pública (TCU, Acórdão 2392/2013).

2.4. Equidade

A equidade é um princípio implícito no direito administrativo brasileiro, que exige que a administração pública atue de forma justa e equitativa em relação a todos os contratados. Este

³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

princípio é reforçado pela Nova Lei de Licitações e Contratos, que em seu art. 5º determina que a licitação deve ser processada e julgada em conformidade com o princípio da igualdade.

A doutrina e a jurisprudência têm ressaltado a importância desse princípio para garantir a competição justa e a imparcialidade na gestão de contratos (STJ, RMS 33.932/DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/05/2017).

Este princípio se refere à necessidade de a administração pública tratar todas as partes de forma justa e equitativa, garantindo um tratamento igualitário aos licitantes e contratados.

Em termos de gestão contratual, a equidade implica que todos os contratados devem ter a mesma oportunidade de cumprir suas obrigações contratuais e de se beneficiar dos seus direitos contratuais. Isto significa, por exemplo, que a administração pública não pode favorecer um contratado em detrimento de outro, nem pode impor obrigações excessivas ou desproporcionais a um contratado.

A equidade também é fundamental na fase de licitação. Segundo o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos), a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração. Isto implica que todos os licitantes devem ter as mesmas chances de ganhar o contrato, sem favorecimentos ou desvantagens injustificadas.

A jurisprudência também tem enfatizado a importância da equidade na gestão de contratos. Por exemplo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem decidido consistentemente que a administração pública deve tratar os contratados de maneira equitativa, sem favorecimentos ou penalizações indevidas (STJ, RMS 33.932/DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/05/2017).

Em face do exposto, este princípio de balizamento é uma diretriz crucial na gestão de contratos, que busca garantir um tratamento justo e equitativo a todos os contratados, promovendo a competição justa e a eficiência na administração pública.

3. PLANEJAMENTO DE CONTRATOS

3.1. Definição Clara do Objeto

A definição clara do objeto é fundamental para garantir a eficiência da gestão do contrato. O objeto do contrato deve ser especificado de maneira precisa, clara e concisa no edital e no contrato, para que todos os envolvidos compreendam plenamente suas obrigações e responsabilidades. O Art. 14 da Lei nº 8.666/93 dispõe que o objeto da licitação deve ser definido de forma precisa e suficiente no edital. A nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) também reforça este princípio.

A definição clara do objeto do contrato é fundamental para evitar mal-entendidos e disputas futuras. Por exemplo, se um município está contratando uma empresa para a manutenção de parques, o objeto do contrato deve incluir detalhes sobre os serviços a serem prestados (por exemplo, poda de árvores, manutenção do gramado, limpeza de lixo), a frequência desses serviços, os padrões de qualidade esperados, entre outros.

3.2. Identificação das Necessidades

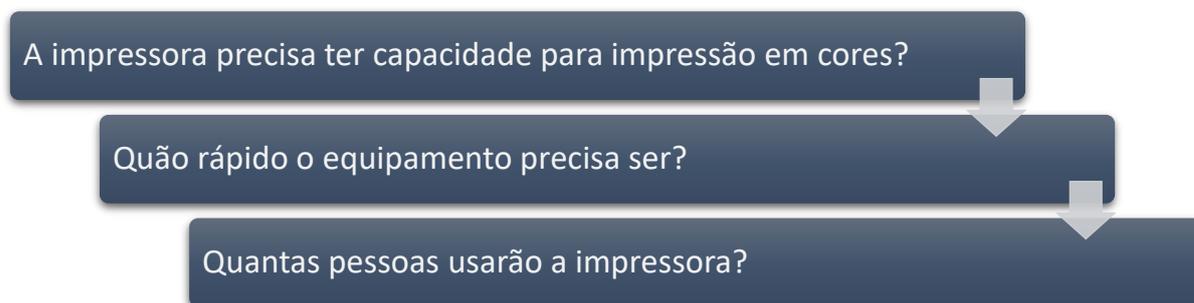
A identificação das necessidades da administração pública é outro passo crucial no planejamento do contrato. Esta etapa envolve a identificação das necessidades reais da administração pública e a elaboração de um plano para atendê-las por meio do contrato.

A Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão destaca a importância da identificação das necessidades como parte do planejamento da contratação.

Identificar corretamente as necessidades ajuda a elaborar contratos mais eficientes.

Por exemplo, se uma repartição pública precisa de uma nova impressora, seria útil realizar uma avaliação prévia para entender qual tipo de impressora seria melhor:

Figura 6 - Exemplos de identificação de necessidades



Fonte: do autor

Estas são algumas questões que podem ajudar a identificar as necessidades corretas e garantir que o contrato atenda a essas necessidades.

3.3. Previsão dos Recursos

A previsão dos recursos necessários para a execução do contrato é outra etapa crucial no planejamento do contrato. Isto implica a identificação dos recursos financeiros, humanos e materiais necessários para a execução do contrato e a garantia de que esses recursos estarão disponíveis quando necessários. O Art. 7º da Lei nº 8.666/93 exige que os recursos para a execução do contrato sejam assegurados no orçamento.

A previsão adequada de recursos é vital para garantir que haja fundos suficientes para a execução do contrato. Por exemplo, ao planejar a contratação de um serviço de segurança, é importante considerar não apenas o custo direto do serviço, mas também custos adicionais, como equipamentos necessários, treinamentos e eventuais horas extras.

3.4. Gestão de Riscos

A gestão de riscos envolve a identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos que podem afetar a execução do contrato. A Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 01/2016 destaca a importância da gestão de riscos na gestão de contratos e fornece orientações detalhadas sobre como realizar a gestão de riscos na prática.

Essas etapas são fundamentais para garantir a eficiência e a eficácia da gestão de contratos. Ao seguir estas etapas, os gestores de contratos podem garantir que os contratos atendam às necessidades da administração pública da melhor maneira possível.

A gestão de riscos ajuda a identificar e mitigar possíveis problemas que possam surgir durante a execução do contrato. Por exemplo, se uma prefeitura está contratando uma construtora para renovar uma biblioteca pública, alguns riscos possíveis podem incluir atrasos no cronograma, custos acima do orçamento, problemas de qualidade e problemas de segurança no local de trabalho. A gestão de riscos pode envolver a contratação de um seguro para cobrir possíveis acidentes de trabalho, a inclusão de cláusulas de penalidade por atrasos no contrato e a realização de auditorias regulares de qualidade.

Esses exemplos ilustram como cada etapa do planejamento do contrato pode ser aplicada na prática para garantir a eficiência na gestão de contratos administrativos.

Para ilustrar sobre como executar de forma concreta o gerenciamento de riscos, abaixo está um esboço de matriz de riscos que pode servir de base para aplicação no órgão ou entidade em que se encontra o gestor público.

Uma matriz de risco é uma ferramenta valiosa que pode ser usada para identificar e avaliar riscos na gestão de contratos. Uma matriz de risco geralmente avalia riscos com base em dois critérios: a probabilidade de o risco ocorrer e o impacto potencial se o risco ocorrer.

Exemplo de como estruturar uma matriz de riscos para a gestão de contratos:

Figura 7 - Exemplo de Matriz de Riscos

	Baixa Probabilidade	Média Probabilidade	Alta Probabilidade
Alto Impacto	Atraso na entrega por problemas logísticos (Risco 1)	Quebra de confidencialidade de dados (Risco 2)	Não cumprimento do contrato pelo fornecedor (Risco 3)
Médio Impacto	Alterações no escopo do contrato (Risco 4)	Mudanças na legislação afetando o contrato (Risco 5)	Falha na qualidade do serviço prestado (Risco 6)
Baixo Impacto	Pequenas alterações no orçamento do contrato (Risco 7)	Pequenas alterações na linha do tempo do contrato (Risco 8)	Falhas de comunicação menores (Risco 9)

Fonte: do autor

Legenda:

1. **Risco 1** - Baixa probabilidade, alto impacto
2. **Risco 2** - Probabilidade média, alto impacto
3. **Risco 3** - Alta probabilidade, alto impacto
4. **Risco 4** - Baixa probabilidade, impacto médio
5. **Risco 5** - Probabilidade média, impacto médio
6. **Risco 6** - Alta probabilidade, impacto médio
7. **Risco 7** - Baixa probabilidade, baixo impacto
8. **Risco 8** - Probabilidade média, baixo impacto
9. **Risco 9** - Alta probabilidade, baixo impacto

Com base nesta matriz, os gestores de contrato podem planejar e implementar estratégias para mitigar os riscos identificados.

Noutro giro, exemplifica-se também como o gestor público poderia estruturar uma Matriz GUT (Gravidade, Urgência e Tendência).

A Matriz GUT (Gravidade, Urgência e Tendência) é uma ferramenta usada para priorizar problemas com base em três critérios. A gravidade se refere ao impacto potencial do problema, a urgência se refere a quão rapidamente o problema precisa ser resolvido e a tendência se refere a como o problema provavelmente mudará com o tempo.

Aqui está um exemplo de como o responsável pode estruturar uma matriz GUT para gestão de contratos:

Figura 8 - Exemplo de Matriz GUT

Risco/Problema	Gravidade (1-5)	Urgência (1-5)	Tendência (1-5)	Score GUT
Não cumprimento do contrato pelo fornecedor	5	5	5	125
Falha na qualidade do serviço prestado	5	4	4	80
Atraso na entrega por problemas logísticos	3	5	4	60
Quebra de confidencialidade de dados	5	2	5	50
Mudanças na legislação afetando o contrato	4	3	3	36
Alterações no escopo do contrato	3	3	3	27
Pequenas alterações na linha do tempo do contrato	2	3	2	12

Pequenas alterações no orçamento do contrato	2	2	2	8
Falhas de comunicação menores	1	1	3	3

Fonte: do autor

Os *scores* da GUT são calculados multiplicando os valores de Gravidade, Urgência e Tendência $\{g \times u \times t\}$. Problemas com pontuações GUT mais altas devem ser tratados como prioridade.

Outro documento que compõem o processo de mapeamento de riscos trata-se da Matriz de Riscos, ela tem a finalidade de relacionar a probabilidade e o impacto do risco identificado.

Segue exemplo:

Figura 9 - Matriz de Riscos



Fonte: do autor

4. SELEÇÃO DE CONTRATADOS

A seleção de contratados é um componente essencial na gestão de contratos na administração pública. A antiga Lei de Licitações nº 8.666/93, bem como a Nova Lei nº 14.133/2021, estabelecem critérios rigorosos para a seleção de contratados para garantir que a administração pública obtenha o melhor valor e eficiência.

4.1. Definição de Critérios de Seleção

Os critérios de seleção devem ser claramente definidos e justos para garantir que todos os possíveis contratados sejam avaliados de maneira igualitária.

Em prática, isso significa que os critérios de seleção devem ser definidos com base nas necessidades específicas da administração pública. Por exemplo, se a administração pública está contratando uma empresa de construção para um grande projeto de infraestrutura, os critérios de seleção podem incluir experiência prévia em projetos semelhantes, capacidade financeira, competência técnica, entre outros.

4.2. Avaliação de Propostas

A avaliação de propostas é um passo crucial na seleção de contratados. A administração pública deve avaliar todas as propostas de maneira justa e imparcial, de acordo com os critérios estabelecidos no edital.

A título de exemplo, ao avaliar propostas para um contrato de TI, a administração pública pode considerar fatores como o custo total do contrato, a experiência da empresa em projetos semelhantes, a qualidade dos serviços propostos, o tempo de execução proposto, entre outros.

4.3. Habilitação dos Proponentes

A habilitação dos proponentes é um passo final e crucial na seleção de contratados. Os proponentes devem comprovar sua qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, e cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

“XXXIII - 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”.

A habilitação dos proponentes assegura que a administração pública contrate apenas empresas que estejam em condições de cumprir com as obrigações do contrato, reduzindo assim o risco de falhas ou atrasos na execução do contrato.

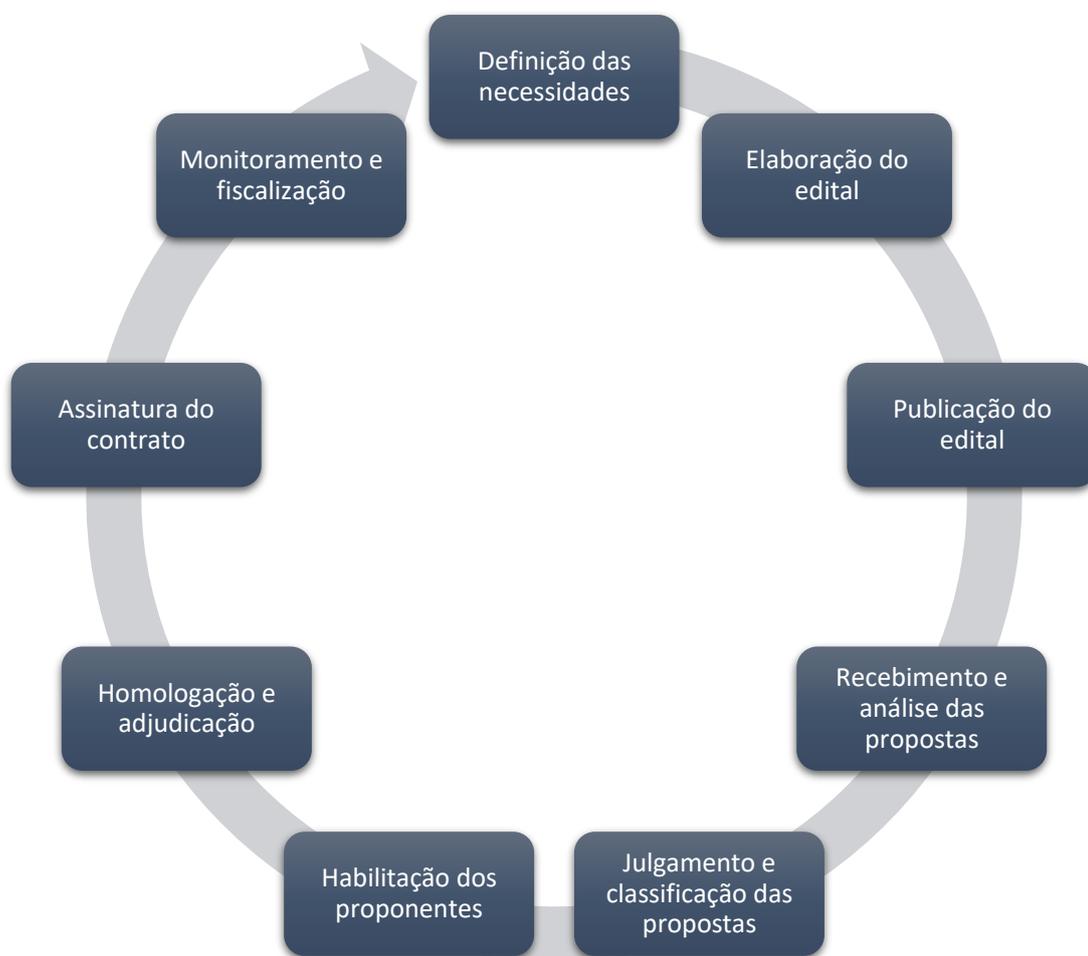
A verificação da regularidade fiscal, por exemplo, pode evitar que a administração pública contrate uma empresa que possa ser penalizada por irregularidades fiscais durante a execução do contrato.

Esses passos na seleção de contratados ajudam a garantir que a administração pública consiga contratar empresas qualificadas, com capacidade técnica e financeira para executar os contratos de forma eficiente e eficaz, em conformidade com a legislação aplicável.

A clara definição dos critérios de seleção, a avaliação justa das propostas e a habilitação adequada dos proponentes são fundamentais para alcançar uma seleção de contratados transparente e eficiente.

A fim de esquematizar o guia, aqui está uma tabela que descreve as etapas típicas para a seleção de uma empresa na administração pública:

Figura 10 - Ciclo de Licitação



Fonte: do autor

Figura 11 - Descrição das etapas

Etapa	Descrição
1. Definição das necessidades	Identificar e definir claramente as necessidades da administração pública em relação ao contrato a ser firmado. Isso inclui determinar o escopo, os requisitos técnicos e outros critérios relevantes.
2. Elaboração do edital	Preparar o edital de licitação, que inclui informações sobre o objeto do contrato, os critérios de seleção, as condições de participação, os prazos e demais informações relevantes.
3. Publicação do edital	Publicar o edital em diário oficial e em outros meios de comunicação adequados, conforme previsto pela legislação.
4. Recebimento e análise das propostas	Receber as propostas das empresas interessadas e analisar sua conformidade com os requisitos estabelecidos no edital. Isso pode incluir a verificação da documentação exigida e a avaliação da adequação técnica e financeira das propostas.
5. Julgamento e classificação das propostas	Avaliar as propostas de acordo com os critérios de seleção definidos no edital e classificá-las em ordem de preferência, seja pelo menor preço, pela melhor técnica ou por uma combinação de ambos.
6. Habilitação dos proponentes	Verificar a regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária dos proponentes e sua capacidade técnica e financeira para executar o contrato.
7. Homologação e adjudicação	Homologar o resultado da seleção e adjudicar o contrato à empresa vencedora.
8. Assinatura do contrato	Celebrar o contrato com a empresa selecionada, estabelecendo as obrigações e os direitos de ambas as partes.
9. Monitoramento e fiscalização	Monitorar e fiscalizar a execução do contrato para garantir o cumprimento das obrigações contratuais e a qualidade dos serviços ou produtos entregues. Isso inclui a aplicação de penalidades em caso de descumprimento contratual.

Fonte: do autor

É importante observar que essas etapas podem variar dependendo das especificidades de cada processo de seleção e das exigências legais aplicáveis.

5. GESTÃO E EXECUÇÃO DE CONTRATOS

A gestão e execução de contratos é uma das etapas mais importantes na administração pública, merecendo destaques, pois envolve o acompanhamento contínuo da execução do contrato para garantir que todas as obrigações sejam cumpridas de forma eficiente e eficaz.

Nessa fase, é necessário realizar o monitoramento da execução, avaliar o desempenho do contratado e, quando necessário, aplicar sanções.

5.1. Monitoramento da Execução

O monitoramento da execução do contrato consiste na verificação regular do cumprimento das obrigações contratuais por ambas as partes envolvidas. A administração pública deve acompanhar de perto o andamento do contrato, garantindo que todas as cláusulas contratuais sejam atendidas e que o serviço seja executado conforme o acordado.

Nesse mister, a normas aplicáveis consignam três atores para acompanhamento da execução contratual: o Gestor do contrato; o Fiscal Administrativo e o Fiscal Técnico.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019)³⁹,

“O monitoramento da execução permite identificar eventuais desvios, atrasos, falhas na qualidade dos serviços ou outros problemas que possam comprometer a eficiência e eficácia do contrato.”

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) também destaca a importância do monitoramento como um instrumento de controle para garantir a conformidade e evitar prejuízos aos cofres públicos (Acórdão TCU nº 2.082/2019).

Abaixo, ilustram-se as responsabilidades no acompanhamento da execução contratual.

Figura 12 - Exemplos de responsabilidades



Fonte: do autor

³⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GESTOR DO CONTRATO

O gestor de contrato na administração pública é o profissional responsável por acompanhar e supervisionar a execução dos contratos celebrados entre a administração pública e seus contratados. Ele desempenha um papel fundamental na garantia do cumprimento das obrigações contratuais, na busca pela eficiência na execução do contrato e na proteção dos interesses da administração pública.

Segundo o Manual de Gestão de Contratos da Controladoria Geral da União (CGU)⁴⁰, o gestor de contrato tem a função de representar a administração pública no acompanhamento e fiscalização do contrato, assegurando que os serviços ou produtos sejam entregues conforme o estabelecido no contrato e atendendo aos requisitos de qualidade, prazos e demais condições acordadas.

O gestor de contrato deve possuir conhecimento técnico na área específica do contrato, além de compreender a legislação pertinente e as normas aplicáveis à gestão de contratos. Ele deve estar preparado para lidar com situações adversas, tomar decisões eficazes, solucionar problemas e conduzir negociações com os contratados, sempre buscando o interesse público.

É importante destacar que o gestor de contrato não é apenas um fiscalizador, mas também um facilitador da boa execução do contrato. Ele deve estabelecer uma comunicação clara e eficiente com os contratados, orientando-os quando necessário, solucionando dúvidas e buscando o alinhamento de expectativas entre as partes envolvidas.

As competências do gestor de contrato na administração pública englobam uma série de habilidades e conhecimentos necessários para desempenhar suas funções com eficiência e eficácia. Algumas das competências essenciais incluem:

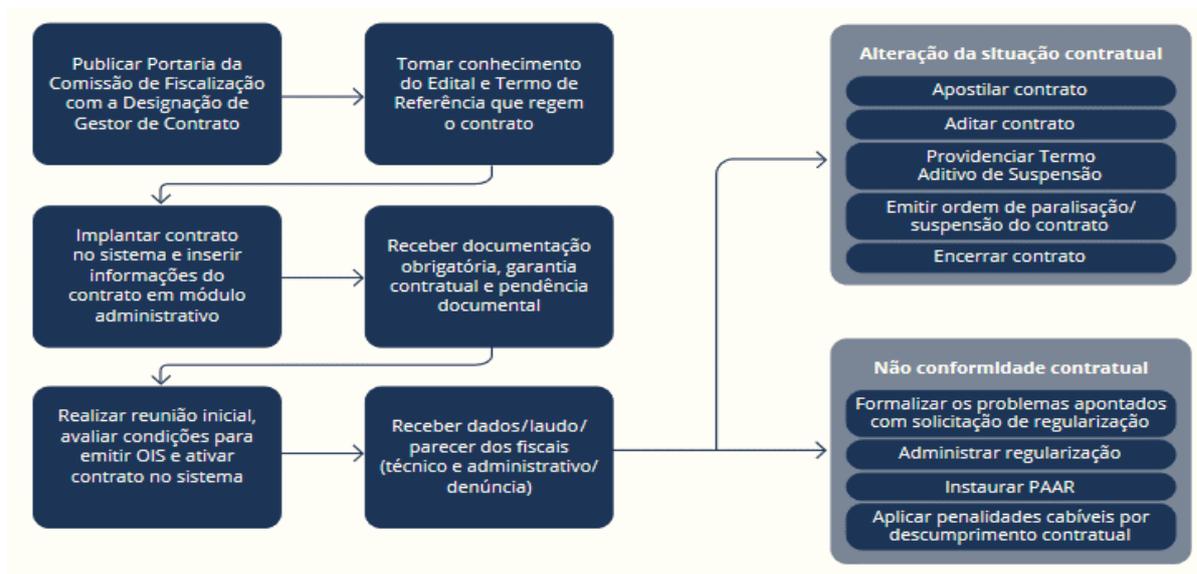
1. **Conhecimento Técnico:** O gestor de contrato deve possuir um conhecimento sólido na área específica do contrato que está sendo gerenciado. Isso inclui compreender as especificidades do objeto do contrato, os processos envolvidos e as melhores práticas relacionadas ao setor. O conhecimento técnico permite ao gestor avaliar corretamente o desempenho do contratado, garantindo que os serviços ou produtos atendam aos padrões de qualidade exigidos.

⁴⁰ Controladoria Geral da União (CGU). **Manual de Gestão de Contratos**.

2. **Conhecimento da Legislação:** O gestor de contrato deve estar familiarizado com a legislação aplicável à gestão de contratos na administração pública. Isso inclui conhecer a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93) e outras normas específicas que regem a contratação pública. O conhecimento da legislação é fundamental para garantir que todos os processos de contratação e execução do contrato estejam em conformidade com as exigências legais.
3. **Habilidades de Comunicação:** O gestor de contrato deve possuir habilidades de comunicação eficazes para estabelecer uma comunicação clara e transparente com os contratados, órgãos internos e demais partes interessadas. Isso inclui a capacidade de transmitir informações de forma objetiva, ouvir atentamente as preocupações e dúvidas dos envolvidos e articular suas expectativas de maneira assertiva.
4. **Capacidade de Negociação:** O gestor de contrato frequentemente precisa lidar com situações que exigem negociação, como a renegociação de prazos, ajustes no escopo do contrato ou resolução de conflitos. A capacidade de negociação é crucial para encontrar soluções mutuamente benéficas e manter um relacionamento positivo com os contratados, buscando sempre o interesse público.
5. **Gerenciamento de Riscos:** O gestor de contrato deve ser capaz de identificar e gerenciar os riscos associados à execução do contrato. Isso envolve a identificação antecipada de possíveis problemas, a implementação de medidas preventivas e a capacidade de tomar decisões rápidas e efetivas em situações de risco.

A seguir, apresentam-se algumas das responsabilidades de forma esquematizada:

Figura 13 - Responsabilidades do Gestor do Contrato



Fonte: do autor

Além dessas competências, é importante ressaltar que o gestor de contrato deve ter ética profissional, ser proativo, ter habilidades de liderança e ser capaz de trabalhar em equipe. Ele também deve estar atualizado sobre as melhores práticas e tendências na gestão de contratos, buscando aprimorar constantemente suas competências por meio de capacitação e atualização profissional.

Em resumo, as competências do gestor de contrato envolvem conhecimentos técnicos, domínio da legislação, habilidades de comunicação, capacidade de negociação e gerenciamento de riscos, além de traços pessoais como ética, proatividade e habilidades de liderança. Essas competências são essenciais para o desempenho efetivo do gestor de contrato na administração pública.

FISCAL ADMINISTRATIVO

O fiscal administrativo do contrato desempenha um papel fundamental na gestão e fiscalização dos contratos administrativos na administração pública. Ele é responsável por monitorar e garantir o cumprimento das obrigações contratuais por parte do contratado, visando assegurar a eficiência, a eficácia e a transparência na execução do contrato.

As atribuições do fiscal administrativo do contrato podem variar dependendo da natureza e complexidade do contrato, mas geralmente incluem as seguintes responsabilidades:

1. **Acompanhamento da Execução:** O fiscal administrativo deve realizar um acompanhamento contínuo da execução do contrato, verificando se as etapas, prazos e entregas estão sendo cumpridos de acordo com o estabelecido no contrato. Ele deve observar atentamente o andamento das atividades, analisar os relatórios de progresso e realizar visitas técnicas, quando necessário, para assegurar que o contratado esteja cumprindo suas obrigações.
2. **Verificação da Qualidade:** O fiscal administrativo deve avaliar a qualidade dos serviços, produtos ou obras entregues pelo contratado, certificando-se de que atendam aos padrões e especificações técnicas estabelecidos no contrato. Isso pode envolver a realização de testes, inspeções e auditorias para garantir a conformidade com os requisitos contratados.
3. **Registro de Ocorrências:** O fiscal administrativo deve registrar todas as ocorrências relevantes relacionadas à execução do contrato. Isso inclui a identificação de eventuais atrasos, desvios, não conformidades ou problemas encontrados durante a execução. O registro adequado dessas ocorrências é fundamental para embasar futuras tomadas de decisão, como a aplicação de sanções ou a negociação de ajustes contratuais.
4. **Comunicação com o Contratado:** O fiscal administrativo deve manter uma comunicação clara e efetiva com o contratado, transmitindo as orientações, exigências e solicitações necessárias para a correta execução do contrato. Ele também deve estar disponível para esclarecer dúvidas, resolver problemas e tratar de questões relacionadas à execução do contrato.
5. **Avaliação do Desempenho:** O fiscal administrativo deve avaliar periodicamente o desempenho do contratado, considerando critérios como a qualidade dos serviços, o cumprimento de prazos, a conformidade com as normas contratuais e a satisfação da administração pública com o serviço prestado. Essa avaliação pode ser utilizada para subsidiar a renovação do contrato ou eventuais ajustes necessários.
6. **Aplicação de Sanções:** Caso o contratado descumpra suas obrigações contratuais, o fiscal administrativo pode recomendar a aplicação de sanções previstas no contrato ou na legislação aplicável. Isso pode incluir advertências, multas, suspensão temporária de participação em licitações ou até mesmo a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública.

É importante ressaltar que o fiscal administrativo do contrato deve agir com imparcialidade, ética e profissionalismo, buscando sempre a defesa do interesse público e a correta execução do contrato. Ele também deve estar familiarizado com a legislação aplicável à gestão de contratos e ser capaz de interpretar e aplicar as cláusulas contratuais de forma adequada.

Em suma, o fiscal administrativo do contrato exerce uma função essencial na administração pública, fiscalizando e monitorando a execução dos contratos para garantir o cumprimento das obrigações contratuais, a qualidade dos serviços e o alcance dos resultados esperados.

FISCAL TÉCNICO

O fiscal técnico, também conhecido como fiscal técnico do contrato, é um profissional designado para desempenhar um papel específico na fiscalização e acompanhamento da execução de um contrato na administração pública. Ele é responsável por verificar e avaliar aspectos técnicos relacionados ao objeto do contrato, garantindo a qualidade, a conformidade e o bom desempenho dos serviços ou produtos entregues pelo contratado.

As atribuições do fiscal técnico podem variar dependendo da natureza do contrato e das necessidades específicas da administração pública. No entanto, algumas das responsabilidades comuns desse profissional são:

1. **Verificação Técnica:** O fiscal técnico deve realizar uma verificação minuciosa dos aspectos técnicos do contrato, analisando se o contratado está cumprindo as especificações técnicas e os padrões de qualidade estabelecidos. Isso pode envolver a avaliação de documentos técnicos, como projetos, relatórios, manuais e outros documentos pertinentes.
2. **Acompanhamento de Etapas e Prazos:** O fiscal técnico deve acompanhar de perto as etapas e prazos estabelecidos no contrato, garantindo que o contratado esteja cumprindo as atividades dentro dos prazos definidos. Ele deve monitorar o avanço das etapas, avaliar a conformidade das entregas e verificar se as etapas intermediárias estão sendo realizadas de acordo com o planejado.
3. **Análise de Documentação:** O fiscal técnico deve analisar e avaliar a documentação apresentada pelo contratado, verificando se ela está em conformidade com os requisitos técnicos estabelecidos no contrato. Isso pode incluir a análise de relatórios de ensaios, certificados, laudos técnicos, registros fotográficos, entre outros documentos.
4. **Inspeções e Visitas Técnicas:** O fiscal técnico deve realizar inspeções e visitas técnicas ao local de execução do contrato para verificar in loco a conformidade com as especificações técnicas, as condições de segurança, o cumprimento das normas técnicas e demais requisitos estabelecidos. Essas inspeções podem ocorrer em diferentes momentos do contrato, desde a fase de pré-qualificação até a entrega final do serviço ou produto.

5. **Avaliação do Desempenho Técnico:** O fiscal técnico é responsável por avaliar o desempenho técnico do contratado, levando em consideração a qualidade dos serviços, a adequação às normas técnicas, a conformidade com os requisitos do contrato e a satisfação da administração pública. Essa avaliação pode envolver a utilização de indicadores de desempenho, visitas técnicas periódicas e o diálogo constante com o contratado.

6. **Emissão de Relatórios e Pareceres:** O fiscal técnico deve registrar suas observações, constatações e recomendações em relatórios e pareceres técnicos. Esses documentos servem como base para a tomada de decisões, a comunicação com as partes envolvidas e a eventual aplicação de sanções ou ajustes contratuais.

As atribuições do fiscal técnico são cruciais para assegurar a qualidade técnica, a conformidade e o bom desempenho dos contratos administrativos na administração pública. Sua atuação contribui para garantir que os serviços ou produtos entregues pelo contratado atendam aos padrões técnicos exigidos e aos objetivos estabelecidos pela administração pública.

5.2. Avaliação do Desempenho do Contratado

A avaliação do desempenho do contratado é fundamental para verificar se ele está cumprindo suas obrigações contratuais de acordo com os critérios estabelecidos. A administração pública deve estabelecer indicadores de desempenho e critérios de avaliação que permitam medir a qualidade e a eficiência dos serviços prestados.

De acordo com a Instrução Normativa nº 05/2017 do MPDG, a avaliação do desempenho do contratado deve ser feita de forma clara, objetiva e imparcial, considerando os resultados alcançados e a satisfação da administração pública com o serviço prestado.

A avaliação do desempenho também pode incluir a verificação do cumprimento de prazos, a conformidade com normas técnicas, a qualidade dos produtos ou serviços entregues e outros critérios específicos definidos no contrato.

5.3. Aplicação de Sanções

A aplicação de sanções é uma medida adotada quando há descumprimento das obrigações contratuais por parte do contratado. Essas sanções podem ser previstas no contrato e devem ser aplicadas de acordo com os termos e procedimentos estabelecidos.

A Lei nº 8.666/93, em seu art. 87, permite a aplicação de sanções como advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública. A aplicação de sanções tem o objetivo de responsabilizar o contratado pelo descumprimento de suas obrigações e garantir a eficiência e a qualidade na execução do contrato.

No entanto, é importante ressaltar que a aplicação de sanções deve ser precedida de um processo administrativo que assegure o contraditório e a ampla defesa ao contratado, conforme preconiza o princípio do devido processo legal.

A correta gestão e execução de contratos, por meio do monitoramento, da avaliação do desempenho e da aplicação de sanções quando necessário, contribuem para garantir a eficiência, a eficácia e a transparência na administração pública, além de assegurar a obtenção dos resultados esperados por meio dos contratos firmados.

6. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

A transparência e o controle são elementos fundamentais na gestão de contratos na administração pública. Esses princípios visam assegurar a publicidade das informações, o monitoramento adequado e a prestação de contas dos recursos públicos envolvidos na execução dos contratos. A seguir, detalharemos as principais atribuições relacionadas à transparência e ao controle.

6.1. Divulgação de Informações

A divulgação de informações é um aspecto crucial para promover a transparência na gestão de contratos. Conforme a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), é dever da administração pública divulgar, de forma proativa, as informações referentes aos contratos firmados. Isso inclui a disponibilização de editais, termos de referência, contratos, aditivos, pagamentos realizados, relatórios de monitoramento, entre outros documentos relevantes.

Essa divulgação pode ocorrer por meio de portais eletrônicos específicos, como os Portais da Transparência, nos quais a administração pública disponibiliza as informações de forma clara, acessível e atualizada. A divulgação adequada das informações permite que a sociedade acompanhe a execução dos contratos, fiscalize a correta aplicação dos recursos públicos e contribua para a prevenção e combate à corrupção.

A divulgação das informações relacionadas aos contratos administrativos é um princípio fundamental para promover a transparência na administração pública. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) estabelece diretrizes claras para a divulgação proativa das informações públicas, incluindo aquelas relacionadas aos contratos celebrados pela administração pública.

Conforme o Art. 8º da Lei de Acesso à Informação, é dever dos órgãos e entidades públicas divulgar, independentemente de solicitações, informações de interesse coletivo ou geral. Nesse sentido, o Art. 8º, inciso IV, estabelece que as informações sobre procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, devem ser disponibilizadas de forma ampla e transparente.

Além disso, o Art. 7º da mesma lei dispõe que é direito do cidadão ter acesso a informações relativas à execução dos contratos celebrados pela administração pública. Isso inclui o acesso aos termos de referência, aos contratos firmados, aos aditivos, aos pagamentos realizados, aos relatórios de monitoramento, entre outros documentos relevantes.

No âmbito da transparência, destaca-se também a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93) e a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), que estabelecem disposições específicas sobre a publicidade das contratações públicas. Essas leis preveem que os editais de licitação, os contratos e seus aditivos devem ser amplamente divulgados para permitir a participação de interessados e a fiscalização da sociedade.

A divulgação das informações pode ser realizada por meio de portais eletrônicos específicos, como os Portais da Transparência, nos quais a administração pública disponibiliza de forma clara e acessível as informações sobre os contratos celebrados. Além disso, é importante que as informações sejam atualizadas regularmente, garantindo a transparência e a prestação de contas à sociedade.

A divulgação adequada das informações sobre os contratos administrativos promove a transparência, permite a fiscalização dos recursos públicos e contribui para o combate à corrupção. É um importante instrumento para o exercício do controle social e para fortalecer a confiança da sociedade nas ações do governo.

6.2. Auditoria de Contratos

A auditoria de contratos é uma ferramenta essencial para o controle da gestão pública. Através da auditoria, são realizadas análises técnicas e financeiras para verificar a conformidade, a regularidade e a eficiência na execução dos contratos. Ela tem como objetivo identificar possíveis irregularidades, falhas, desvios ou práticas inadequadas, contribuindo para a prevenção, detecção e correção de problemas.

Os órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, são responsáveis por realizar auditorias nos contratos administrativos. Essas auditorias podem abranger diferentes aspectos, como a análise dos processos licitatórios, a verificação da execução contratual, a conformidade com as normas legais e regulamentares, a eficiência na utilização dos recursos públicos, entre outros.

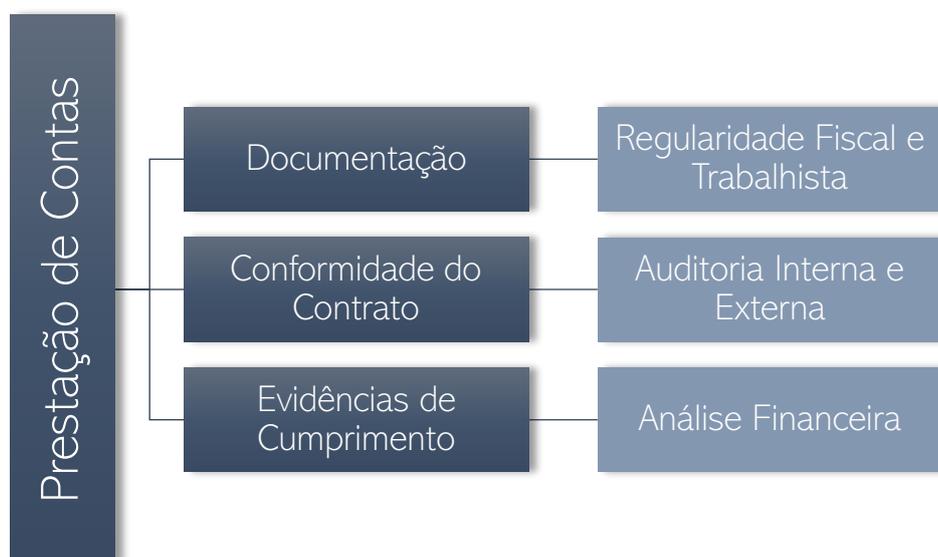
A auditoria de contratos permite o aprimoramento da gestão, a identificação de falhas e a implementação de medidas corretivas. Além disso, fortalece a prestação de contas e contribui para a transparência na administração pública, aumentando a confiança da sociedade nas ações do governo.

6.3. Prestação de Contas

A prestação de contas é um princípio fundamental na administração pública. Ela consiste na obrigação de prestar informações e justificativas sobre a execução dos contratos e o uso dos recursos públicos. A administração pública deve fornecer evidências claras e documentadas de que os contratos foram executados de acordo com as normas, os princípios e as obrigações contratuais.

Ao elaborar a prestação de contas, é necessário levar em consideração diversos aspectos, conforme esquema a seguir:

Figura 14 - Aspectos da Prestação de Contas



Fonte: do autor

1. **Documentação:** É essencial reunir toda a documentação relacionada à execução do contrato, como notas fiscais, comprovantes de pagamento, registros de fiscalização, relatórios de acompanhamento, entre outros. A documentação deve ser completa, precisa e estar organizada de forma que permita uma análise detalhada e coerente dos gastos e atividades realizadas.
2. **Conformidade com o Contrato:** A prestação de contas deve demonstrar que as atividades e os resultados estão em conformidade com as cláusulas e as obrigações contratuais. É necessário verificar se todas as etapas previstas foram cumpridas, se os prazos foram respeitados e se os requisitos técnicos e de qualidade foram atendidos.
3. **Utilização dos Recursos:** Deve-se evidenciar a correta utilização dos recursos públicos envolvidos no contrato. Isso inclui demonstrar que os gastos foram realizados de acordo com as normas e os procedimentos estabelecidos, que houve eficiência no uso dos recursos e que não ocorreram desvios ou irregularidades.
4. **Regularidade Fiscal e Trabalhista:** É importante verificar se o contratado cumpriu com todas as obrigações fiscais e trabalhistas durante a execução do contrato. Isso pode envolver a verificação do recolhimento de impostos, contribuições previdenciárias e cumprimento das obrigações trabalhistas, como pagamento de salários e encargos.
5. **Análise Financeira:** A prestação de contas deve incluir uma análise financeira detalhada, com a apresentação de demonstrativos financeiros que evidenciem a origem e a aplicação dos

recursos envolvidos no contrato. Essa análise pode abranger o orçamento inicial, as alterações orçamentárias, os pagamentos efetuados e os saldos remanescentes.

6. Evidências de Cumprimento: A prestação de contas deve ser embasada em evidências que comprovem o cumprimento das obrigações contratuais. Isso pode incluir relatórios de acompanhamento, registros fotográficos, atas de reuniões, certificados de qualidade, entre outros documentos que demonstrem o cumprimento das etapas, a qualidade dos serviços ou produtos entregues e o alcance dos resultados esperados.

7. Auditoria Interna e Externa: Em alguns casos, a prestação de contas pode ser sujeita a auditorias internas ou externas, realizadas por órgãos de controle ou empresas especializadas. É importante estar preparado para fornecer todas as informações e documentações necessárias para essas auditorias, facilitando a verificação e a validação dos resultados apresentados.

Ao elaborar a prestação de contas, é essencial manter a clareza, a objetividade e a transparência nas informações apresentadas. Deve-se garantir que todos os aspectos relevantes sejam abordados, respeitando os prazos estabelecidos e seguindo as normas e procedimentos específicos definidos pela administração pública.

Por fim, insta consignar que é fundamental que a prestação de contas não se limite apenas à apresentação de documentos, mas também à capacidade de explicar e justificar de forma consistente todas as decisões e ações tomadas durante a execução do contrato, evidenciando a aplicação correta dos recursos públicos e a obtenção dos resultados esperados.