

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Helber Veloso de Oliveira

**IMPLANTAÇÃO DE UMA GERÊNCIA DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO
DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO INSTITUTO DE CIÊNCIAS
BIOLÓGICAS DA UFMG**

Belo Horizonte

2013

Helber Veloso de Oliveira

**IMPLANTAÇÃO DE UMA GERÊNCIA DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO
DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO INSTITUTO DE CIÊNCIAS
BIOLÓGICAS DA UFMG**

Trabalho apresentado ao curso de especialização Gestão de Instituições Federais de Educação Superior da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de especialista.

Linha de pesquisa: Gestão e Trabalho

Orientador(a): Charles Moreira Cunha

Belo Horizonte

2013

IMPLANTAÇÃO DE UMA GERÊNCIA DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO INSTITUTO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS DA UFMG

Trabalho apresentado ao curso de especialização Gestão de Instituições Federais de Educação Superior da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de especialista.

Orientador(a): Charles Moreira Cunha

Aprovado em 11 de julho de 2013

BANCA EXAMINADORA

Charles Moreira Cunha – Faculdade de Educação da UFMG

Fernanda Araújo Coutinho Campos – Centro Universitário UNA

SUMÁRIO

1. TÍTULO.....	02
2. APRESENTAÇÃO	04
3. REFERENCIAL TEÓRICO.....	06
4. OBJETIVOS.....	26
4.1. Objetivo Geral.....	26
4.2. Objetivos Específicos.....	26
5. PLANO DE AÇÃO.....	26
6. CRONOGRAMA.....	30
7. INVESTIMENTO.....	31
8. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.....	31
9. RESULTADOS ESPERADOS.....	32
10.REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	33

2. APRESENTAÇÃO

A Seção de Compras do ICB é responsável pela aquisição de bens e a contratação de serviços para a manutenção e funcionamento das atividades de ensino e pesquisa desenvolvidos pelo Instituto de Ciências Biológicas da UFMG. O Setor é composto por três servidores que exercem cumulativamente as atividades de compradores, pregoeiros e fiscais de contratos, além de outras, determinadas pelas necessidades do dia-a-dia da Seção. Ao longo de anos de experiência profissional nessa área tenho observado as dificuldades crescentes geradas pela complexidade dos procedimentos vinculados a esses processos, em especial o gerenciamento de contratos.

Assim, até devido a minha formação acadêmica em Direito, me pareceu natural e oportuno desenvolver esse projeto, buscando contribuir com o aprimoramento do processo de gerenciamento e fiscalização de contratos, um problema que sempre nos afligiu.

Por outro lado, a atividade de Compras tem se tornando uma atividade vinculada aos interesses estratégicos das empresas, tanto no setor privado como na área pública, embora nesse caso com algum atraso. A busca pelo melhor preço, aliada a obtenção da melhor qualidade, tem exigido dos setores de compras aprimoramentos em suas rotinas e capacitação dos responsáveis por essa função.

Na Administração Pública essa atividade está vinculada a regras rígidas, estabelecidas em lei. Embora ainda seja um processo bastante burocrático, mais ligado ao controle dos procedimentos que a resultados, a complexidade desses procedimentos vem exigindo, além de planejamento de longo prazo, técnicas e práticas que permitam a modernização dos processos. Essa necessidade tem levado cada vez mais a novas práticas de gerenciamento, buscando a manutenção de registros precisos em todas as suas etapas, através da utilização de sistemas

informatizados e banco de dados para o armazenamento e manipulação das informações necessárias à realização dessa função de maneira eficaz.

Durante um processo comum de aquisição de bens e serviços muitos documentos são gerados: solicitações, autorizações, cotações, avaliações, mapas de preços, tabelas, notas de empenho, documentos de habilitação, atas, registros de resultados, impugnações, recursos e contratos. Todos esses documentos são reunidos e autuados compondo um processo, numerado e registrado. Não é incomum que um processo tenha vários volumes e centenas de páginas. Tudo isso dificulta a manipulação e a visualização de cada etapa, contribuindo para o dispêndio desnecessário de tempo, baixa produtividade, falta de transparência e custo elevado do processo, além de dificuldades no gerenciamento.

Os contratos, gerados em função desse processo, são regulados pela Lei 8666/93. Muitos são os problemas que envolvem sua celebração, gerenciamento e fiscalização.

O objetivo desse trabalho é demonstrar que o processo de compras e contratações realizado por esse Instituto seria aperfeiçoado através da implantação de uma gerência de contratos. A sua instituição permitiria gerenciar e fiscalizar os contratos celebrados, promovendo o planejamento das aquisições de bens e serviços, além de facilitar sua auditoria por parte dos órgãos de controle. O treinamento e capacitação dos servidores envolvidos possibilitaria a adoção de práticas adequadas de aquisição, fiscalização e gerência, promovendo o princípio da eficiência administrativa.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

A administração pública em nosso país evoluiu através de três modelos básicos e sucessivos: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

No primeiro modelo, o patrimonialista, os bens públicos e privados não se distinguiam e o controle da administração era praticamente inexistente.

Na segunda metade do sec. XIX o modelo patrimonialista é substituído pela administração burocrática. Nesse modelo prevalece o formalismo e o controle rígido dos atos voltados para os processos e os procedimentos.

A segunda metade do sec. XX viu surgir o modelo de administração gerencial, onde o foco passa a ser o resultado. Nesse modelo, o controle dos atos passa a ser feito antes, durante e após sua concretização, visando a resultados que atendam ao interesse coletivo. Esse modelo gerencial vem sendo implantado no Brasil com o objetivo de melhorar o atendimento as necessidades coletivas, além do aperfeiçoamento do controle dos atos administrativos.

O processo de compras é regulado por Lei. As Leis que regem esse processo são principalmente: a Constituição Federal, a Lei nº 10.520, de 17/07/2002; a Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006; os Decretos nºs 3.555, de 08/08/2000; 5.450, de 31/05/2005; 3.722, de 09/01/2001; 6.204, de 05/09/2007 e as Leis nºs 8.666, de 21/06/1993, e 8.078, de 11/09/1990. Essas estabelecem a forma como devem ser processadas, registradas e fiscalizadas as aquisições de bens e serviços pela Administração Pública.

Assim, algumas definições são essenciais para que possamos entender esse processo, especialmente as relacionadas ao conceito de ato administrativo discricionário e os princípios constitucionais que regem a administração pública.

3.1. PODER DISCRICIONÁRIO

Embora vinculada sob os aspectos da competência, forma e finalidade, essa prerrogativa permite a escolha do motivo e objeto do ato a ser editado. A esse critério de valoração, relacionado à conveniência e oportunidade, é dado o nome de mérito administrativo. É através do poder discricionário que se escolhe o objeto a ser adquirido pela administração e quando será feita a aquisição ou consequente contratação, obedecendo sempre o princípio da legalidade.

Como nos ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

Tendo em vista os interesses que lhe cumpre proteger, realizar e assegurar, a Administração está adornada de prerrogativas que lhe são conferidas pelo sistema normativo a fim de que sua atuação possa objetivar eficazmente os escopos consagrados como próprios da coletividade.¹

Dessa forma, ato administrativo discricionário é aquele em que há margem de opção do administrador público quando ao objeto escolhido e o motivo de expedição do ato, é uma liberdade de ação conferida por lei.

3.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS AOS QUAIS OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ESTÃO SUBORDINADOS.

Os princípios se apresentam como valores reconhecidos e adotados pelo sistema normativo, são os pilares, os parâmetros para a correta interpretação e aplicação da norma.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello princípio é o alicerce de um sistema. É ele que define a lógica e a racionalidade do sistema normativo. Em suas palavras:

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 15ª ed. Malheiros. São Paulo: 2003,p.381.

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento do princípio que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumácia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra².

No Brasil diversos princípios estão expressamente previstos no texto constitucional, especialmente no art. 37, onde se encontram os referentes à administração pública.

“Art.37- A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também, ao seguinte”...

Os princípios jurídicos vinculam toda a administração pública, em todas as esferas, em qualquer dos poderes. Os contratos administrativos são regidos por princípios de direito público, determinados principalmente no art. 37 da CF. Assim devem observar aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 841-842

3.2.1 Princípio da Legalidade

É um dos princípios que informam a atividade administrativa e a atuação de todo o Estado Brasileiro. No âmbito da administração significa que o administrador público deve pautar sua atuação pela estrita observância da lei. É a lei que indica o caminho a ser seguido. Essa determinação, colocada em nível constitucional, subordina toda a sociedade ao império da lei, promovendo a formação e consolidação do Estado de Direito. O princípio da legalidade, consagrado no inciso II do art. 5º da Constituição Federal onde se lê: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” torna-se um forte aliado contra os desvios de conduta. Pazzaglini Filho define de forma simples e objetiva o princípio da legalidade. “O princípio da legalidade é a pedra de toque do Estado de Direito e pode ser traduzido na máxima: a Administração Pública só pode atuar conforme a lei” (Pazzaglini Filho, 2000, p23).

Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis e ensina:

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e impessoal, a lei, editada pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social – garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização da vontade geral³.

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 90/91.

3.2.2 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade tem duas vertentes: por um lado, inibe a propaganda pessoal, imputando os atos praticados ao Estado, ou ao órgão administrativo. Quem age é o Estado através de seu corpo de servidores e não o administrador do momento. Por outro lado impõe a Administração o dever de dispensar, a todos os administrados, que estejam na mesma situação jurídica, o mesmo tratamento sem favorecimentos ou perseguições.

Conforme o art. 37, § 1º da CF/88: “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”

Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello:

No princípio da impessoalidade se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimetosa. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideologias não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia⁴.

3.2.3 Princípio da Moralidade

Esse princípio guarda íntima relação com o da impessoalidade exigindo uma atuação ética do servidor público. O que distingue a moral comum da moral administrativa é a possibilidade de invalidação dos atos administrativos praticados

⁴MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006,p.68

sem atenção à segunda. O Código de Ética do Servidor Público Civil Federal, (Decreto n. 1.171/1994), já determina: “o servidor deve decidir não somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto”.

O princípio da moralidade, como princípio expresso na constituição federal, passou a vincular a atividade administrativa não apenas a uma conduta que atenta a legalidade mais que também apresente uma ética compatível com o que se espera de um administrador público.

3.2.4 Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade impõe a divulgação dos atos praticados pela Administração. Esse princípio promove a transparência da atuação administrativa e o direito à informação.

Sendo uma das obrigações do administrador público a prestação de contas, a publicidade dos atos administrativos permite, aos administrados, aferir sua legalidade.

Conforme os ensinamentos de Hely Lopes Meireles:

A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo os atos irregulares não consolidam-se com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exeqüibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige⁵.

Segundo Germana de Moraes:

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes, Direito administrativo brasileiro. 30ª ed ,São Paulo: Malheiros, 2005,p.94

O princípio da publicidade assegura ao administrado não apenas o direito à informação, à transparência da atuação administrativa, à visibilidade do poder, mas também o direito à informação verdadeira⁶.

No que se ao contrato administrativo o art. 61 da Lei 8.666/93 determina a obrigação da Administração de publicar o contrato e seus aditivos na imprensa oficial como condição de sua eficácia.

3.2.5 Princípio da Eficiência

Este princípio foi acrescentado pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Tem por objetivo assegurar maior qualidade na prestação de serviços pela administração. A idéia de eficiência esta ligada também a economicidade, a adequada utilização dos meios disponíveis para se atingir aos fins almejados.

Para Alexandre de Moraes o princípio da eficiência é definido como:

O que impõe à administração pública direta e indireta e seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se melhor rentabilidade social⁷.

A Profa. Maria Sylvia Zanella de Pietro ensina:

⁶ MORAES, Germana de Oliveira. Controle Jurisdicional da Administração Pública. São Paulo: Dialética, 1999. p.108

⁷ MORAES, Alexandre de. *apud* TOURINHO, Rita. Discricionariedade Administrativa: Ação de Improbidade & Controle Principiológico. Curitiba, Juruá, 2004. p. 90

O princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público.⁸

Além dos princípios acima existem outros, não expressos no texto constitucional, mas de grande importância para o controle da atividade administrativa e o estudo em tela, o gerenciamento do contrato administrativo. Dentre os mais relevantes:

3.2.6 Princípio da Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade não aparece de forma expressa no texto constitucional. Contudo é reconhecido pela doutrina, junto com o princípio da razoabilidade, como um parâmetro para se aferir a legalidade do ato.

Segundo esse princípio deve haver um equilíbrio entre os meios utilizados e os fins almejados pela administração.

Segundo Odete Medauar o princípio da proporcionalidade “se relaciona com a conformidade entre os meios utilizados e o fim visado pela conduta administrativa.”

Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello:

Trata-se da idéia de que as conseqüências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidades proporcionais ao que realmente seja demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas⁹

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 83.

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 68.

Carlos Affonso Pereira de Souza, em seu artigo sobre princípio da razoabilidade e proporcionalidade nos esclarece quando o citado princípio passou a constar de nosso ordenamento jurídico:

No sistema jurídico pátrio, o princípio da proporcionalidade foi recepcionado a partir da influência da doutrina portuguesa, a qual havia apreendido seu conceito e conteúdo, juntamente com os demais países europeus, nas fontes alemães. O artigo 18 da Constituição portuguesa de 1976 apresenta as limitações a serem seguidas pelos funcionários públicos no exercício de suas funções, explicitando-se a vinculação de todas as entidades públicas e privadas no respeito aos direitos fundamentais e o critério da necessidade como parâmetro inafastável na formulação e aplicação de leis que restrinjam direitos e garantias constitucionais, delineando indubitavelmente, ainda que de forma implícita, os requisitos essenciais do princípio da proporcionalidade. Finalmente, no que tange ao respeito aos direitos fundamentais no Brasil, nossos constituintes seguiram exemplo austríaco ao adotar o controle concentrado da constitucionalidade das leis para reprimir eventuais abusos de poder por parte de nossos legisladores¹⁰

3.2.7 Princípio da Razoabilidade

O princípio da razoabilidade também não foi citado no texto constitucional. Contudo, ele pode ser percebido de forma implícita em vários de seus dispositivos.

Quando dos trabalhos da última Assembléia Constituinte chegou-se a cogitar de sua inserção no texto constitucional o art. 44 que apresentava a seguinte redação:

A administração pública, direta ou indireta, de qualquer dos Poderes obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, exigindo-se, como condição de validade dos atos

¹⁰ SOUZA, Carlos Affonso Pereira de. Artigo O Princípio da Razoabilidade e o Princípio da Proporcionalidade: uma abordagem constitucional, p.12 . Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles>.

administrativos, a motivação suficiente e, como requisito de sua legitimidade, a razoabilidade¹¹.

Embora não tenha constado do texto final, esse princípio é reconhecido pela doutrina como integrante do texto constitucional e um parâmetro para o controle da atividade administrativa.

A razoabilidade é uma medida para se aferir a adequação do ato a circunstância concreta que justificou sua expedição. Esse princípio, acolhido pelo judiciário brasileiro, tem sua base no modelo alemão e sua conformação está ligada a três aspectos: a adequação do ato, a necessidade e a proporcionalidade em entre e ato expedido e caso concreto.

Carmem Lúcia Antunes Rocha considera que uma conduta é razoável quando se apóia em razões suficientes, adequadas e justas, aptas a atingir a finalidade da norma jurídica que lhe dá suporte.

Para Celso Antônio Bandeira de Melo esse princípio é um desdobramento do princípio da legalidade e sua desconsideração se traduziria em ilegalidade do ato o que permitiria a intervenção judicial para sua correção.

Como se vê o princípio da razoabilidade tornou-se um parâmetro de observância obrigatória para todo o administrador público que busca conduzir sua atividade dentro da lei.

¹¹ Assembléia Constituinte texto preliminar do art. 44 da CF.

3.3 LICITAÇÃO

A administração pública sempre que pretender adquirir bens e serviços, ou mesmo alienar seu patrimônio, está obrigada a fazê-lo através de licitação. Essa determinação esta estabelecida no inc. XXI do Art. 37 da CF, nos seguintes termos:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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

A lei 8.666 ao regulamentar o Art. 37 da CF, reforçou essa obrigação:

Art. 2º - As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

O processo licitatório é um procedimento formal que visa, além de cumprir aos princípios constitucionais da isonomia e legalidade, obter a proposta mais vantajosa para a Administração.

A modalidade de licitação depende do tipo de objeto pretendido e de seu valor. Atualmente existem as modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, leilão e pregão.

Já os tipos de licitação se referem aos critérios que serão adotados para o seu julgamento. São eles: menor preço, melhor técnica, técnica e preço, melhor lance ou oferta. Existe também o Sistema de Registro de Preços, que é um procedimento precedido de licitação que visa a selecionar a melhor oferta de preços unitários para contratação futura. O registro de preços pode ser obtido através de concorrência ou pregão.

Ao fim da fase de seleção, que busca a melhor proposta para contratação com a administração, temos a classificação das propostas levando-se em conta o tipo de licitação escolhido: menor preço, melhor técnica, técnica e preço, melhor lance ou oferta. Ao classificado em primeiro lugar é conferido o direito de contratar com a administração através da adjudicação do objeto licitado. Através da adjudicação é atribuído o título de vencedor no certame.

Conforme Marçal Justen Filho adjudicação é:

“ato formal da Administração que, pondo fim ao procedimento licitatório, atribui ao vencedor o objeto da licitação”.¹²

Para o Prof. Celso Antônio Bandeira de Melo o conceito de adjudicação é:

"ato pelo qual a Administração, em vista do eventual contrato a ser travado, proclama satisfatória a proposta classificada em primeiro lugar".¹³

¹² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 426.

¹³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Elementos de Direito Administrativo, 3ª ed., São Paulo, Malheiros, 1992.

Após essa fase segue-se a homologação do processo pela autoridade superior ou ordenador de despesas e passa-se a fase de celebração do contrato administrativo visando a cumprir o acordo de vontades expresso na oferta do particular e no instrumento convocatório da licitação.

3.4. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A lei 8.666/93 define, em seu artigo 2º, contrato como:

“todo e qualquer ajuste entre órgão ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.”¹⁴

Para Marçal Justen Filho:

“O contrato administrativo identifica-se como um acordo de vontades entre um órgão da Administração Pública e um particular, que produz direitos e obrigações, para ao menos uma das partes. Os contratos administrativos envolvem ajustes de vontade. Deles deriva uma auto-regulamentação da conduta das partes.”¹⁵

Os contratos administrativos visam, em geral, a aquisição de bens e serviços necessários à prestação de serviços públicos de qualidade a população.

Conforme a Lei 8666/93:

¹⁴ Lei 8.666 de 1993.

¹⁵ Filho, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 10ª ed. São Paulo, 2004.

“os contratos administrativos regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado”.

O objeto contratado deve ser definido de forma clara, com a indicação de todas as obrigações assumidas pelas partes. A forma de fornecimento ou regime de execução deve ser consignada no contrato conforme o estabelecido no edital de licitação, bem como o preço e condições de reajuste.

O reajuste deve ser pré-estabelecido e é estipulado para compensar perdas futuras devido a fatores externos como inflação ou condição imprevisível. O critério utilizado é de livre escolha dos contratantes. Caso não seja estabelecida cláusula de reajuste o contrato será considerado como irrajustável.

Sobre o tema define José dos Santos Carvalho Filho:

A primeira forma é o reajuste, que se caracteriza por ser uma fórmula preventiva normalmente usada pelas partes já ao momento do contrato, com vistas a preservar aos contratados dos efeitos de regime inflacionário. Como esta reduz, pelo transcurso do tempo, o poder aquisitivo da moeda, as partes estabelecem no instrumento contratual um índice idôneo a tal objetivo.”¹⁶

Dentre as características mais importantes de um contrato público temos:

- a forma escrita, sendo nulo todo contrato firmado com a administração de forma verbal, a exceção das pequenas compras efetuadas através de pronto pagamento, no valor máximo de R\$ 4.000,00, qualquer outro contrato verbal não produz nenhum efeito.

¹⁶Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo 19ª ed. Rio de Janeiro, 2008, Lumen Juris.

- a obrigatoriedade de publicidade, sendo necessária a publicação resumida do instrumento de contrato e seus aditamentos na imprensa oficial, conforme determina o art. 61 da Lei 8666/93.

- a desigualdade entre as partes, determinada pela supremacia do interesse público sobre o particular, que diferencia o contrato administrativo do contrato privado. Uma vez que as normas de direito público tem por objetivo atender ao interesse coletivo esse princípio vincula toda a atividade administrativa.

O art. 55 da Lei 8.666/93 estabelece as cláusulas obrigatórias em todo contrato público:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Além dessas cláusulas temos também as chamadas cláusulas exorbitantes do contrato público que podem ser explícitas ou implícitas e se justificam pela supremacia do interesse público.

Outro aspecto importante se refere aos prazos contratuais. O art. 57 da Lei 8.666 estabelece que a duração do contrato está vinculada a vigência dos respectivos créditos orçamentários. Esses créditos obedecem ao princípio da anualidade do orçamento. Assim, a duração do contrato é limitada ao dia 31 de dezembro do ano estabelecido para a despesa, com as exceções definidas nos incisos I, II, IV e V do mesmo artigo.

Embora tenha prazo determinado, o contrato administrativo pode ser prorrogado através de termo aditivo. O prazo máximo para a duração do contrato será de 60 meses, podendo ser prorrogado por mais 12 meses. Essa prorrogação levará em conta a manifestação de vontade da contratada, a avaliação de seu desempenho na execução do contrato, o reajuste de preços e a vantagem que essa medida poderá trazer a administração.

Como todo contrato os administrativos geram direitos e deveres entre as partes. Esses devem ser estabelecidos em instrumento escrito, uma vez que alguns ajustes só podem ser invocados quando expressos no contrato.

Outra questão de grande importância se refere à inexecução total ou parcial do contrato. A inexecução ou atrasos geram sanções consignadas no art. 87 da Lei 8.666/93, como se segue:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

- I. Advertência;
- II. Multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
- III. Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV. Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

As hipóteses de rescisão são delineadas no Art. 78 da Lei Nacional de Licitações e são divididas em: rescisão por culpa do contratado, por culpa do contratante ou por interesse público.

No caso de rescisão por culpa do contratado algumas hipóteses listadas pela lei se referem ao não cumprimento ou cumprimento irregular do contrato: atrasos, paralisação, subcontratação ou outros problemas como falência da empresa e alteração social.

As hipóteses de rescisão por culpa da Administração se relacionam a supressão de obras, serviços ou compras, bem como a suspensão de sua execução, atrasos dos pagamentos superiores a 90 dias e não liberação de local para execução de obra, serviço ou fornecimento.

Da mesma forma, razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas por processo administrativo a que se refere o contrato¹⁷ podem dar ensejo à sua rescisão.

A rescisão do contrato gera direitos para ambas as partes, suas consequências para o particular estão elencadas no art. 80 da Lei 8666. Essas questões são analisadas conforme a peculiaridade de cada contrato e justificam a existência de um gestor e fiscal que terá por obrigação evitar que desvios que provoquem prejuízos à administração ou atrasos na execução do contrato.

¹⁷ Art. 78 Lei 8666/93

3.5. GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Vários são os problemas que podem ocorrer durante a execução de um contrato. Os tribunais de contas tem se referido com frequência a essas falhas, normalmente relacionadas à gestão de contratos pela administração pública. São ocorrências que oneram a administração e colocam em risco a prestação de serviços públicos.

Durante a execução de um contrato podem ocorrer vícios, irregularidades ou até ilegalidades de justifiquem ações administrativas ou judiciais contra a administração ou em face do contratado.

Nesse contexto a fiscalização do contrato se apresenta como uma das etapas mais importantes do processo de gestão, buscando prevenir possíveis erros ou situações que possam impedir sua eficácia.

Conforme já declarou o Tribunal de Contas da União:

“O acompanhamento e fiscalização do contrato é instrumento poderoso que o gestor dispõe para a defesa do interesse público. É dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos.”¹⁸

O acompanhamento e fiscalização do contrato administrativo também é uma determinação legal. Conforme determinado no art.67 da Lei 8.666/93:

“a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.”

¹⁸ Manual de Licitações e Contratos, TCU – 3ª Edição, Secretaria de Controle Interno, pag 246, 2006

3.5.1. A importância de um Projeto Básico

Para que se inicie qualquer aquisição de bens ou serviços deve-se partir de um projeto básico onde será estabelecido o que se pretende com o processo licitatório. Esse planejamento é fase preliminar de todo o processo. Nele é descrito de forma minuciosa o objeto a ser contratado: tipo, quantidade, qualidade, o tempo de execução ou prazos, formas de pagamento, garantias e assistência técnicas. Esse documento permite ao licitante a elaboração de sua proposta e a administração saber exatamente o que pretende obter, além de uma avaliação dos custos envolvidos.

O art. 6º, inc. IX da Lei 8.666 define quais as características de um projeto básico:

“IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;”

Assim, todo projeto básico deve apresentar:

- uma descrição detalhada do objeto;
- uma justificativa para a aquisição;
- indicar o local para prestação do serviço ou entrega do material;
- a qualificação que a empresa interessada deve preencher, com a descrição da documentação comprobatória exigida;
- a forma e as etapas de execução do serviço ou entrega dos materiais;
- vigência do contrato e forma de reajuste;
- as obrigações do contratante e penalidades pelo seu descumprimento;
- planilha de custos.

Embora a lei se refira a obras ou serviços entende-se que qualquer contratação seria beneficiada com a elaboração de um projeto básico.

Esse documento, além de facilitar todo o processo licitatório, também irá subsidiar o gestor do contrato com informações fundamentais que irão permitir aferir se o contrato obtido reflete o interesse inicial da administração quando do início do processo.

4. OBJETIVOS

a. Objetivo Geral

Contribuir para a melhoria de todo o processo de aquisição de bens e serviços no Instituto de Ciências Biológicas da UFMG, através do gerenciamento e fiscalização dos contratos decorrentes dos processos licitatórios promovidos por este Instituto.

b. Objetivos Específicos

- i. Criar uma gerência de contratos administrativos para gerenciar os acordos firmados entre fornecedores de bens e serviços e o Instituto de Ciências Biológicas da UFMG;
- ii. Contribuir para a capacitação de servidores técnico-administrativos do Instituto de Ciências Biológicas para desempenhar a fiscalização de contratos;

5. PLANO DE AÇÃO

Antes de iniciar a execução do projeto será demonstrado ao órgão de direção da unidade sua necessidade e importância como ferramenta de registro, controle e fiscalização dos procedimentos que envolvem os processos de aquisição de bens e serviços na unidade.

Nessa fase, faremos reuniões entre os funcionários da Seção de Compras do ICB e entre esses e a Direção do Instituto. Essas reuniões terão por objetivo demonstrar a necessidade dessa intervenção e ao mesmo tempo verificar sua aceitação.

Será definida a estratégia a ser adotada, os recursos disponíveis e quais funcionários estarão diretamente envolvidos em seu desenvolvimento e implantação. Consideramos importante a participação de todos os funcionários envolvidos na aquisição de bens e serviços da unidade, afim de que compreendam os objetivos e participem agregando valor ao projeto, contribuindo com seu desenvolvimento e adoção.

Partindo de um levantamento sistematizado da rotina do setor de compras definiremos quais os procedimentos e categorias serão relevantes para o projeto.

5.1. IMPLANTAÇÃO DO PROJETO

Além da diretoria do Instituto de Ciências Biológicas, que estabelecerá as diretrizes de funcionamento da nova gerência, o projeto será implantado com a participação dos funcionários do setor de compras e patrimônio.

5.1.1 Recursos Humanos Necessários e Perfil Profissional

O número de funcionários envolvidos diretamente com a função de gestão e fiscalização deverá ser de no mínimo 03 (três), levando-se em conta o volume de contratos e as especificidades da função e a formação profissional exigida.

Embora a lei não faça referência ao perfil do gestor de contratos consideramos adequado que este apresente algumas qualificações como ter boa reputação ético-profissional, não estar respondendo a processo administrativo disciplinar ou sindicância, ter conhecimentos específicos sobre o tema e preferencialmente ser servidor de carreira.

Assim, devem ser avaliados cuidadosamente os conhecimentos necessários para o desempenho da função e o perfil funcional dos servidores que irão desempenhá-la.

Os funcionários responsáveis pela gestão de contratos devem dominar especialmente conhecimentos relativos a:

- planejamento e gerenciamento, essencial para promover a capacidade de antecipar e acompanhar a execução do contrato;
- estimativa de preços ou termo de referência: esse conhecimento é um pré-requisito necessário para se iniciar qualquer processo licitatório, além da escolha da modalidade de licitação a ser utilizada em cada caso concreto;
- execução do contrato: especialmente conhecimentos sobre recebimento provisório, definitivo, registro, prazo de duração do contrato, sua prorrogação, vigência, garantia contratual (art.56 da Lei 8666) e garantia técnica, seguro-garantia, caução real ou fiança bancária;
- alterações contratuais: alteração unilateral, por parte da administração, por acordo entre as partes, para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, reajuste, repactuação, termo aditivo;
- hipóteses de extinção do contrato: incluindo os casos de cumprimento da obrigação, interesse público, por descumprimento da obrigação, fato príncipe, caso fortuito, força maior ou ilegalidade;
- aplicação de penalidades: advertência, multa, suspensão temporária do direito de licitar, declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública;
- conhecimentos específicos sobre a legislação aplicável em especial a Constituição Federal, art. 22, XXVII, 37, XXI, 165, § 5º, 167, Leis Federais nº 4.320/64, nº 8666/93, nº 10.520/2002, Lei Complementar nº 123/2006, Decretos nº 2.271/97 e 6.204/2007 e Instruções Normativas nº 02/08, 03/09, 04/09 d 05/09.

Além disso, os gestores devem ser orientados a solicitar a substituição de serviço ou bens quando esses não estiverem de acordo com o contratado.

Quando necessário, devem comunicar e atestar formalmente qualquer ocorrência considerada relevante para o bom desempenho da função, observando o que dispõe o art. 67 § 2º da Lei 8666/93:

“as decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes”.

Levando-se em conta que as normas e técnicas de gestão, e a legislação aplicável, estão em constante evolução será adequado a manutenção de um programa de atualização do pessoal envolvido, principalmente através de cursos de capacitação, participação em congressos e cursos de atualização para que seja mantido um alto nível de eficiência na realização desse encargo.

Para que os responsáveis possam desempenhar de forma adequada e eficiente suas funções será conveniente a confecção de um manual de gerenciamento e fiscalização que reúna e atualize periodicamente as informações legais e administrativas necessárias à gerência.

5.1.2. Recursos Materiais

Conforme previsão legal, art. 67 § 1º da Lei 8666/93: “o representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados”.

Assim, em formulário próprio ou sistema informatizado, serão registrados os dados relevantes para essa atividade. Além do pedido e seus anexos, esses registros deverão conter: o tipo de requisição, a justificativa técnica para a solicitação, a autorização do ordenador de despesa, cópia do edital do processo licitatório que deu

origem ao contrato, o instrumento de contrato assinado, valor, além de outras ocorrências consideradas importantes para o gerenciamento.

Esse sistema de gerenciamento deve contemplar, ainda, a possibilidade de consulta por parte de outros interessados, afim de que tenham maior controle sobre o termo de validade do contrato e possam solicitar providências sobre sua execução.

Será avaliada, junto à direção do instituto, a possibilidade de criação de um software para registro desses dados. Em cada fase desse processo serão feitas reuniões para avaliação e correção de rumos, conforme a necessidade.

Consideramos importante também a criação de uma seção administrativa específica, com espaço físico e equipamentos próprios, computadores e mobiliário, para acomodar os funcionários e documentos relativos a função.

6. CRONOGRAMA

O cronograma de cada face será definido através das reuniões com os setores interessados onde se avaliará a disponibilidade de cada um e o tempo estimado para sua conclusão.

Em princípio, e se houver disponibilidade de pessoal e financiamento, consideramos como razoável um período de 06 meses para a implantação do projeto com a definição do espaço físico necessário, a confecção dos manuais e rotinas pertinentes, e a definição de um software para o gerenciamento, se possível.

7. INVESTIMENTO

Estima-se que serão gastos para compor o espaço físico necessário, e equipar os integrantes da equipe de gerência, aproximadamente:

Item	Preço Unitário
Computadores	R\$ 9.000,00
Mesas e cadeiras	R\$ 2.000,00
Desenvolvimento de um software de gestão	R\$ 6.000,00
TOTAL	R\$ 17.000,00

8. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Todas as etapas de implantação desse projeto serão monitoradas e avaliadas com a participação das seções envolvidas, buscando prevenir e corrigir possíveis desvios.

Nessa fase tentaremos responder as seguintes questões:

- Os objetivos traçados estão de acordo com as necessidades detectadas inicialmente?
- O número de servidores envolvidos é suficiente para a execução do projeto?
- O plano de trabalho e cronograma elaborados está sendo seguidos?
- O cronograma inicialmente traçado está adequado ao desenvolvimento do projeto?
- Os recursos utilizados são suficientes e estão de acordo com o objetivo esperado?

9. RESULTADOS ESPERADOS

Assim como o homem, as estruturas administrativas estão em constante mutação e construção. Através de um processo contínuo de aperfeiçoamento dos procedimentos, e capacitação dos servidores envolvidos, podemos não apenas corrigir falhas, mas também melhorar a prestação dos serviços.

Contudo, para que possamos mudar comportamentos teremos antes que mudar mentalidades, através da adoção de uma cultura de boas práticas profissionais. Sendo igualmente importante uma postura política de gestão da Unidade que contribua para sua implantação.

Com esse projeto espera-se que os profissionais que trabalham diretamente com a aquisição de bens e serviços compreendam as vantagens da adoção de práticas de controle e gerenciamento de contratos e a adotem em seu cotidiano, contribuindo para a eficiência, economia e transparência de todo o processo.

10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Elementos de Direito Administrativo, 3ª ed., São Paulo, Malheiros, 1992.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1997.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 2ª ed., Coimbra: Almedina, 1998.

CARDOZO, José Eduardo Martins, Curso de Direito Administrativo Econômico, 1ªed.,São Paulo:Malheiros, 2006

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

Manual de Licitações e Contratos, TCU – 3ª Edição, Secretaria de Controle Interno, pag 246, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo Brasileiro. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MORAES, Germana de Oliveira. Controle Jurisdicional da Administração Pública. São Paulo: Dialética, 1999.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 1998.