



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO

ELINE DE SOUZA RIBEIRO

**A IMPORTÂNCIA DO PODER-DEVER DO FISCAL DE CONTRATO DE OBRAS  
PARA A EFETIVIDADE DAS CONTRATAÇÕES SEGUNDO A LEI 14.133/2021**

BELÉM/PA

2025

ELINE DE SOUZA RIBEIRO

**A IMPORTÂNCIA DO PODER-DEVER DO FISCAL DE CONTRATO DE OBRAS  
PARA A EFETIVIDADE DAS CONTRATAÇÕES SEGUNDO A LEI 14.133/2021.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial para a obtenção de grau de  
bacharel em Direito pelo Instituto de Ciências Jurídicas  
da Universidade Federal do Pará.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Patricia Cichoski

BELÉM/PA

2025

ELINE DE SOUZA RIBEIRO

**A IMPORTÂNCIA DO PODER-DEVER DO FISCAL DE CONTRATO DE OBRAS  
PARA A EFETIVIDADE DAS CONTRATAÇÕES SEGUNDO A LEI 14.133/2021.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial para a obtenção de grau de  
bacharel em Direito pelo Instituto de Ciências Jurídicas  
da Universidade Federal do Pará.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Patricia Cichoski

Data da aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Banca Examinadora:**

---

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Patricia Cichoski  
Universidade Federal do Pará

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eliana Maria de Souza Franco Teixeira  
Universidade Federal do Pará

BELÉM/PA

2025

*Dedico este trabalho de conclusão de curso à memória do meu pai, Ivaldo Fernando Sales Ribeiro, que, formado pela escola da vida, tinha a alma de um advogado.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente ao Senhor Jesus, que, além de ser meu Senhor e Salvador, é um advogado fiel àqueles que clamam por justiça, onde por suas próprias palavras disse “bem-aventurados os que tem fome e sede de justiça, pois serão saciados.” (Mateus 5:6). A Ele todo louvor e honra pelos séculos dos séculos.

Agradeço ao meu marido, Antônio Fabiano, meu grande incentivador e apoiador incondicional a estudar e manter-me focada. A minha mãe, Eliane Ribeiro, um exemplo de garra e de um amor sem igual pelos seus, quem esteve comigo em todos as etapas da minha vida estudantil desde a pré-escola até a universidade, que não mediu esforços para me dá uma educação de qualidade. Aos meus irmãos, cunhada e sobrinhos, que tiveram que suportar os meus dias de estresses, os quais eram inevitáveis tendo em vista a nossa realidade à época, a vocês peço desculpas e declaro que os amo.

À professora Patrícia Cichoski por toda a dedicação ao magistério, orientadora deste trabalho de conclusão de curso, que assim como eu é um entusiasta do Direito Administrativo. Professora, tens minha eterna administração e gratidão.

Aos demais professores da Faculdade de Direito da UFPA que carregam como missão a transmissão do conhecimento em uma Universidade, que apesar de suas adversidades, continua pública, gratuita e de qualidade.

## RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso tem como objetivo analisar a importância do poder-dever do fiscal de contrato de obras públicas para a efetividade das contratações, conforme estabelece a Lei nº 14.133/2021. A partir de uma abordagem teórica e normativa, utilizando-se de pesquisa documental e revisão bibliográfica, examina-se a atuação do fiscal como agente essencial para assegurar a vantajosidade, legalidade, transparência e economicidade das contratações públicas. O estudo explora os princípios que regem a nova Lei de Licitações, a relação com a governança pública e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, além de apresentar jurisprudência relevante do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as prerrogativas e vedações aplicáveis ao fiscal. Conclui-se que a fiscalização eficaz é essencial para a entrega de políticas públicas, proteção ao erário e garantia de direitos fundamentais da população.

**Palavras-chave:** Fiscal de contrato. Lei 14.133/2021. Contratos de obras públicas. Efetividade. Administração Pública.

## **ABSTRACT**

This final course work aims to analyze the importance of the power-duty of the public works contract inspector for the effectiveness of contracts, as established by Law No. 14,133/2021. Based on a theoretical and normative approach, using documentary research and bibliographic review, the role of the inspector is examined as an essential agent to ensure the advantageousness, legality, transparency and cost-effectiveness of public contracts. The study explores the principles that govern the new Bidding Law, the relationship with public governance and the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda, in addition to presenting relevant case law from the Federal Court of Auditors (TCU) on the prerogatives and prohibitions applicable to the inspector. It is concluded that effective oversight is essential for the delivery of public policies, protection of the public treasury and guarantee of fundamental rights of the population.

**Keywords:** Contract inspector. Law 14,133/2021. Public works contracts. Effectiveness. Public Administration.

## SUMÁRIO

Apresentação.....	02
Introdução.....	03
01. A nova lei de licitações: considerações iniciais.....	04
02. A nova lei de licitações e os objetivos de desenvolvimento sustentável....	07
03. Os princípios norteadores da lei 14.333 de 01 de abril de 2021.....	12
04. A nova lei de licitações e o modelo de administração pública gerencial....	22
05. A lei 14.133 de 01 de abril de 2021 e a gestão por competência.....	24
06. A fiscalização de contratos sob a ótica de lei 14.133/2021.....	27
07.O princípio da efetividade aplicado à fiscalização de contratos de obra ....	29
08. O fiscal de contratos de obras públicas: prerrogativas e vedações segundo o entendimento do TCU.....	35
09. O poder- dever do fiscal de contratos.....	39
10. Considerações finais.....	41
Referências.....	43

## **APRESENTAÇÃO**

A Efetividade é um Princípio Administrativo implícito na Lei 14.133 de 01 de Abril de 2021, seu conceito, segundo Carvalho Filho (2019, p. 110) está “voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas”, ou seja, é a materialização do interesse público como finalidade das Contratações Públicas. Neste cenário, o fiscal do contrato é o agente público em primeira linha de defesa, conforme art. 169, I da referida Lei de Licitações e Contratos, responsável, por meio da fiscalização tempestiva, por garantir a lisura das Contratações Públicas.

No entanto, as prerrogativas desses agentes preconizadas no ordenamento jurídico, nas jurisprudências das Cortes de Contas e em manuais que versam sobre o assunto esbarram em uma realidade repleta de empecilhos como quadro de servidores públicos reduzidos, locomoção ao local das obras e recursos orçamentários.

Como resultado, temos contratos administrativos prolongados que prejudicam a vida do cidadão contribuinte na falta de que não tem a efetivação do bem público em momento adequado.

A fim de suprir tais problemáticas nos contratos administrativos, a Lei 14.133/2021 trouxe em seu escopo a gestão por competências, a necessidade de capacitação de agentes, a segregação de funções e sanções graduais e mais severas impostas a quem der causa a não efetividade das contratações Públicas, visto que a Administração Pública, em especial o fiscal do contrato, tem o Poder-Dever de perseguir a finalidade do Interesse Público.

## **INTRODUÇÃO**

A Lei 14.133 de 01 de abril de 2021 é o novo marco regulatório das licitações públicas de contratos administrativo Brasileiro. Uma norma geral que possui foco na governança, eficiência e transparência. Neste sentido, a fiscalização de contratos é um importante instrumento para alcance da materialização da vantajosidade como objetivo das licitações públicas.

A fiscalização de contratos de obras públicas é um tema pertinente a ser debatido, haja vista, o volume de recursos envolvidos na realização das obras governamentais, onde seu atraso, paralisação ou má execução vão ao encontro dos princípios que regem as contratações públicas e a Administração Pública de forma ampla.

Este trabalho de conclusão de curso objetiva debater a atuação do fiscal de contratos de obras públicas e como este agente é um instrumento fundamental para a efetivação de direitos fundamentais para a população. Atribuindo a este agente o dever de atuar em prol do interesse público, com atuação tempestiva, proativa e fundamentada em princípios como a eficiência, legalidade, probidade e moralidade.

A pesquisa abordará aspectos gerais da lei de licitações e contratos, seus princípios norteadores e como esta deve estar em consonância com os objetivos do desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como, as prerrogativas e vedações da atuação do fiscal de contratos.

Outro ponto relevante neste trabalho é a análise dos entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a atuação do fiscal de contrato de obras, como sua responsabilidade pela comunicação tempestiva, verificação fidedigna dos serviços e aplicação de sanções.

A metodologia aplicada é a análise da própria legislação, acórdãos da Corte nacional de Contas e de doutrinadores sobre o tema em voga.

O presente estudo tem como objetivo analisar a importância do poder-dever do fiscal de contrato de obras para a efetividade das contratações públicas, conforme estabelecido pela Lei 14.133/2021. O fiscal de contratos, além de representar a Administração Pública na execução contratual, exerce funções de monitoramento,

controle e responsabilização, prevenindo irregularidades e garantindo que as contratações atendam aos princípios da legalidade, moralidade, eficiência e economicidade.

Para tanto, a pesquisa abordará os principais aspectos da nova legislação, analisando os princípios norteadores da fiscalização de contratos, as prerrogativas e vedações impostas ao fiscal de contratos, bem como a sua relação com a governança pública. A metodologia adotada incluirá a revisão de literatura especializada, a análise da legislação vigente e de jurisprudências relevantes, com destaque para entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a fiscalização de obras públicas.

Este trabalho justifica-se pela importância que deve ser dada aos fiscais de contratos da administração pública para que se alcance um dos preceitos principais em uma licitação pública, que é a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a guarda do interesse público, visto que a ineficiência na fiscalização pode resultar em desperdício de recursos, paralisação de obras e comprometer direitos fundamentais dos cidadãos. Assim, compreender o papel do fiscal de contratos sob a ótica da Lei 14.133/2021 é essencial para aprimorar a administração pública e garantir maior efetividade nas contratações governamentais.

## **1. A NOVA LEI DE LICITAÇÕES: CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

O art. 37, inciso XXI da Constituição Federal dispõe que:

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.

O artigo supracitado é o fundamento do dever de licitar. A licitação, segundo o Tribunal de Contas da União (2023, p. 132), “É um instrumento, e não um fim por si só, utilizado para concretizar uma contratação destinada a suprir uma necessidade administrativa”.

Como lei infraconstitucional, a Lei 14.133 de 1 abril de 2021, deve convergir à Constituição Federal de 1988, e ser pautada nos princípios constitucionais que regem a República Federativa do Brasil, em especial aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, descritos no art. 37 da nossa Constituição Federal. Neste sentido, cabe analisar o art. 5º, *caput*, da nossa Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes. (grifos nossos)

No excerto legal acima, consta o princípio da isonomia que, segundo NIEBUHR (2024, p.98) é “a própria gênese do da licitação pública, a causa de sua obrigatoriedade”. Para fundamentar o argumento, o autor explica que:

Ocorre que o contrato administrativo implica benefício econômico ao contratado. Então, se a Administração Pública quer celebrar contrato, por força do *caput* do artigo 5º da Constituição Federal, todos os interessados no benefício econômico dele decorrente devem ser tratados com igualdade, pelo que se lhe impõe a implantação de certos atos e observância de certas formalidades.

Ora, a função administrativa do Estado tem, segundo CARVALHO FILHO (2019, p. 77), como:

o grande alvo é, de fato, a gestão dos interesses coletivos na sua mais variada dimensão, consequência das numerosas tarefas a que se deve propor o Estado moderno. Como tal gestão implica normalmente a prática de vários atos e atividades alvejando determinada meta, a Administração socorre-se, com frequência, de processos administrativos como instrumento para concretizar a função administrativa.

Neste sentido, para entender a lei 14.133/2021 é de suma importância os ensinamentos de BANDEIRA DE MELLO (2015, p. 65) quanto ao conceito de interesse público:

interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.

Ao se pensar em interesse público, pensa-se, habitualmente, em Uma categoria contraposta à de interesse privado, individual, isto é, ao interesse pessoal de cada um. Acerta-se em dizer que se constitui no interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social, assim como acerta-se também em sublinhar que não se confunde com a somatória dos interesses individuais, peculiares de cada qual.

Quanto ao atingimento do interesse público em licitações, MARÇAL FILHO (2023, p. 529) ensina que “A promoção do interesse público é promovida por meio da escolha mais vantajosa. Não se admite uma invocação ao interesse público desvinculada a vantajosidade ou da realização de algum dos valores relacionados com a atividade administrativa.”

Neste sentido, a licitação pública, segundo o art. 11 da lei 14.133/2021, tem por objetivo:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - Incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Ao analisar o inciso I do art. 11, quando se trata da escolha da proposta apta a gerar os melhores resultados para a Administração, o professor JACOBY (2024, p. 377) ensina que:

ao considerar a aptidão não se considera um exercício de futurologia em relação à certeza, mas deve ser posicionada no cenário da atualidade da seleção; naquele momento a posposta selecionada reunia os atributos para ser escolhida como apta a produzir a proposta mais vantajosa

Quanto ao inciso II do mesmo artigo, trata-se do princípio da isonomia já tratado neste trabalho, preservando o caráter competitivo da licitação. No inciso III são reforçados os princípios da governança e responsabilidade na gestão dos recursos públicos. O inciso IV trata-se do compromisso da Administração pública com o desenvolvimento nacional,

haja vista que segundo o Instituto de pesquisa econômica aplicada (IPEA), as compras governamentais representam 12,5% do produto interno bruto brasileiro.

Portanto, enquanto o atingir do interesse público é o fim de uma licitação, a isonomia, pautado em critérios legais, é o instrumento de atendimento das necessidades das atividades administrativas traduzida nos objetivos de licitar.

A Lei 14.133 de 01 de abril de 2021 é uma norma geral, conforme a competência privativa de legislar da União, conforme o Art. 22, XXVII da Constituição Federal, e tem seu campo de aplicação em todas as esferas do poder executivo, legislativo e judiciário quando em suas funções administrativas, bem como os fundos especiais e demais entidades controladas pela Administração Pública, conforme o art. 1º, I e II da Lei de licitações e contratos. Excetua-se a aplicação desta lei, segundo o inciso III do mesmo artigo as empresas públicas e sociedade de economia mista, as quais são regidas pela Lei 13.303 de 30 de junho de 2016.

Para a realização de uma licitação são necessários três pressupostos, segundo MAZZA (2023): o lógico, ou seja, a pluralidade de objetos e ofertantes que atendam a necessidade da Administração, sem o qual torna-se inviável a competição o que caracterizaria a inexigibilidade licitatória; o jurídico, caracterizado pela conveniência e oportunidade em licitar, sua ausência é característica das compras diretas por pequeno valor; e, o fático, que é a exigência de comparecimento de interessados em participar da licitação.

MAZZA (2023) ainda afirma que há dois objetos na licitação, o primeiro e imediato é a busca pela proposta mais vantajosa, enquanto o segundo e medido é aquilo que a Administração precisa contratar.

## **2. A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Frutos das discussões ocorridas na conferência RIO+20, realizada na cidade do Rio de Janeiro em junho de 2012, conferência voltada para o desenvolvimento sustentável, apenas em 2015, durante a cúpula das nações unidas para o desenvolvimento sustentável, foi assinado pelos países membros a agenda 2030, a qual

tem elencados os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). São 17 objetivos que possuem 04 dimensões temáticas:

- 1- Dimensão social
- 2- Dimensão econômica
- 3- Dimensão ambiental
- 4- Dimensão institucional

Como país signatário, o Brasil se comprometeu a implementar as ações voltadas para o desenvolvimento sustentável até o ano de 2030, sendo a lei de licitações e contratos um importante instrumento de execução da agenda 2030 para o País. É imprescindível, portanto, analisarmos a referida lei sob a ótica do desenvolvimento sustentável em especial os artigos que possuem estrita relação com os objetivos.

*O ODS 08 - Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos-* possui estrita relação com o art. 4º, § 2º da Lei 14.133/2021, o qual:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

O artigo em voga visa promover por meio das contratações públicas o desenvolvimento de pequenas empresas e empresas de pequeno porte, dando oportunidade para que as mesmas que tenham condições de participar das licitações públicas e promovendo, assim, a descentralização de renda das grandes companhias.

É mister atentar para a definição da Lei Complementar 123 de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional das Micro e Pequenas empresas, estas podem ser caracterizadas, respectivamente, com aquela auferir receita bruta de até R\$360.000,00 anual e entre R\$ 360.000,00 a R\$ 4.800.000,00. E, segundo o Serviço brasileiro de apoio

às micro e pequenas empresas (SEBRAE), divulgou em seu sítio eletrônico que no Brasil que as micro e pequenas empresas são responsáveis por 52% dos empregos com carteira assinada no País, um total de 16,1 milhões de empregados.

Portanto, a previsão legal de desenvolvimento das micros e pequenas empresas, disposta no art. 4 da norma em estudo, encontra-se fundamentada no ODS 08.

Na vertente da dignidade do emprego digno, o art. 14, VI, veda a participação de empresas ou pessoas físicas condenadas por trabalho escravo, como forma de condenação a tal prática:

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente

VI - pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.

A Lei também prevê a possibilidade de um percentual mínimo de contratação de pessoas em situação de vulnerabilidade social, como egressos do sistema prisional e mulheres em situação de violência doméstica, comprovando que as contratações públicas devem ser instrumento de política pública:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento

§ 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:

I - mulheres vítimas de violência doméstica; (Vide Decreto nº 11.430, de 2023) Vigência

II - oriundos ou egressos do sistema prisional.

Quanto ao ODS 9 - *Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação*- está relacionado aos objetivos das licitações públicas visto que se tem o incentivo à inovação e o desenvolvimento sustentável, como preceituado no art. 11, IV.

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos  
IV - Incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Como forma de executar tal princípio, a Lei inovou trazendo como uma das suas modalidades o diálogo competitivo, descrito no art. 6º, XLII:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:  
XLII - diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentarem proposta final após o encerramento dos diálogos;

Esta modalidade é fruto da necessidade da Administração de novas soluções para suas demandas complexas frente aos avanços do mercado privado, que possui soluções mais avançadas. Com isso, a Administração pública pode utilizar de soluções inovadoras desenvolvidas pelo setor privado.

Para atingir o ODS 11 - *Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis* – ensina BITTENCOURT (2024) que é obrigatório a observância de normas esparsas de temas relacionados a licitações sustentáveis, em especial quando se trata de obras e serviços de engenharia. Nestes termos, trazemos como exemplo de aplicação do ODS em questão o art. 45 da Lei 14.133/2021.

Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a:

I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas;

II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental;

III - utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais;

IV - avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística;

V - proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas;

VI - acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Pela leitura do excerto legal, é possível constatar a importância dada lei a temas como destinação adequada de resíduos sólidos, licenciamento ambiental, redução de consumo de energia, impactos na vizinhança, proteção ao patrimônio histórico e acessibilidade. Todos esses temas possuem estreita relação com o ODS 11 da Agenda 2030, reforçando o caráter sustentável da Lei.

Referente ao ODS 12 - *Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis*- temos que com recursos naturais limitados, não é mais admissível no cenário global, a produção de bens e serviços desvinculada a processos de sustentabilidade. No entanto, produtos considerados ambientalmente sustentáveis são, geralmente, mais onerosos. O que coloca tais produtos em desvantagens na competição de preços dentro de uma licitação pública. Portanto, o art. 26 da lei em estudo é uma forma de garantir a igualdade de competição de produtos sustentáveis dentro das licitações públicas. O art. 26 abaixo transcrito:

Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:

I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;

II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.

Para além de critérios de sustentabilidade, já debatidos nesse trabalho, o art. 26 da Lei 14.133/2021, tem um viés de instituição e execução de política pública para desenvolvimento da economia verde, a qual, segundo a Empresa brasileira de pesquisa agropecuária (EMBRAPA), “ocorre em grande sintonia com as mudanças impostas por uma sociedade mais urbana, bem informada e exigente, que vem alterando ajustes nos padrões de produção”. Neste sentido, o incentivo facultado à Administração para preferências a produtos que sejam alinhados à economia sustentável é uma forma de reafirmar o compromisso brasileiro com a agenda 2030.

Para atingir o ODS 16 - *Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis* - a Lei 14.133/2021 traz em seu bojo a implementação de sistema de governança nas contratações públicas,

com enfoque na prevenção de perdas e desperdício de recursos, promovendo, assim, a efetividade, eficácia e eficiência das contratações. O parágrafo único do art. 11 é um claro exemplo do alinhamento da referida lei ao ODS 16:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações

Segundo o manual de licitações e contratos do TCU, a governança nas contratações é:

O conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, com objetivo de que as contratações agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis

Todas as fases da licitação pública devem ser norteadas pelo alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável da agenda 2030 da ONU. Porém, é na fase de fiscalização que os objetivos se materializam. Portanto, o fiscal de contratos deve ter por base de sua atuação a transparência, inovação e sustentabilidade convergindo para o desenvolvimento sustentável tanto no aspecto ambiental quanto no aspecto social.

### **3. OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LEI 14.333 DE 01 DE ABRIL DE 2021**

Para analisar os princípios que regem atualmente as licitações e contratações públicas é importante compará-los com os que outrora eram estabelecidos na lei 8.666/1993. No antigo diploma legal, tinha-se a seguinte redação:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e 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 lhes são correlatos

Em contrapartida, o art.5º da lei 14.133/2021 traz o seguinte rol de princípios que devem balizar as contratações públicas, são estes:

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

Ao analisar os excertos legais supracitados, é clara a inclusão de novos princípios como: o da eficiência, do interesse público, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

A ampliação do rol de princípios é reflexo de como um sistema de jurídico pode ser dinâmico, como defendido por Hans Kelsen (1998) em seu livro “Teoria puro do direito” ao mesmo tempo histórico, como defendido por Norberto Bobbio (2004) em seu livro “A era dos direitos”, em que as leis, em geral, devem evoluir para atender aos anseios sociais. É notória a evolução e aprimoramento da lei de licitação, visto que, segundo Almeida (2022), referente a norma geral de licitação anterior:

se voltava para o combate à corrupção, tendo sido reconhecida como uma boa iniciativa nesse sentido, enquanto a Lei nº 14.133/2021 se volta para outros aspectos, como a governança e o foco em resultados

Dworking ensina que (2002, p.46) ensina que “os princípios jurídicos desempenham um papel fundamental nos argumentos que sustentam as decisões a respeito de direitos e obrigações jurídicos particulares”. Logo, todos os atos administrativos que convergem para a contratação pública devem estar pautados nos princípios legais do art. 5º da lei 14.133/2023.

Portanto, cabe analisar o rol dos princípios regentes da nova lei de licitação.

- *Princípio da legalidade:*

Este princípio, para Jacoby (2024, p. 126), é ao mesmo tempo que um dever e uma proteção ao agente público. Isto porque, pautar as condutas administrativas nos limites legais isenta o agente de responsabilização que possa vir a sofrer, bem como, o não pautar suas condutas o torna responsável por quaisquer danos que possa ocorrer em sua gestão.

Deve-se entender que o princípio da legalidade está constituído no sentido *lato senso* de lei, ou seja, além da lei estrita, há o dever de observância a decretos, portarias e demais dispositivos legais.

O princípio da legalidade impõe que as ações dos agentes públicos estejam expressamente autorizadas em lei. Sendo vedado condutas de autorização implícita.

- *Princípio da impessoalidade:*

Di Pietro (2023) ensina que este princípio é intimamente ligado ao princípio da isonomia e do julgamento objetivo. Para a doutrinadora, baseado neste princípio, a Administração deve “pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório.”

Um exemplo da aplicação do princípio da impessoalidade é o art. 9º da lei em comento:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

Reforça-se a isto a vedação da súmula vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal que veda o nepotismo com reflexos diretos na redação do art. 14 da mesma lei.

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente

em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

Portanto, a impessoalidade possui duas dimensões. Uma em relação ao tratamento impessoal dado a todos os licitantes para julgamento das propostas de forma previamente estabelecida no edital do certame e a outra no sentido de que o agente de contratação não julgue a proposta baseado em critérios subjetivos de convicções pessoais.

- *Princípio da moralidade e da probidade administrativa:*

DI PIETRO (2023, p.224) ensina que:

O princípio da moralidade (...) exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade

Neste mesmo sentido, ensina CARVALHO FILHO (2019, p. 153) que:

o princípio da moralidade está indissociavelmente ligado à noção do bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei como dos princípios éticos regentes da função administrativa

No que tange a probidade esta é a o aprofundamento do conceito de moralidade, com enfoque na honestidade. Sendo que, segundo NIEBUHR (2024, p. 108), a improbidade constitui-se como a violação aos princípios da legalidade e da moralidade.

O autor ainda entende que:

o ato de improbidade administrativa é aquele violador da legalidade e da moralidade administrativa, acrescido do gravame da desonestidade. Significa que nem todo ato atentatório à moralidade administrativa importa em desonestidade. Entretanto, todo ato desonesto importa em imoralidade administrativa.

- *Princípio da publicidade e da transparência:*

Correlatos, a publicidade é o instrumento da transparência. O princípio da publicidade é um princípio administrativo com previsão constitucional por força do art. 37 da Constituição Federal de 1988. DI PIETRO (2023, p.221) ensina que o princípio da

publicidade possui duas funções. Enquanto a primeira refere-se a permitir o amplo acesso dos interessados no certame, a segunda diz respeito a propiciar a verificação dos atos praticados.

Para MARÇAL FILHO (2023, p. 536),

A transparência envolve a exposição das premissas adotadas em determinadas decisões. Isso pode se dar sem que seja necessário se formular algum tipo de requerimento (transparência ativa) ou mediante a requisição de acesso à informação (transparência passiva). Qualquer prática que dificulte ou impeça a obtenção de informações a respeito da atividade administrativa viola o princípio da transparência, respeitadas as hipóteses em que seja autorizado o sigilo.

Além de expressar os princípios da publicidade e transparência como seus fundamentos, lei 14.133/2021 reforça a necessidade de publicizar e da transparência aos atos administrativos nos seus artigos 25, § 3º, art. 27, art. 54, § 3º e art. 115.

- *Princípio da eficiência, eficácia e da economicidade:*

Tais princípios possuem estrita relação entre si. Pois, enquanto a eficiência, segundo CARVALHO FILHO (2019, p. 107), “transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes”. A eficácia, segundo o mesmo autor “tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental”.

No que tange à economicidade, CARVALHO (2023, p. 10 ) ensina que:

A atividade administrativa gera custos e, como os recursos públicos são escassos, é necessário produza os melhores resultados econômicos possíveis à Administração Pública, tanto quantitativamente quanto qualitativamente

Neste viés, é reforçado o objetivo da licitação pública na busca da obtenção da proposta mais vantajosa para além de critérios econômicos, mas aquela que irá gerar resultados para satisfazer o interesse público de forma sistêmica.

- *Princípio do interesse público:*

Segundo BANDEIRA DE MELLO (2015, p. 59), ensina que há duas modalidades de interesse público, sendo o interesse público primário “o pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social”. Por outro aspecto, o interesse público secundário

é aquele que atina tão só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada, e que por isso mesmo pode lhe ser referido e nele encarnar-se pelo simples fato de ser pessoa, mas que só pode ser validamente perseguido pelo Estado quando coincidente com o interesse público primário.

Pelos ensinamentos do ilustre jurista, é possível concluir que o interesse público preconizado no art. 5 como princípio da lei 14.133/2021 é o interesse público primário.

Jacoby (2024, p. 139) ensina que:

O princípio do interesse público deve ser observado nessa relação (Administração pública e contratado) – o que deve significar que as vezes prevalecerá os interesses do sujeito privado e as vezes o da Administração ou o ideal: que ambos os interesses sejam compatibilizados e harmonizados; privados e Administração ganhem porque se observou o interesse de toda a coletividade.

O autor ainda ensina que a conveniência e oportunidade para revogar uma licitação, principalmente após revelada a empresa vencedora, deve ser apenas por motivos de interesse público no sentido da coletividade e por motivos supervenientes devidamente comprovado.

- *Princípio da igualdade:*

Enquanto o princípio constitucional da isonomia é aplicação da norma a todos sem distinção, o princípio da igualdade não se resume a aplicação legal, mas a promoção da igualdade material entre os licitantes.

Neste sentido, um exemplo da aplicação do princípio da igualdade é a redação do Art. 4º da norma em estudo, o qual “Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.”, o qual versa sobre os benefícios concedidos a microempresas e empresas de pequeno porte como incentivo ao

desenvolvimento das mesmas e condição de disputa de forma igualitária com empresas de maior porte, como forma de descentralização de renda.

- *Princípio do planejamento:*

O planejamento é a forma racional de utilização dos recursos públicos, visto que este é limitado. Assim, a nova lei de licitações dedicou o capítulo II para a fase preparatória da licitação, dentre elas a fase de planejamento.

O princípio do planejamento está estritamente relacionado ao princípio da eficiência, segundo BITTENCOURT (2023, p. 115), “o princípio do planejamento deve ser entendido como o conjunto de medidas tomadas para que sejam atingidos os objetivos desejados”. Neste sentido, a Lei 14.133/2023 traz em seu bojo instrumentos de planejamento como o estudo técnico preliminar (ETP) no art. 6º, XX, que:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

Outro importante instrumento trazido pela Lei no mesmo artigo é a matriz de risco, que:

XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prorrogação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;

b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;

Portanto, o princípio do planejamento é a reafirmação da intenção da legislação quanto ao foco em resultados e governança, na melhor gestão dos recursos públicos.

A Lei também estabeleceu que os órgãos e entidades públicas elaborem seus respectivos plano de contratação anual, baseado em suas demandas anteriores e pretensões futuras como forma de planejamento das aquisições, conforme o art. 12, VII da lei em comento.

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias

- *Princípio da segregação de funções:*

O art. 7º §1º da Lei em estudo preceitua que:

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

§ 1º A autoridade referida no **caput** deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

A obrigatoriedade de observância ao princípio da segregação de funções decorre das boas práticas de governança, visto que quando um mesmo agente é o responsável por mais de uma etapa consecutiva do processo licitatório, a identificação de inconsistência, seja por erro ou fraude, fica mais difícil.

No entanto, uma das grandes dificuldades dos órgãos e entidades públicas, principalmente em municípios menores, é a deficiência no contingente de servidores públicos para que o princípio da segregação de funções seja implantado, neste sentido, a lei 14.133/2023 estabeleceu no art. 176 que:

Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:

I - dos requisitos estabelecidos no art. 7º e no caput do art. 8º desta Lei;

- *Princípio da motivação:*

BANDEIRA DE MELLO (2015, p. 112) ensina que “Na motivação transparece aquilo que o agente apresenta como "causa" do ato administrativo, noção que será melhor esclarecida a breve trecho”, sendo um elemento formal do ato administrativo, portanto, é justificativa da decisão tomada pelo administrador dentro do campo de sua discricionariedade.

Um exemplo da aplicação deste princípio dentro da lei 14.133/2021 é o art. 18:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

- *Princípio da vinculação ao edital e do julgamento objetivo e da segurança jurídica:*

O respeito a estes três princípios garante ao processo solidez, tanto para o licitante quanto à Administração. Por meio do princípio da vinculação ao edital, é vedado a criação, depois de iniciado o processo licitatório de critérios diferente do que antes fora estabelecido no instrumento convocatório.

Enquanto o princípio do julgamento objetivo, segundo BITTENCOURT (2023, p.119) atrela a Administração aos critérios de aferição previamente definidos em edital. Para o mesmo autor, o princípio da Segurança Pública

busca preservar a estabilidade nas relações, situações e vínculos jurídicos. Entre suas consequências estão: proibição, em geral, de retroatividade dos atos administrativos; impedimento de aplicação de nova interpretação a situações pretéritas; proibição de anulação de atos administrativos de que decorrem efeitos favoráveis aos destinatários, após longo tempo; respeito aos direitos adquiridos;

- *Princípio da razoabilidade e da proporcionalidade:*

No tocante a razoabilidade, segundo NIEBURH (2024, p. 113), esta funciona como uma baliza das decisões dos agentes públicos no caso concreto em busca da proposta mais vantajosa.

Já em relação ao princípio da proporcionalidade, o mesmo autor ensina que esta se decompõe em: adequação, onde a medida adotada para atingir o objetivo é a adequada; necessidade, onde não se pode atingir o objetivo por meio de outra medida menos gravosa; e, proporcionalidade em sentido estrito, a medida adotada é proporcional ao objetivo alcançado.

Portanto, tais princípios clamam por moderação dos agentes públicos em suas decisões para que preservem o interesse público.

- *Princípio da competitividade:*

Para NIEBUHR (2024, p. 111), a lógica sobre o princípio da competitividade é que a Administração estimule o maior número possível de interessado em participar da licitação, assim a busca pela proposta mais vantajosa poderá ter mais êxito.

Dessa forma, a competitividade não é apenas um requisito formal da licitação, mas um instrumento essencial para garantir a eficiência e a economicidade na contratação pública. A atuação da Administração, portanto, deve ser orientada no sentido de eliminar barreiras injustificadas à participação e fomentar um ambiente concorrencial saudável, em conformidade com os princípios constitucionais da legalidade, isonomia e interesse público.

- *Princípio da celeridade:*

As licitações públicas não serão eficientes se não a demanda não for atendida no tempo devido, portanto, o processo licitatório deve ocorrer em tempo hábil. Como forma de dá celeridade ao processo foi estabelecido que antes da divulgação de ata de registro de preços, os órgãos devem divulgar sua intenção de aquisição para que a demanda de outros órgãos também possam estar contempladas no processo, gerando uma compra conjunta o que gera economia de escala, conforme disposto no art. 86 da lei que:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

- *Princípio do desenvolvimento nacional sustentável:*

em linhas gerais, o desenvolvimento sustentável trata-se de atender as necessidades da atual geração sem comprometer as gerações futuras. JACOBY (2024, p. 161) ensina que em o objetivo do princípio do desenvolvimento nacional sustentável é ser um critério de observância nas licitações pública.

Este trabalho tratou mais especificamente dos aspectos do desenvolvimento nacional sustentável no capítulo anterior.

Após analisar o rol dos princípios regentes da nova lei de licitações e contratos, conclui-se que a ampliação dele é fruto da busca por eficiência, governança e transparência das licitações públicas, alinhado com as novas demandas sociais. A Lei 14.133 de 01 de abril de 2021, alinha-se ao combate à corrupção e a um processo administrativo mais racional e célere.

Entretanto, é possível entender que a efetividade da fiscalização dos contratos apenas é possível se baseadas em tais princípios, onde a segregação de funções, a transparência e a motivação são instrumentos de combate a fraudes e a corrupção. A segurança jurídica, a moralidade, probidade e legalidade são fundamentais para a implantação de uma legislação que promova a governança e guardem o interesse público como fontes como objetivos primários da licitação.

#### **4. A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL**

Para análise da relação entre Administração Pública gerencial e a nova Lei de licitações e contratos é fundamental o entendimento do que foi a administração pública patrimonialista e a burocrática.

A Administração Pública patrimonialista era marcada pela confusão patrimonial entre os bens do Estado e os bens do governante. Segundo LOURENÇO (2016), esse modelo não atende à função de defesa do que é público e às demandas da sociedade, sendo suas principais características a corrupção e o nepotismo. Portanto, tal modelo não tem relação com a *res pública* e o atendimento ao interesse público, o que violaria os princípios da Lei 14.133/2021 como a transparência e atendimento ao interesse público.

No tocante à Administração pública burocrática, apesar de se mostrar como uma evolução ao modelo anterior, possui características que contrapõe as demandas da sociedade moderna. Com foco no processo, a administração burocrática veio combater o nepotismo e a corrupção, porém, o excesso de formalidade a torna lenta para atender os anseios por soluções de problemas da sociedade que, por sua vez, é dinâmica. Para BRESSER PEREIRA (2006) ao criticar o modelo burocrático ensina que “a administração não basta ser efetiva no combate ao nepotismo e corrupção: ela precisa tem de ser eficiente ao prover bens públicos ou semipúblicos”. Neste sentido, a Administração pública burocrática vai de encontro aos princípios que regem a atual lei de licitações e contratos como o da eficiência, celeridade e inovação.

No que tange à Administração Pública gerencial, BRESSER PEREIRA (2006, p. 10) ensina que esta é orientada a obtenção de resultados, do incentivo à criatividade e inovação, e utiliza-se de contratos de gestão para controle dos gestores públicos. LOURENÇO (2016, p. 25) acrescenta que a governança é uma característica marcante na administração pública gerencial e que nela o cidadão sai de um papel de usuário do serviço público para passar a ser um sujeito das políticas públicas.

Pelos ensinamentos dos autores é possível identificar dentro da lei 14.133/2021 importantes aspectos da Administração Pública gerencial, como:

O art. 11, I está relacionado ao foco nos resultados e vantajosidade das contratações em toda as fases do ciclo de vida do produto ou serviço, preceituando a otimização na alocação de recursos; o art. 41, II que prevê a possibilidade da Administração exigir amostra ou prova do produto como forma de pré-qualificação do

licitante; art. 60, II que traz como critério de desempate entre duas licitantes o seu desempenho contratual prévio; art. 169 que regula a avaliação contínua das contratações, inclusive com o controle social.

Ao analisarmos a Administração Pública Brasileira é notório que ainda há enraizado nuances dos modelos antigos, o burocrático e o patrimonialista. Para a completa transição para o modelo gerencial é necessário que haja reformas normativas e capacitação dos agentes públicos, visto ser esse um processo de contínuo aprimoramento, conforme as demandas da sociedade. Portanto, a Lei 14.133/2021 mostra-se como um importante instrumento de implementação da Administração Pública Gerencial no Brasil, haja vista basear-se em critérios de governança, *accountability*, eficiência, transparência, planejamento e simplificação de processos.

## **5. A LEI 14.133 DE 01 DE ABRIL DE 2021 E A GESTÃO POR COMPETÊNCIA**

Para compreendermos a gestão por competência trazida pela Lei 14.133/2021 é necessário estudarmos o conceito de competência do sociólogo francês PHILIPPE ZARIFIAN. Lima (2015, apud Zariffian 2001) o qual apresenta três definições de competência:

A competência é o tomar iniciativa e o assumir responsabilidade do indivíduo diante de situações profissionais com as quais se depara (p. 68);

A competência é um entendimento prático de situações que se apoia em conhecimentos adquiridos e os transforma na medida em que aumenta a diversidade das situações (p. 72);

A competência é a faculdade de mobilizar redes de atores em torno das mesmas situações, é a faculdade de fazer com que esses atores compartilhem as implicações de suas ações, e fazê-los assumir áreas de corresponsabilidade (p. 74).

Portanto, verificamos um caráter subjetivo no conceito de competência do sociólogo francês. O qual figura no agente uma responsabilidade de ação, aperfeiçoamento e responsabilidade.

Nesta ótica de competência, podemos analisar os artigos da Lei 14.133/2021 que possuem relação com os ensinamentos de Zariffian.

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e **promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações**. (grifos nosso)

Para a promoção da eficiência, efetividade e eficácia nas contratações é necessário o agente tenha, dentro dos limites legais a ele imposto, capacidade de iniciativa quanto as fases da licitação, seja no planejamento, contratação ou execução contratual. Reforça-se a isto o fato de que, ainda segundo Lima (2015, apud Zariffian 2001):

O pleno desenvolvimento das competências exige, (...) o atendimento a condições como **estabilidade do emprego e segurança** (dentro e fora da empresa); a possibilidade do trabalhador adotar uma postura reflexiva em relação a sua atividade; **o aprofundamento da formação, geral e profissional**. (grifos nosso)

No sentido de desenvolvimento das competências quanto a estabilidade e segurança, a Lei 14.133/2021 preceitua que os agentes públicos envolvidos na licitação sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público, conforme o art. 7º, I, todavia, quando se tratar da fase de contratação o art. 6º, LX traz o agente de contratação dentro do quadro permanente do órgão ou entidade. Tal medida visa promover a perenidade dentro do corpo técnico, visto que a alta rotatividade é prejudicial no quesito aprimoramento constante.

No tocante ao aprofundamento da formação, geral e profissional, a Lei traz no art. 7º, II que:

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

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público;

O art. 173 da lei de licitações e contrato traz a obrigatoriedade dos Tribunais de contas, por meio de suas respectivas escolas de contas, promover cursos e capacitações aos seus jurisdicionados na área de licitações e contratos.

Portanto, a gestão por competência é indissociável da governança nas contratações. Para CAMARÃO (2021) é indispensável que os gestores identifiquem as competências-chaves e as funções a serem executadas, bem como o trabalho a ser construído em suas unidades, órgãos ou entidades. E quanto tratarmos de competências-chaves, essas dizem respeito as competências individuais e organizacionais.

Competência individual, segundo DALMAU e TOSTA (2009, p. 45), está relacionada com a capacidade intelectual, emocional, física do indivíduo, bem como as habilidades que o mesmo possui para executar as tarefas que lhe são atribuídas e seu grau de comprometimento em fazê-lo. Quanto a competência organizacional, segundo os mesmos autores, são “aquelas referentes à visão que os gestores detêm sobre o mercado e sobre as tendências que impactam o negócio<sup>1</sup> em que atuam, resultando em melhorias que agregam valor ao cliente final<sup>2</sup>”

CAMARÃO (2021) ainda ensina que a Lei 14.133 fortalece a gestão por competências atrelada ao conhecimento e aprimoramento contínuo dos agentes públicos e que a escolha dos profissionais deve ser pautada em suas habilidades e perfil ético. No tocante à aplicação dessa diretriz na fiscalização de obras públicas, observa-se uma valorização do agente fiscalizador não apenas como executor de rotinas administrativas, mas como figura central na garantia da legalidade, qualidade técnica e economicidade das contratações. A Nova Lei de Licitações exige que os fiscais designados possuam formação compatível com as atividades desempenhadas, sendo imprescindível que detenham conhecimento técnico específico sobre obras e engenharia, além de um comprometimento ético que assegure a imparcialidade no acompanhamento da execução contratual. Dessa forma, a gestão por competências atua como mecanismo de

---

<sup>1</sup> Entenda-se neste caso negócios como contratações públicas.

<sup>2</sup> Cliente final, em contratações públicas é a própria sociedade.

profissionalização da fiscalização, mitigando riscos de falhas técnicas, desperdícios de recursos e desvios de finalidade, ao mesmo tempo em que promove a eficiência e transparência na execução de obras públicas.

## 6. A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS SOB A ÓTICA DE LEI 14.133/2021

Com a assinatura do contrato encerra-se a fase de seleção do fornecedor e passa-se a fase de execução contratual. Nesta fase é imprescindível que haja a fiscalização capaz, efetiva e tempestiva para que ocorra a materialização da vantajosidade disposta no art. 7º, I da lei em estudo.

Ao passo que os contratos advindos de um processo licitatório são contratos administrativos e possuem cláusulas exorbitantes, as quais segundo DI PIETRO (2023) que:

assim chamadas porque estão fora da órbita (ex orbita) do direito comum e cuja finalidade é a de assegurar a posição de supremacia da Administração em relação ao particular; assim são as cláusulas que asseguram o poder de alteração unilateral do contrato, a sua rescisão unilateral antes do prazo, a imposição de penalidades administrativas e tantas outras analisadas além.

É imprescindível o cumprimento do *pacta sunt servanda*, pelo qual as partes estão obrigadas ao cumprimento das obrigações contratuais no limite da lei, havendo assim, segurança jurídica para ambas as partes. Neste sentido, o art. 115 determina que:

Art. 115. O contrato **deverá ser executado fielmente pelas partes**, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e **cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial**. (grifos nosso)

Pela leitura do artigo supra destacado é possível concluir que não há distinção para a aplicação das consequências da responsabilização pela inexecução total ou parcial, seja o contrato seja a Administração na figura do agente público.

A Lei 14.133/2021 traz no art. 25 dois importantes institutos de condução da avença, a gestão contratual e a fiscalização.

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Enquanto segundo ALMEIDA (2009), a fiscalização do contrato administrativo “é a parcela da gestão contratual que focaliza a exigência do cumprimento contratual por parte das contratadas”, a gestão, segundo o mesmo autor é “a condução integral do processo de contratação, desde a identificação das necessidades da Administração até o fim da execução do contrato, com o seu devido encerramento”.

O Decreto 11.246 de 27 de outubro de 2022 regulamentou, no âmbito federal, o art. 8º §3 da Lei 14.133/2021. O art. 8º do Decreto assinala que os gestores e fiscais dos contratos são representantes da Administração e serão designados pela autoridade máxima do órgão.

Por se tratar de uma atividade de grande responsabilidade perante a sociedade e aos órgãos de controle, o fiscal deve ser formalmente cientificado pela autoridade máxima do órgão, dentro dos critérios estabelecidos no art. 7º e seus incisos da lei 14.133. Sendo vedada a designação genérica, conforme o acórdão 3676/2014 TCU Segunda Câmara, visto que tal prática ensejaria na impossibilidade de responsabilização individual. No entanto, a prática de atos inerentes a fiscalização, como o atesto de notas fiscais, sem a formal designação do agente não pode obstar para sua responsabilização como fiscal, conforme o enunciado do acórdão 12.489/2019 TCU – segunda câmara.

A atividade fiscalizadora não pode ser delegada a empresas ou empregados terceirizados, conforme o acórdão 3464/2007-TCU Segunda câmara, bem como, é prática irregular a nomeação de terceiros estranhos a administração para exercício da atividade, conforme o Acórdão 124/2020 TCU – plenário. A participação de terceiros pode ser permitida e relevante como auxílio a atividade fiscalizadora, como preceituado no art. 117 caput e § 4º, I da lei em estudo.

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

§ 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no **caput** deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:

I - a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;

Neste sentido, não pode o fiscal se isentar ou transferir a responsabilidade da atividade fiscalizadora, porém, cabe ao terceiro contratado para auxiliar na fiscalização a responsabilidade por sua opinião técnica emitida.

É pertinente destacar que caso em que não sejam oferecidas condições de trabalho para exercício de suas atribuições, não poderá ser imputada responsabilização ao agente por má fiscalização este é o entendimento do TCU no acórdão 2973/2019 segunda câmara. O que está em consonância com o art. 22 da lei de introdução as normas do direito brasileiro:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Outro ponto relevante é que caso o agente público formalmente designado para exercer a fiscalização do contrato entenda que não possui capacidade técnica de fazê-lo deve imediatamente comunicar a autoridade máxima do órgão, conforme entendimento do TCU no acórdão 10.868/2018 segunda câmara, sob pena de responder por eventuais danos, o que está em consonância com o art. 7,II da lei de licitações e contratos.

## **7. OS PRINCÍPIO DA EFETIVIDADE APLICADO À FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE OBRAS**

A efetividade é um Princípio Administrativo implícito, ou seja, seu conceito não está expresso na letra da lei, porém, de imprescindível aplicação para atingir os objetivos de uma licitação pública elencados no art. 11 da lei 14.133 de 01 de Abril de 2021, ora, em especial, o inciso I, o qual preceitua que um dos objetivos é:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto

Pela análise do inciso, é clara a sua relação com os ensinamentos do professor JUSTIN FILHO (2023, p. 535) quanto a conceituação de efetividade, a saber “A efetividade se relaciona com a realização **concreta** das finalidades buscadas no tocante ao **aproveitamento dos recursos disponíveis**”. Já para CARVALHO FILHO (2019, p. 107) “a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobleva nesse aspecto a positividade dos objetivos”, ou seja, é a materialização dos objetivos da licitação na vida da sociedade e atendimento aos preceitos da Administração Pública gerencial

Sobre o tema, o manual de auditoria operacional do Tribunal de Contas da união traz o seguinte conceito quanto a efetividade:

A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção.

Portanto, pelos ensinamentos dos doutrinadores e pela conceituação do TCU sobre efetividade fica claro que apenas quando há uma alteração ou benefício real para a população, uma obra pode ser considerada efetiva.

A concretização do princípio da efetividade manifesta-se em obras públicas por meio do uso da mesma pela população de forma adequada e satisfatória, neste sentido é mister analisar três aspectos básicos: a entrega das obras em tempo hábil para atender as demandas da sociedade; obras com orçamentos execução financeira justos; e vida útil pós entrega.

No que tange ao primeiro aspecto, a lei. 14.133/2021 trouxe no art. 155, nos parágrafos quinto e sexto que:

§ 5º Em caso de impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente pelo tempo correspondente, anotadas tais circunstâncias mediante simples apostila.

§ 6º Nas contratações de obras, verificada a ocorrência do disposto no § 5º deste artigo por mais de 1 (um) mês, a Administração deverá divulgar, em sítio eletrônico oficial e em placa a ser afixada em local da obra de fácil visualização pelos cidadãos, aviso público de obra paralisada, com o motivo e o responsável

pela inexecução temporária do objeto do contrato e a data prevista para o reinício da sua execução.

Pelo excerto, fica evidente a intenção do legislador em responsabilizar quem der causa aos atrasos, bem como dá satisfação ao contribuinte. No entanto, este ponto formal não é suficiente para reparar os prejuízos de ordem materiais e imateriais causados por obras que não entregues à população em tempo hábil. Pois além do valor despendido com a depreciação, degradação e desgaste dos materiais aplicados em obra não finalizadas, há ainda danos de difíceis mensuração, como explica o doutor Soler (2022):

O impacto de obras públicas inacabadas se estende além do gasto realizado e da indisponibilidade do ativo público para a sociedade, verdadeira privação de usufruto de direitos e benefícios. Tão grave quanto, obras públicas inacabadas ou atrasadas impõem vultosos custos econômicos à sociedade. Estes podem ser estimados a partir de critérios múltiplos que variam de acordo com o uso funcional da obra: perda de receitas relacionadas à produção, ao turismo, ao desenvolvimento econômico regional, etc. Encarecimento de despesas com operação, transporte, saúde, educação, improdutividades, e custos de oportunidade em geral.

Com relação ao aspecto de aplicação de preços justos as obras, o art. 23, § 2º e seus incisos:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento

Ora, obrigatoriedade de utilização de bancos públicos e publicações especializadas são formas de garantir a publicidade dos preços praticados e sua análise quanto sobre preços e exequibilidade de propostas, haja vista que um dos objetivos de um processo licitatório é, segundo o art. 11 da lei de licitações e contratos:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

Como forma de garantir a exequibilidade das obras públicas, a lei 14.133/2021 estabeleceu no art. 59, parágrafos 4º e 5º que:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

§ 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.

Uma novidade trazida pela lei 14.133/2021, se comparado com a lei que anteriormente regia as contratações públicas em geral, lei 8.666/1993, é a necessidade de garantia adicional para proposta que estiverem entre 85% e 75% abaixo do orçamento da Administração.

Há, no entanto, a possibilidade de aceitação de propostas abaixo do piso de 75% estipulado no art. 59, desde que a contratada demonstre capacidade de execução do objeto, sendo obrigatório que a Administração dê a oportunidade à licitante de tal comprovação, conforme a súmula 262 -Plenário/TCU, a qual era aplicada à lei 8.666/93 e permanece vigente a lei 14.133/2021.

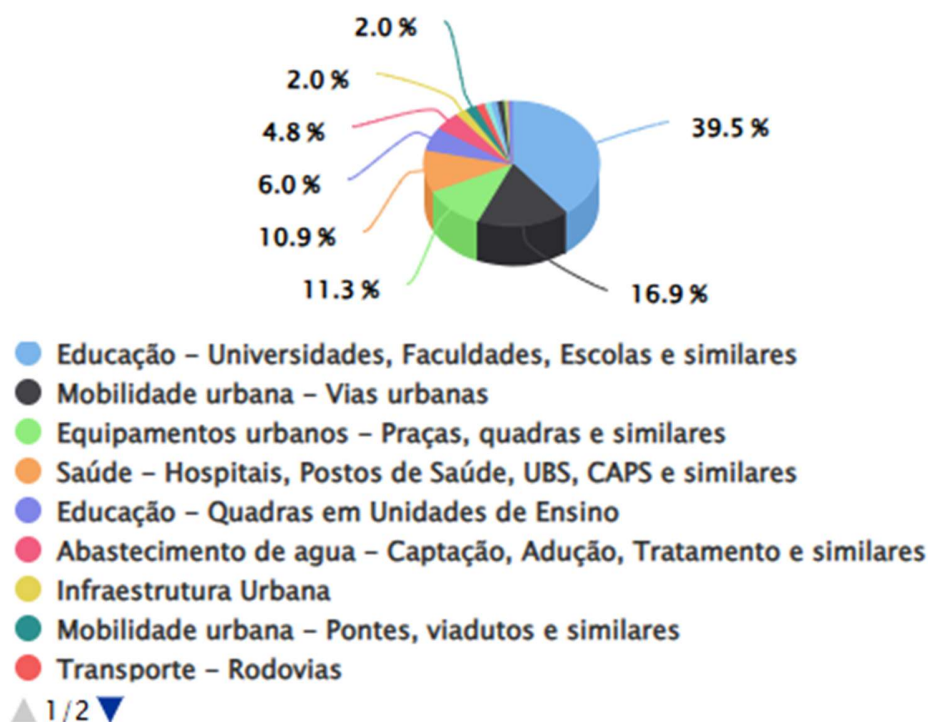
O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei 8.666/1993 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

Todos estes critérios são mecanismos de garantia de que ao contratar uma obra, a administração pública alcançará o objetivo de efetivar a entrega a população.

Já em relação ao terceiro critério, vida útil das obras, o Instituto Brasileiro de Auditoria em obras Públicas -IBRAOP (2019) traz uma importante conceituação sobre o superfaturamento de obras por qualidade “*é o dano ao erário caracterizado pela deficiência na execução de obras e serviços de engenharia que resulte em diminuição da qualidade, vida útil ou segurança*”. Portanto, a aplicação de materiais de baixa qualidade em obras públicas pode ser considerada uma irregularidade haja vista diminuir o tempo de vida útil do bem público, bem como a necessidade mais recorrente de dispêndios financeiros com manutenção e impedidos da população em utilizar o serviço a ser prestado na edificação de forma contínua.

Outro aspecto que deve ainda ser analisado são os impactos negativos gerados por obras paradas na vida da população. Para ilustrar, segue o gráfico de obras públicas paralisadas no estado do Pará, segundo o Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (TCM/Pa), em fevereiro de 2025.

## Classificação das Obras



Pelo gráfico é possível verificar que 39,5% das obras paradas no estado do Pará são referentes à educação, 16,9% referentes a obras de mobilidade urbana (vias), 11,3% referentes à equipamentos urbanos e 10,9% estão relacionadas a obras de saúde. Ora, todas estas categorias estão estritamente relacionadas ao gozo de direitos fundamentais elencados no art. 6º da Constituição Federal, a saber:

Art. 6º São direitos sociais **a educação, a saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, **o transporte, o lazer**, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (grifos nossos)

Assim sendo, a paralisação de obras tão importantes para a população constitui-se como violação aos direitos fundamentais, haja vista privá-la de direitos básicos inerentes ao cidadão. Agrava-se ao fato que a parte da sociedade mais atingidas pela paralisação das obras são os cidadãos em situação de maior vulnerabilidade social.

Portanto, a fiscalização efetiva de obras públicas, além de resguardar o erário de danos ao contribuinte, é uma ferramenta de garantia de direitos fundamentais básicos à população, como saúde, educação e transporte. Mostra-se grave, neste sentido, a omissão ou displicência do agente público quando na atuação como fiscal, haja vista ter o dever de, dentro dos limites legais, defender o interesse público primário.

## **8. O FISCAL DE CONTRATO DE OBRAS PÚBLICAS: PRERROGATIVAS E VEDAÇÕES SEGUNDO O ENTENDIMENTO DO TCU**

A correta, tempestiva e eficaz fiscalização de contratos de obras públicas vem sendo continuamente objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União. A Corte nacional de Contas entende que o fiscal do contrato tem um papel fundamental na boa execução e atingimento dos objetivos para os quais uma obra foi contratada. E reiteradamente emitem acórdão com vedações e prerrogativas sobre o papel da fiscalização de obras.

Os Acórdãos 8920/2017-TCU e 5902/2016-TCU tratam da vedação de atesto de serviços sem a devida verificação, visto que a mera subscrição no boletim de medição constitui-se como ato formal de atesto de execução dos serviços. Ora, a preocupação do TCU, neste caso, não se resume apenas ao pagamento de despesa sem a devida execução, porém, preocupa-se com aspectos da boa execução dentro das especificações acordadas na avença. Este entendimento encontra respaldo no art. 145 da Lei:

Art. 145. Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços

O art. 115 da lei de Licitações preceitua que o contrato deve ser executado fielmente conforme as cláusulas acordadas. Neste sentido, o acórdão 2607/2012 do Plenário de TCU dispõe que:

Os agentes públicos assumem os riscos de suas decisões pela escolha de um método menos confiável para quantificar determinados serviços de obras, tendo em vista a repercussão que tal escolha pode ocasionar na correção das

estimativas de quantitativos e custos e, eventualmente, no risco de favorecer fraudes em medições.

Portanto, o agente público na posição de fiscal não dispõe de discricionariedade para modificar por si só as cláusulas contratual, caso necessite fazê-lo deve utilizar-se de instrumentos aptos para tal, como apostilamento ou termos aditivos.

Veda-se o pagamento de despesa sem sua devida liquidação, a qual é atestada pelo fiscal, excetua-se a regra se a antecipação for imprescindível ou motivo de economia para a Administração. Quanto ao tema, dispõe o art. 145 da lei 14.133/2021.

Art. 145. Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.

§ 1º A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta

Ao tratar do assunto, o TCU no acórdão 3328/2023 – segunda câmara dispôs que:

A antecipação de pagamentos, em desconformidade com a execução do objeto, sem previsão no edital e sem as devidas garantias ao resguardo do interesse da Administração Pública, constitui irregularidade grave, suficiente para julgar irregulares as contas e ensejar, por configurar erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb), aplicação de sanção aos responsáveis.

Em relação ao termo de recebimento da obra, o fiscal deve emitir o documento que comprova a finalização dos serviços apenas quando estes estiverem qualitativamente e quantitativamente concluídos. Este entendimento está em consonância com o acórdão 716/2012 da segunda câmara do TCU que “ a assinatura de Termo de Aceitação de obra e de declaração de sua conclusão sem que ela esteja efetivamente terminada configura má-fé dos responsáveis”. Este entendimento encontra respaldo no art. 140 da lei de licitações e contratos:

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;

A responsabilidade do fiscal de contratos independe do assessoramento de terceiros recebido por ele durante a fiscalização não o isenta de responsabilidade pelo atesto de serviços imperfeitos ou mal executados. Este é o entendimento no acórdão 2292/2017 – Plenário TCU, onde dispõe que:

O fato de haver assessoramento de terceiros para auxiliar o fiscal de contrato não afasta a sua responsabilidade pelo atesto de serviços que posteriormente se revelem executados com imperfeições, quando não existirem projetos necessários à realização do objeto contratado.

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

§ 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no **caput** deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:

II - a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.

O TCU entende que o fiscal de contratos possui autonomia de atuação, dentro dos limites legais. Segundo o acórdão 2373/2008 segunda câmara do TCU entende que:

O fiscal de contrato não exerce as suas atribuições por delegação de competência dada pelo gestor, elas são exercidas por força do próprio cargo que ocupa ou em razão de contrato firmado para essa finalidade. Na hipótese de haver fiscal devidamente capacitado, a responsabilização do gestor municipal ou do secretário de obras somente é possível quando ficar demonstrado que tomaram ciência de irregularidades e não adotaram providências com o objetivo de corrigi-las ou por culpa 'in vigilando' ou 'in eligendo' devidamente comprovada.

Pelo caput do art. 117, anteriormente destacado, entende-se que o fiscal é um representante da Administração Pública e do interesse coletivo, não estando vinculado a representação do gestor público.

O fiscal deve acompanhar a obra continuamente, conforme o acórdão 2183/2007 do Plenário do TCU, o qual entende que “o acompanhamento de obra deve ser realizado

diariamente, fazendo-se constar a assinatura do responsável no diário de obras”. Na mesma linha, o acórdão 6462/ 2011 da primeira câmara do TCU entendeu que:

Na execução contratual, o fiscal do ajuste deve realizar o fiel registro de todas as ocorrências relevantes observadas e a Administração não pode se furtar ao direito-dever de aplicar as sanções administrativas previstas, quando for o caso

É imprescindível que constatada qualquer irregularidade ou necessidade de tomada de decisão que ultrapasse a competência do fiscal, este deve comunicar seus superiores imediatamente, conforme o art. 117, §2º “§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.” Sendo dever da Administração adotar as providências necessárias para sanção do contratado, conforme 1575/2008 Segunda câmara do TCU

A Administração deve promover controles tempestivos sobre a execução das obras de modo a se certificar de que a contratada está cumprindo com todos os itens pactuados, em especial, no que se refere ao devido acompanhamento pelo responsável técnico indicado, ou substituto, caso oficializado, durante todo o período correspondente.

O fiscal de contratos não pode ser omisso quanto ao cumprimento do cronograma da obra sob pena de responsabilização visto que a baixa produtividade causa um efeito que culmina em atraso e paralisação da obra, este é o entendimento da Corte de Nacional de Contas no acórdãos 2296/2019 Plenário do TCU:

O fiscal de contrato, especialmente designado para o acompanhamento da obra, pode ser responsabilizado quando se omite na adoção de medidas necessárias à manutenção do ritmo de execução normal do empreendimento.

Portanto, pela análise combinada da legislação em estudo e dos entendimentos do Tribunal de Contas da União, fica evidente a relevância do papel do fiscal de contratos na execução de obras públicas para garantir o cumprimento das obrigações contratuais e a correta aplicação dos recursos públicos. A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União reforça que a atuação do fiscal deve ser pautada pela diligência, observância rigorosa da legalidade e compromisso com a qualidade da obra contratada.

A vedação ao pagamento antecipado sem justificativa, a exigência de atesto criterioso dos serviços e a necessidade de comunicação tempestiva de irregularidades são princípios fundamentais que norteiam a sua função. Além disso, a fiscalização contínua

e documentada se mostra imprescindível para evitar prejuízos ao erário e assegurar que as obras atendam aos objetivos para os quais foram concebidas.

Assim, a atuação eficaz e tempestiva do fiscal não apenas resguarda a Administração Pública de riscos e irregularidades, e de sua própria responsabilização como agente público, mas também contribui para a concretização do interesse coletivo e o fortalecimento da governança nas contratações públicas, reforçando os princípios administrativos regentes da nova lei de licitação e contratos.

## 9. O DEVER-PODER DO FISCAL DE CONTRATOS

Bandeira de Mello (2014, p. 72) ensina que “Quem exerce ‘função administrativa’ está adscrito a satisfazer interesses públicos, ou seja, interesses de outrem: a coletividade”. Reforça ainda o ilustre doutrinador que “o sujeito investido na função (administrativa) não teria como desincumbir-se do dever posto a seu cargo. Donde quem os titulariza maneja, na verdade, ‘deveres-poderes’, no interesse alheio.”

A respeito de dever-poder, o autor ensina que:

Toda competência administrativa é um "dever" de praticar o ato idôneo para atendimento da finalidade protetora do interesse público, isto é, da coletividade. Tal desempenho implica o exercício de um poder, o qual, bem se vê, é meramente ancilar, instrumental, deferido como requisito insuprimível para que seu titular possa desincumbir-se do dever posto a seu cargo e delimitado, caso a caso, por esta mesma razão que o conforma.

Neste sentido, o fiscal do contrato de obras públicas, como agente público, é vinculado ao dever de perseguir o interesse público. Tal como preconizado na lei 14.133, este agente pertence a primeira linha de defesa nas contratações públicas:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

§ 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do **caput** deste artigo observarão o seguinte:

I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;

II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e a necessidade de individualização das condutas, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

Pelo excerto legislativo, é demonstrada a vinculação do exercício da atividade fiscalizadora ao alcance do interesse público, que no estudo em voga trata-se da efetividade de obras públicas.

Não pode assim, o fiscal de contrato se omitir no desempenho de suas atividades. Quanto a omissão, o Tribunal de Contas da União decidiu por meio do acórdão 2445/2012 Plenário que “A aplicação de multa a empresa pela Administração Pública, quando verificada a ocorrência de infração especificada em contrato, configura obrigação e não faculdade do gestor”

Portanto, o poder sancionador dentro de um contrato administrativo advindo de licitação pública não está no campo da discricionariedade do agente público. Deve, portanto, o fiscal de contratos toma as medidas cabíveis caso encontre irregularidades na execução contratual, visto que a omissão o torna corresponsável.

Logo, dentro dos princípios basilares da licitação pública de governança, transparência, eficiência, a atuação do fiscal de contratos deve ser pautada no dever de defesa do interesse público. A fiscalização não pode restringir-se a mera formalidade administrativa, porém, deve ser proativa, proba, imparcial e técnica.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com o estudo da Lei em análise sob o enfoque da efetividade das contratações é possível concluir que o fiscal de contratos é um agente público elementar que pode, dentro de suas atribuições, contribuir para contratações públicas baseadas em economicidade, eficácia, governança e transparência. Observou-se que a fiscalização de obras não pode ser mera atividade burocrática, porém deve ser proativa constituindo um importante instrumento de entrega de políticas públicas e guarda do interesse público, principalmente para a população socialmente mais vulnerável.

O presente trabalho demonstrou que a atividade do fiscal de contratos de obras públicas deve ser pautada na probidade, legalidade, moralidade e eficiência. Onde os gestores públicos, por sua vez, devem zelar pela segregação de funções, capacitação contínua dos agentes e aprimoramento dos mecanismos de controle dos processos. Em contraponto, a negligência ou omissão na fiscalização de obras podem acarretar em violação a direitos fundamentais como saúde, educação e transporte, além de prejuízos significativos ao erário e a própria responsabilização do agente.

Observou-se também que o Tribunal de Contas da União vem reiteradamente estabelecendo entendimentos sobre as prerrogativas e vedações sobre a atuação dos fiscais de obras públicas. Coibindo ações como pagamento antecipado de parcelas vincendas, atesto de serviços precários e comunicação tempestiva das irregularidades que possam ocorrer em um contrato de obras. Além do mais, os objetivos do desenvolvimento sustentável deve ser fundamento das licitações públicas e por consequência da atuação do fiscal de contrato de obras.

Portanto, a efetividade das fiscalizações de contratos de obras públicas é um pilar fundamental para a Administração gerencial quando o tema licitações públicas, onde o fiscal deve ter foco em resultados, visto ser isso a materialização da vantajosidade buscada nos processos licitatórios. Assim, a implementação de práticas fiscalizatórias eficientes representa um avanço fundamental para a modernização da Administração

Pública e para a garantia de que os recursos públicos sejam utilizados de forma responsável e benéfica para toda a sociedade.

## REFERÊNCIAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 05 de Janeiro de 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 05 de Janeiro de 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 5. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional 84 de 2 dez. 2014. São Paulo: Malheiros, 2015

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo. **Tratado de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133/2021. Arts. 1º ao 52**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. 1054 p. ISBN 978-65-5518-583-6. (Coleção Jacoby Fernandes de Direito Administrativo, v. 3, t. 1)

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil). **Texto para discussão**. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 1990.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Histórico da Agenda 2030 e dos ODS no Brasil**.: Ministério do Meio Ambiente, [202-]. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/informacoes-ambientais/historico-ods>. Acesso em: 02 de fevereiro. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Acesso em: 05 fevereiro. 2025

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Pequenos negócios em números.**: Sebrae Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/pequenos-negocios-em-numeros%2C12e8794363447510VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em: 19 de fevereiro de. 2025.

BITTENCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações e Contratos passo a passo**: comentando artigo por artigo a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Economia verde**. Embrapa. Disponível em: <https://www.embrapa.br/visao-de-futuro/sustentabilidade/sinal-e-tendencia/economia-verde>. Acesso em: 23 de fevereiro de. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 24 de fevereiro. 2025.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução: João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. (Ensino Superior)

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Apresentação: Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021: governança e resultado na execução de contratos administrativos. **Revista TCU**, Brasília, n. 150, jul./dez. 2022.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução e notas: Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. (Justiça e Direito).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**. A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, viola a Constituição Federal. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 29 ago. 2008. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=Súmula%20Vinculante%2013>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2025.

LOURENÇO, Nivaldo Vieira. **Administração pública: modelos, conceitos, reformas e avanços para uma nova gestão**. Curitiba: Intersaberes, 2016. E-book. (Série Gestão Pública).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução: Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

LIMA, Claudia Maria Pereira de. A gestão do trabalho e os desafios da competência: uma contribuição de Philippe Zarifian. **Psicologia: Ciência e Profissão**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 1223–1238, 2015

CAMARÃO, Tatiana. Gestão por competência na nova Lei de Licitações. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 9 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-09/tatiana-camarao-gestao-competencia-lei-licitacoes/>. Acesso em: 23 de fevereiro. 2025.

DALMAU, Marcos Baptista Lopez; TOSTA, Kelly Cristina Benetti Tonani. **Estratégia de gestão de pessoas**. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, 2009

BRASIL. Decreto nº 11.246, de 7 de outubro de 2022. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 10 out. 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11246.htm). Acesso em: 28 fevereiro. 2025

**BRASIL**. Tribunal de Contas da União (2. Câmara). Acórdão nº 3676/2014. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, DF, 17 dez. 2014. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A3676%2520ANOACORDAO%253A2014%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3676%2520ANOACORDAO%253A2014%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 28 de fevereiro de. 2025.

**BRASIL**. Tribunal de Contas da União (2. Câmara). Acórdão nº 3464/2007. Relator: Ministro Benjamim Zymler. Brasília, DF, 11 dez. 2007. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A3464%2520ANOACORDAO%253A2007%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3464%2520ANOACORDAO%253A2007%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 28 fevereiro. 2025.

**BRASIL.** Tribunal de Contas da União (2. Câmara). Acórdão nº 124/2020. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Brasília, DF, 4 fev. 2020. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A124%2520ANOACORDAO%253A2020%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A124%2520ANOACORDAO%253A2020%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 28 de fevereiro. 2025

**BRASIL.** Tribunal de Contas da União (2. Câmara). Acórdão nº 10868/2018. Relatora: Ministra Ana Arraes. Brasília, DF, 27 nov. 2018. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A10868%2520ANOACORDAO%253A2018%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A10868%2520ANOACORDAO%253A2018%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 28 de fevereiro. 2025

SOLER, Alonso Mazini. Obras paralisadas: uma questão de prioridade nacional.: Sienge, 14 mar. 2022. Disponível em: <https://sienge.com.br/blog/obras-paralisadas-uma-questao-de-prioridade-nacional/>. Acesso em: 06 de Janeiro de 2025.

**BRASIL.** Tribunal de Contas da União. Súmula nº 262. Para a análise da economicidade da contratação pública, é admissível a utilização de parâmetros objetivos e de critérios monetários, ainda que ausentes no edital. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 3 jul. 2012. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/sumula-n-262.htm>. Acesso em 02 de março de 2025

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS (Org.). **Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021)**. 1. ed. Cuiabá, MT: Carlini & Caniato Editorial, 2021. E-book.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ. Painel de obras paralisadas. Belém, PA: TCMPA, [202-]. Disponível em: <https://www.tcmpa.tc.br/paineis/obras-paralisadas/>. Acesso em: 06 de Janeiro de 2025.

**BRASIL.** Tribunal de Contas da União (2. Câmara). Acórdão nº 8920/2017. Relatora: Ministra Ana Arraes. Brasília, DF, 28 nov. 2017. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A8920%2520ANOACORDAO%253A2017%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A8920%2520ANOACORDAO%253A2017%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 3 de março de. 2025.

**BRASIL.** Tribunal de Contas da União (2. Câmara). Acórdão nº 5902/2016. Relator: Ministro Benjamim Zymler. Brasília, DF, 24 maio 2016. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A5902%2520ANOACORDAO%253A2016%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A5902%2520ANOACORDAO%253A2016%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 3 de março de. 2025.

**BRASIL.** Tribunal de Contas da União (2. Câmara). Acórdão nº 3328/2023. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Brasília, DF, 2 maio 2023. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A3328%2520ANOACORDAO%253A2023%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3328%2520ANOACORDAO%253A2023%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 03 de março. 2025.

**BRASIL.** Tribunal de Contas da União (2. Câmara). Acórdão nº 716/2012. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, DF, 28 fev. 2012. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A716%2520ANOACORDAO%253A2012%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A716%2520ANOACORDAO%253A2012%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2). Acesso em: 03 de março. 2025.

**BRASIL.** Tribunal de Contas da União (2. Câmara). Acórdão nº 2292/2017. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Brasília, DF, 11 abr. 2017. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2292%2520ANOACORDAO%253A2017%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2292%2520ANOACORDAO%253A2017%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 03 de março. 2025.

**BRASIL.** Tribunal de Contas da União (2. Câmara). Acórdão nº 2373/2008. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 22 jul. 2008. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2373%2520ANOACORDAO%253A2008%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2373%2520ANOACORDAO%253A2008%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2). Acesso em: 04 de março de 2025.

**BRASIL.** Tribunal de Contas da União (2. Câmara). Acórdão nº 2183/2007. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, DF, 10 jul. 2007. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2183%2520ANOACORDAO%253A2007%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2183%2520ANOACORDAO%253A2007%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 2 março de 2025.

**BRASIL.** Tribunal de Contas da União (2. Câmara). Acórdão nº 6462/2011. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 18 out. 2011. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A6462%2520ANOACORDAO%253A2011%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A6462%2520ANOACORDAO%253A2011%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1). Acesso em: 2 mar. 2025.

**BRASIL.** Tribunal de Contas da União (2. Câmara). Acórdão nº 1575/2008. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília, DF, 27 maio 2008. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1575%2520ANOACORDAO%253A2008%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1575%2520ANOACORDAO%253A2008%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1). Acesso em: 2 de março de. 2025.

**BRASIL.** Tribunal de Contas da União (2. Câmara). Acórdão nº 2296/2019. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Brasília, DF, 23 abr. 2019. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2296%2520ANOACORDAO%253A2019%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2296%2520ANOACORDAO%253A2019%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 3 de março de. 2025.

**BRASIL.** Tribunal de Contas da União (2. Câmara). Acórdão nº 2445/2012. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, DF, 19 jun. 2012. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao->

completo/\*/NUMACORDAO%253A2445%2520ANOACORDAO%253A2012%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 3 de março de. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Biblioteca Central. **Guia de elaboração de trabalhos acadêmicos**. Organização: Rose Suellen Lisboa. 3. ed., rev., ampl. e atual. Belém: UFPA, 2023.