



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS



Somando Conhecimento

# PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DOS JURISDICIONADOS DO ESTADO DO AMAZONAS

LICITAÇÃO E CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS,  
TRANSFERÊNCIAS  
VOLUNTÁRIAS E  
CONVÊNIOS

[www.ecp.tce.am.gov.br](http://www.ecp.tce.am.gov.br)



ESCOLA DE CONTAS

[escoladecontas@tce.am.gov.br](mailto:escoladecontas@tce.am.gov.br)  
[tceamescoladecontas@gmail.com](mailto:tceamescoladecontas@gmail.com)

## SUMÁRIO

### PARTE 1 - LICITAÇÃO

1 Introdução .....	02
1.1 Princípios Aplicáveis .....	02
1.2 Definições .....	03
1.3 Modalidades de Licitação .....	04
1.4 Fracionamento da Despesa .....	10
1.5 Obras e Serviços .....	11
1.6 Compras .....	14
1.7 Sistema de Registro de Preços – SRP .....	15
1.8 Tipos de Licitação .....	16
1.9 Critérios para Desclassificação de Propostas .....	19
1.10 Homologação e Adjudicação .....	22
1.11 Revogação e Anulação da Licitação .....	22
1.12 Dispensa de Licitação .....	22
1.13 Inexigibilidade de Licitação .....	28

### PARTE 2 – CONTRATOS

2.1 Conceito e Características.....	30
2.2 Formalização dos Contratos Administrativos .....	31
2.3 Cláusulas Essenciais dos Contratos Administrativos .....	31
2.4 Obrigatoriedade dos Contratos .....	34
2.5 Prestação de Garantia .....	35
2.6 Prorrogação dos Contratos .....	35
2.7 Publicação dos Contratos .....	37
2.8 Alteração dos Contratos .....	37
2.9 Reajustamento, Recomposição e Repactuação de Preços .....	40
2.10 Execução dos Contratos .....	44
2.11 Inexecução e Rescisão dos Contratos .....	46
2.12 Sanções Administrativas e Tutela Judicial .....	48
2.13 Recursos Administrativos .....	49
2.14 Controle Externo .....	50

## **PARTE 1 - LICITAÇÃO**

### **1 INTRODUÇÃO**

Licitação é um procedimento administrativo, prévio à contratação, que visa a escolher a proposta mais vantajosa para a Administração, com base em parâmetros antecipadamente definidos.

A obrigação de licitar está consignada no art. 37, XXI, da Constituição Federal Brasileira, que fixou o procedimento como compulsório para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos especificados na legislação.

Tal dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, e alterações. Esses normativos disciplinaram o assunto licitações e contratos da Administração Pública de forma conjunta com outros posteriormente fixados.

Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta devem adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto na Lei n.º 8.666/93. Por sua vez, as sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes federados, que têm a prerrogativa de editar regulamentos próprios, estão, também, sujeitas às disposições da Lei n.º 8.666/93.

#### **1.1 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS**

Constituição Federal *“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:”*

Lei nº 8.666/93 *“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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.

Lei nº 9.784/99 “Art. 2º. A *Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência*”.

## 1.2 DEFINIÇÕES

Nos termos da Lei n.º 8.666/93, considera-se:

**Obra** - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

**Compra** - toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente;

Alienação - toda transferência de domínio de bens a terceiros;

Execução direta - a que é feita pelos órgãos e entidades da Administração, pelos próprios meios; Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes:

⇒ empreitada por preço global: quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

⇒ empreitada por preço unitário: quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

⇒ tarefa: quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

⇒ empreitada integral: quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada;

### 1.3 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Representam o conjunto de regras que devem ser observadas na realização de um determinado procedimento licitatório. A escolha da modalidade deve se dar em função de dois critérios:

**a) Critério qualitativo**, em que a modalidade deverá ser definida em função das características do objeto licitado, independentemente do valor estimado para a contratação.

Ex: Licitações que visem promover concessões de direito real de uso, nas quais é obrigatório o uso da modalidade concorrência.

**b) Critério quantitativo**, em que a modalidade será definida em função do valor estimado para a contratação, se não houver dispositivo que obrigue a utilização do critério qualitativo.

Ex: Utilização da modalidade tomada de preços para obras com valor estimado de até R\$ 1,5 milhão.

Nos termos da Lei n.º 8.666/93 e da Lei n.º 10.520/02, são modalidades de licitação:

**1. Convite:** É a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três.

A sua divulgação deverá se dar pela afixação, em local apropriado, de cópia do instrumento convocatório e também por meio de convite enviado a cada um dos convidados, cuja cópia deve ser apensada ao processo administrativo, nos termos do art. 38, II, da Lei n.º 8.666/93.

O convite pode ser utilizado em situações nas quais não exista determinação legal que obrigue o emprego de outra modalidade e em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

⇒ obras e serviços de engenharia: até R\$ 150 mil

⇒ compras e demais serviços: até R\$ 80 mil

Em função do teor do art. 22, § 7.º, da Lei n.º 8.666/93, questão fundamental relacionada à modalidade convite diz respeito ao prosseguimento da licitação quando não houver, no mínimo, três propostas válidas, assim consideradas aquelas

cuja documentação para habilitação foi aprovada e que a proposta financeira não contenha vícios passíveis de desclassificação. Em que pese existirem divergências, tanto na doutrina como na jurisprudência, sobre a questão, o Tribunal de Contas da União firmou o entendimento sobre a necessidade de repetição do convite no caso da não obtenção injustificada das três propostas válidas. Em outras palavras, o convite somente pode prosseguir com menos de três propostas válidas em casos de manifesto desinteresse dos convidados ou de limitações do mercado, situações devidamente justificadas no processo.

No convite, cabe a Administração selecionar os participantes da licitação. Essa escolha, todavia, deve atender ao interesse público, fundamentando-se nos princípios da impessoalidade e da moralidade. Nesse sentido, JUSTEN FILHO (2004) afirma que:

A faculdade de escolha pela Administração dos destinatários do convite deve ser exercida com cautela, diante dos riscos de ofensa à moralidade e à isonomia. Se a Administração escolher ou excluir determinados licitantes por preferências meramente subjetivas, estará caracterizado desvio de finalidade e o ato terá de ser invalidado. A seleção prévia dos participantes faz-se no interesse da Administração e para a consecução do interesse público.

### **Jurisprudência sobre a modalidade convite:**

⇒ Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, ressalvadas as hipóteses previstas no § 7º, do art. 22, da Lei nº 8.666/1993 (TCU - Súmula 248) obs: As hipóteses citadas referem-se a situações de limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados.

⇒ Nas licitações na modalidade convite as empresas convidadas devem pertencer ao ramo de negócio do objeto da licitação (Acórdão 401/2006-TCU-Plenário).

⇒ Não se deve dar prosseguimento a processos de licitação na modalidade convite com apenas uma proposta, sob a arguição de manifesto desinteresse dos convidados ou limitação do mercado, quando não tiverem sido convidadas todas as empresas do ramo existentes na região da sede do órgão licitante (Acórdão 401/2006-TCUPlenário).

**2. Tomada de preços:** É a modalidade de licitação entre cadastrados ou outros interessados que atenderem a todas as condições exigidas para

cadastramento até o terceiro dia anterior à data fixada para o recebimento das propostas.

Poderá ser utilizada em situações nas quais não exista determinação legal que obrigue o emprego de outra modalidade e em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

⇒ obras e serviços de engenharia: até R\$ 1,5 milhão

⇒ compras e demais serviços: até R\$ 650 mil

**3. Concorrência:** É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

Deve ser utilizada, qualquer que seja o valor estimado para a contratação, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País.

Nos casos em que não exista determinação legal que obrigue o emprego de outra modalidade, embora possa se utilizar a concorrência independentemente do valor estimado para a contratação, é recomendável o seu uso acima dos limites a seguir relacionados:

⇒ obras e serviços de engenharia: acima de R\$ 1,5 milhão

⇒ compras e demais serviços: acima de R\$ 650 mil

**Jurisprudência sobre a modalidade concorrência:**

⇒ Não há necessidade de utilização da modalidade concorrência para concessões administrativas de uso (a exemplo das concessões de cantina e restaurante), as quais conferem ao titular do contrato um direito pessoal de uso do bem público, privativo e intransferível. (Decisão 17/2001-TCU-Plenário). Salienta-se, contudo, que embora não seja obrigatório o uso de concorrência, faz-se necessário realizar licitação para concessão de restaurante e cantina, bem como para a instalação de máquinas de venda de café, de refrigerantes e de terminal eletrônico de banco (TCU - Acórdão 99/2005 – Plenário e TCU - Acórdão 1701/2005 - Segunda Câmara)

⇒ Nos procedimentos licitatórios da modalidade concorrência deve se observar o disposto no art. 22, § 1.º, da Lei n.º 8.666/93, que não prevê a distinção entre cadastrados e não cadastrados nos registros cadastrais da Administração (Acórdão 108/1999-TCU-Plenário)

**4. Concurso:** É a modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, entre quaisquer interessados, por meio da instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital.

Deverá ser precedido de regulamento próprio, a ser obtido pelos interessados no local indicado no edital, no qual deverá haver indicação para:

I – a qualificação exigida dos participantes;

II – as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho;

III – as condições de realização do concurso e os prêmios a serem concedidos.

**5. Leilão** É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

**6. Pregão** É a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances. Pode ser realizado na forma presencial, com o comparecimento dos licitantes na sessão pública, ou na forma eletrônica, que envolve a utilização de recursos de tecnologia da informação.

O pregão foi instituído, no âmbito da União, pela Medida Provisória n.º 2.026, de 04.05.2000, que, após várias reedições e aperfeiçoamentos foi convertida na Lei n.º 10.520, de 17.07.2002, normativo que estendeu a modalidade a todos os órgãos e entidades da Administração dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Na esfera federal, os Decretos n.º 3.555, de 08.08.2000, e n.º 5.450, de 31.05.2005, regulamentam a matéria, sendo o último específico para a forma eletrônica.

A utilização do pregão está condicionada à contratação de bens e serviços comuns, que, nos termos da Lei n.º 10.520/02, são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio



de especificações usuais no mercado. Esses bens e serviços devem ter como característica, portanto, além da sua disponibilidade no mercado, o fato de poderem ser comparáveis entre si, de modo a permitir a decisão de compra com base no menor preço.

Na esfera federal, com a edição do Decreto n.º 5.450/05, passou a ser obrigatório o uso do pregão nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns, sendo preferencial a forma eletrônica.

Outro normativo que trouxe importantes mudanças com relação ao emprego da modalidade foi o Decreto n.º 5.504/05, que exigiu a utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, por meio de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos, o que obrigará a adoção da modalidade por praticamente todos os entes federados na gestão de recursos dessa natureza.

O pregão não se aplica às contratações de obras, às locações imobiliárias e às alienações em geral. Com relação aos serviços de engenharia, embora seu uso seja vedado pelo art. 5.º, do Anexo I, do Decreto n.º 3.555/00, já houve posicionamentos do Tribunal de Contas da União quanto à possibilidade de adoção da modalidade em situações nas quais tais serviços possam ser considerados comuns, a exemplo do Acórdão n.º 817/2005 - Primeira Câmara, que considerou legal a utilização do pregão para a aquisição e a instalação de sistemas de ar condicionado do tipo split. É possível, também, nos termos do Anexo II, do Decreto n.º 3.555/00, o emprego do pregão nas contratações de serviços de manutenção predial.

Pregoeiro e equipe de apoio:

Pregoeiro é o servidor designado para conduzir a licitação da modalidade pregão. Ele conta com o auxílio de uma equipe de apoio, que deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

As atribuições do pregoeiro incluem:

I – o credenciamento dos interessados;

- II – o recebimento dos envelopes das propostas de preços e da documentação de habilitação;
- III – a abertura dos envelopes das propostas de preços, o seu exame e a classificação dos proponentes;
- IV – a condução dos procedimentos relativos aos lances e à escolha da proposta ou do lance de menor preço;
- V – a adjudicação da proposta de menor preço;
- VI – a elaboração de ata;
- VII – a condução dos trabalhos da equipe de apoio;
- VIII – o recebimento, o exame e a decisão sobre a admissibilidade dos recursos; e
- IX – o encaminhamento do processo devidamente instruído, após a adjudicação, à autoridade superior, visando à homologação e à contratação.

### **Fases do pregão**

#### **Fase interna:**

- Requisição do objeto
- Justificativa para a contratação
- Autorização para realização do certame
- Disponibilidade de recursos orçamentários
- Elaboração e aprovação do termo de referência
- Designação do pregoeiro e da equipe de apoio
- Elaboração e aprovação do edital
- Parecer jurídico

#### **Fase externa:**

- Publicação do aviso contendo o resumo do edital
- Abertura da sessão
- Credenciamento Entrega dos envelopes (propostas e documentação)
- Abertura das propostas Classificação das propostas
- Lances verbais sucessivos
- Exame da aceitabilidade da oferta
- Negociação com o licitante vencedor da fase de lances
- Habilitação

Declaração do vencedor

Recursos

Adjudicação e homologação

### **Jurisprudência sobre a modalidade pregão:**

⇒ Na ata de realização do pregão devem ser registradas as negociações realizadas pelo pregoeiro com vistas à obtenção de melhores preços para a Administração, mesmo que não ocorra redução do preço inicialmente proposto (Acórdão 1.886/2005-TCU-Segunda Câmara).

⇒ É vedada a fixação de prazo para a fase de lances do pregão (Acórdão 2.255/2005– TCU-Segunda Câmara). ⇒ É necessária a capacitação específica do pregoeiro (Acórdão 1968/2005–TCU Primeira Câmara). ⇒ É possível o uso do pregão em serviços de engenharia, desde que esses serviços possam ser considerados comuns (Acórdão 817/2005–TCU-Primeira Câmara).

⇒ É possível o uso do pregão para serviços de manutenção predial (Decisão 343/2002– TCU–Plenário).

⇒ É legal a realização de licitação na modalidade pregão para aquisição de veículos, dando como parte do pagamento bens inservíveis para a Administração (Acórdão n.º 277/2003-TCU-Plenário-Voto do Ministro Relator)

## **1.4 FRACIONAMENTO DA DESPESA**

A estimativa para o enquadramento na modalidade licitatória adequada deverá ser feita em função da integralidade do objeto a ser contratado. Caso exista necessidade (técnica e econômica) de parcelamento para as contratações, cada etapa há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade para o objeto em licitação. Fracionar a despesa consiste em dividir as contratações sem obedecer a modalidade cabível para o objeto como um todo ou contratar diretamente, sem licitação, nos casos em que o procedimento é obrigatório. Tal prática vedada, em função das disposições contidas no § 2.º e no § 5.º, do art. 23 e nos incisos I e II, do art. 24, da Lei n.º 8.666/93.

### **Jurisprudência sobre o assunto:**

⇒ O enquadramento na modalidade adequada deve se dar em função das despesas anuais (Acórdão 314/2004-TCU-Plenário)

⇒ O enquadramento na modalidade deve ser feito em função do período total estimado para o contrato contínuo (Acórdão 270/2002-TCU-Primeira Câmara)

⇒ Ao dividir o objeto de licitações em parcelas, nos casos em que isso for técnica e economicamente viável, nos termos do § 1º, art. 23 da Lei nº 8.666/93, deve-se observar o disposto nos §§ 2.º e 5.º do mesmo dispositivo, que vedam o fracionamento do objeto com fuga à modalidade licitatória pertinente (Acórdão 934/2005-TCU-Plenário).

⇒ Deve-se planejar as contratações de serviços para o exercício financeiro, com vistas a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza (Acórdão 47/2006-TCU-Primeira Câmara).

## **1.5 OBRAS E SERVIÇOS**

Segundo o art. 7.º, § 2.º, da Lei n.º 8.666/93, as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

⇒ houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

⇒ existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

⇒ houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

⇒ produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

O orçamento elaborado pela Administração, caso não haja expressa determinação nesse sentido, não limita superiormente os preços apresentados pelo proponente.

Para a execução de obras e serviços não é permitida:

⇒ a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo;

⇒ a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e

serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

- **Projeto Básico**

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

Com base nessa definição, depreende-se que o projeto básico é documento primordial na licitação de obras e serviços. Com efeito, nele devem estar definidos todos os elementos necessários à plena identificação da obra ou serviço e, por conseguinte, todas as informações que possibilitem aos licitantes formularem suas propostas em igualdade de condições.

- **Projeto Executivo**

“É o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT”.

O Manual de Obras Públicas – Edificações, editado em 1997, pela Secretaria de Estado da Administração e Patrimônio – Ministério do Planejamento, definiu de forma mais ampla o projeto executivo:

É o conjunto de informações técnicas necessárias e suficientes para a realização do empreendimento, contendo de forma clara, precisa e completa todas as indicações e detalhes construtivos para a perfeita instalação, montagem e execução dos serviços e obras objeto do contrato.

O Projeto Executivo deverá apresentar todos os elementos necessários à realização do empreendimento, detalhando todas as interfaces dos sistemas e seus componentes. Além dos desenhos que representem todos os detalhes construtivos elaborados com base no Projeto Básico aprovado, o Projeto Executivo será constituído por um relatório técnico, contendo a revisão e complementação do memorial descritivo e do memorial de cálculo apresentados naquela etapa de desenvolvimento do projeto. O Projeto Executivo conterá ainda a revisão do orçamento detalhado da execução dos serviços e obras, elaborado na etapa anterior, fundamentada no detalhamento e nos eventuais ajustes realizados no Projeto Básico.

Ao contrário do que ocorre com relação ao projeto básico, não há obrigatoriedade de que o projeto executivo seja elaborado antes da realização da licitação.

**Jurisprudência sobre o assunto:**

⇒ Na realização de licitação para contratação de obras ou serviços deve ser elaborado orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários (Acórdão n.º 2188/2005-TCU-Segunda Câmara).

⇒ Deve haver a definição de forma precisa dos elementos necessários e suficientes que caracterizam a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida quando da elaboração dos projetos básicos (Acórdão n.º 771/2005-TCU-Segunda Câmara)

- **Orçamento**

O orçamento de uma obra, o qual deve ser elaborado com o maior grau de precisão possível, possui extrema importância na caracterização da demanda. Sua adequada formulação permitirá uma visão sobre o dimensionamento do objeto que se pretende contratar, sobre a previsão de recursos orçamentários para assegurar o pagamento das obrigações decorrentes da obra – nos termos do art. 7º, § 2º, incisos II e III, da Lei nº 8.666/93 –, assim como permitirá o correto enquadramento do certame dentre as modalidades de licitação definidas na Lei, evitando-se, assim, a utilização de modalidade incompatível com a dimensão do objeto a ser contratado e, conforme o caso, minimizando as possibilidades de nulidade ou fracasso da licitação.

Nesse contexto, apresenta-se oportuno citar as contribuições contidas na obra de Cláudio Sarian Altounian 5 sobre conceitos básicos dos elementos comumente considerados ao se elaborar o orçamento de um objeto pretendido pela Administração.

⇒ **Custos:** “É a denominação dada à importância gasta em serviços ou bens na produção de outros serviços ou bens.”

- **Custo direto:** “É a parte do custo que depende diretamente da quantidade de bens produzidos, ou seja, pode ser facilmente vinculada à execução de determinado bem ou serviços. Por esse motivo guarda relação proporcional ao quantitativo produzido.”

- **Custo indireto:** “É a parte do custo que não pode ser associada de forma proporcional aos serviços produzidos.”

• **Preço:** “É a importância paga por um bem ou serviço na sua comercialização. Corresponde à soma dos custos, diretos e indiretos, com o lucro desejado pela empresa fornecedora dos serviços.”

⇒ **Insumos:** “São os bens naturais ou intermediários empregados na produção de outros bens econômicos, ou seja, qualquer item utilizado na execução de serviços da obra, definido sempre em função de uma unidade.”

⇒ **Serviços:** “É qualquer atividade realizada na construção, definida em função da combinação de quantidades de insumos.”

## 1.6 COMPRAS

Segundo a Lei n.º 8.666/93, compra é toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente. Para comprar é necessário caracterizar adequadamente o objeto e indicar os recursos orçamentários para o pagamento.

Princípios recomendados para execução de licitação para compras:

⇒ padronização;

⇒ registro de preços;

⇒ condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

⇒ subdivisão em parcelas visando a economicidade;

⇒ balizar-se pelos preços praticados pela Administração Pública;

⇒ especificação completa do bem sem a indicação de marca;

⇒ definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas;

⇒ condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

## 1.7 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – SRP

O Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, regulamenta o Sistema de Registro de Preços - SRP previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93. As contratações pelo SRP sujeitam-se às disposições do Decreto quando realizadas no âmbito da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União. O SRP é definido como um “conjunto de procedimentos

para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”

Com base nessa definição, JUSTEN FILHO (2004) apresenta preciso detalhamento que permite entender o sistema:

É necessário compará-lo com a situação comum, em que a Administração realiza contratação específica, antecedida de licitação com objeto específico. Nesses casos a licitação tem um objeto específico e determinado e o contrato dela derivado terá de respeitar esses limites (com as modificações admissíveis nos termos do art. 65 da Lei n.º 8.666/93)... Já numa licitação de registro de preços, os interessados não formulam propostas unitárias de contratação, elaboradas em função de quantidades exatas. As propostas definem a qualidade do produto e o preço unitário, mas as quantidades a serem adquiridas e a ocasião em que ocorrerá a aquisição dependerão das conveniências da Administração. Uma vez decidida a contratar, a Administração verificará se os preços registrados são compatíveis com os praticados no mercado. Em caso positivo, realizará as aquisições com eficiência, rapidez e segurança. O licitante não poderá se negar a contratar (desde que o contrato se compatibilize com os limites estabelecidos no ato convocatório). Mais ainda, podem ocorrer diversas contratações tomando por base o registro, de modo que a licitação não se exaure com uma única contratação. No sistema de registro de preços, a principal diferença reside no objeto da licitação. Usualmente, a licitação destina-se a selecionar um fornecedor e uma proposta para uma contratação específica, a ser efetivada posteriormente pela Administração. No registro de preços, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, seriadas que poderão ser realizadas durante um certo período, por repetidas vezes. A proposta selecionada fica à disposição da Administração que, se e quando desejar adquirir, valer-se-á dos preços registrados, tantas vezes quantas desejar (dentro dos limites estabelecidos no ato convocatório).

Segundo as disposições contidas no mencionado Decreto, tem-se, ainda, as seguintes definições:

- **Ata de Registro de Preços** - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;
- **Órgão Gerenciador** - órgão/entidade responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame para registro de preços e gerenciamento da respectiva Ata de Registro de Preços; e Decreto n.º 3.931/2001, art. 1.º, parágrafo único, I.
- **Órgão Participante** - órgão/entidade que participa dos procedimentos iniciais do SRP e integra a Ata de Registro de Preços.



A utilização preferencial do SRP ocorrerá nas seguintes hipóteses:

- ⇒ necessidade de contratações frequentes (em razão das características do objeto);
- ⇒ conveniência para aquisição com previsão de entregas parceladas;
- ⇒ contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;
- ⇒ conveniência para contratação destinada a atender mais de um órgão/entidade, ou a programas de governo;
- ⇒ - dificuldade em definir previamente quantitativos a serem contratados (em razão da natureza do objeto).

Pode ser utilizado para contratação de bens/serviços de informática, obedecida a legislação vigente (necessita justificar e caracterizar a vantagem econômica). Será realizado na modalidade de concorrência ou de pregão, do tipo menor preço, precedido de ampla pesquisa de mercado. Excepcionalmente, poderá ser adotado o tipo técnica e preço, na modalidade de concorrência, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho fundamentado da autoridade máxima do órgão/entidade.

## 1.8 TIPOS DE LICITAÇÃO

São critérios utilizados para o julgamento do procedimento licitatório. A Lei n.º 8.666/93 estabeleceu os seguintes tipos de licitação:

**I – menor preço:** O vencedor será o licitante que apresentar a proposta com o menor preço, dentre os licitantes considerados qualificados. A classificação se dará pela ordem crescente dos preços propostos.

**II - melhor técnica e técnica e preço:** A definição do vencedor se dará em função de critérios técnicos e dos valores contidos nas propostas. Esses tipos de licitação devem ser utilizados na contratação serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

**III – maior lance ou oferta:** O vencedor será o licitante que apresentar a proposta ou lance com o maior preço, dentre os licitantes qualificados. A classificação se dará pela ordem decrescente dos preços propostos. Tipo de licitação utilizado nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

**Procedimentos adotados nas licitações do tipo melhor técnica:**

- ⇒ Deverá haver fixação do preço máximo que a Administração se propõe a pagar;
- ⇒ Serão abertos os envelopes contendo as propostas técnicas exclusivamente dos licitantes previamente qualificados e feita então a avaliação e classificação destas propostas de acordo com os critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado. Esses critérios devem estar definidos com clareza e objetividade no instrumento convocatório e devem considerar a capacitação e a experiência do proponente, a qualidade técnica da proposta, compreendendo metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos, e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução;
- ⇒ Uma vez classificadas as propostas técnicas, são abertas as propostas de preço dos licitantes que tenham atingido a valorização mínima estabelecida no instrumento convocatório. Em seguida, são negociadas as condições propostas, com a proponente melhor classificada, com base nos orçamentos detalhados apresentados e respectivos preços unitários e tendo como referência o limite representado pela proposta de menor preço entre os licitantes que obtiveram a valorização mínima; ⇒ No caso de impasse na negociação anterior, procedimento idêntico será adotado, sucessivamente, com os demais proponentes, pela ordem de classificação, até a consecução de acordo para a contratação;
- ⇒ As propostas de preços serão devolvidas intactas aos licitantes que não forem preliminarmente habilitados ou que não obtiverem a valorização mínima estabelecida para a proposta técnica.

**Procedimentos adotados nas licitações do tipo técnica e preço:**

- ⇒ Serão abertos os envelopes contendo as propostas técnicas exclusivamente dos licitantes previamente qualificados e feita então a avaliação e classificação destas propostas de acordo com os critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado. Esses critérios devem ser definidos com clareza e objetividade no instrumento convocatório e devem considerar a capacitação e a experiência do proponente, a qualidade técnica da proposta, compreendendo metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos, e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução;
- ⇒ Será feita a avaliação e a valorização das propostas de preços, de acordo com critérios objetivos pré-estabelecidos no instrumento convocatório;

⇒ A classificação dos proponentes far-se-á de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, de acordo com os pesos estabelecidos no instrumento convocatório.

A utilização do tipo técnica e preço para contratação de bens e serviços de informática:

⇒ Embora o § 4.º, do art. 45, da Lei n.º 8.666/93 fixe a obrigatoriedade de uso do tipo técnica e preço nas licitações para a contratação de bens e serviços de informática, tal dispositivo não deve ser interpretado de forma literal. Há contratações desses bens e serviços que não envolvem aspectos técnicos e que, portanto, poderiam ser licitadas pelo tipo menor preço. Ratifica esse posicionamento a própria legislação posterior a Lei n.º 8.666/93, a exemplo do Anexo II, do Decreto n.º 3.555/00, que estabeleceu como possível a aquisição de computadores e impressoras por meio do pregão, modalidade que tem como característica o julgamento pelo tipo menor preço. Nesse sentido, também caminha a jurisprudência do TCU, que já se posicionou reiteradas vezes acerca da obrigatoriedade da adoção do tipo técnica e preço, em licitações para contratação de bens e serviços de informática, somente em situações que envolvam aspectos intelectuais.

#### **Jurisprudência sobre o assunto:**

⇒ A licitação do tipo técnica e preço somente pode ser utilizada para serviços com características eminentemente de natureza intelectual, excluindo-se nesse caso a aquisição de bens que, ainda de informática sejam de fácil obtenção no mercado, mediante a prévia especificação, e ainda os serviços comuns para a operação do sistema a ser desenvolvido/adquirido (Acórdão 1631/2005-TCU-Primeira Câmara);

⇒ Deve-se evitar conceder pontos na fase técnica da licitação a licitantes que possuam sede ou filial em localidades específicas (TCU - Acórdão 26/2007 – Plenário);

⇒ Deve-se evitar estabelecer pontos na fase técnica da licitação para requisitos relativos ao quantitativo e qualificação do quadro de pessoal das empresas licitantes (TCU - Acórdão 26/2007 – Plenário);

⇒ É vedado atribuir pontos na avaliação da técnica, para quesitos cujo atendimento pelos licitantes necessitem incorrer em despesas desnecessárias e anteriores à própria celebração do contrato (TCU - Acórdão 1878/2005 – Plenário);

⇒ É vedado atribuir pontos na avaliação da técnica, pelo tempo de existência do licitante ou do produto no mercado (TCU - Acórdão 1878/2005 – Plenário); ⇒ Não

deve ser utilizado o tipo técnica e preço para aquisição de bens que, ainda de informática, sejam de fácil obtenção no mercado, mediante a prévia especificação (TCU - Acórdão 1631/2005 - Primeira Câmara)

## **1.9 CRITÉRIOS PARA DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTAS**

### **1.9.1 Casos de Desclassificação de Propostas**

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;  
II – propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

Propostas inexequíveis em licitações de obras e serviços de engenharia: Segundo o § 1.º, do art. 48, da Lei n.º 8.666/93, consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% do menor dos seguintes valores: a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% do valor orçado pela administração, ou b) valor orçado pela administração.

Além disso, segundo o § 2.º do mesmo dispositivo, os licitantes cujo valor global da proposta for inferior a 80% do menor valor a que se referem as duas opções acima, será exigida, para a assinatura do contrato, prestação de garantia adicional igual a diferença entre o valor resultante do § 1.º e o valor da correspondente proposta. Tal dispositivo, se utilizado conforme redação da Lei n.º 8.666/93, apresenta resultados completamente incoerentes, na medida em que quanto maior for o valor da proposta examinada (e, portanto com menor risco, quanto a sua inexequibilidade), maior será a sua diferença para o valor calculado como limite (com base no § 1.º) e, por conseguinte, maior será o valor da garantia a ser apresentada.

Exemplo: Determinada licitação do tipo menor preço apresentou os seguintes valores para o orçamento e para as propostas dos licitantes: Orçamento do edital Proposta A Proposta B Proposta C Proposta D Proposta E Proposta F 100,00 110,00 88,00 62,00 120,00 45,00 70,00 e Lei n.º 8.666/93, art. 48.

Verificar se existem propostas manifestamente inexeqüíveis: Solução: a) Cálculo da média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração: 50% do valor orçado = 50,00 média das propostas superiores (exclui-se a proposta "E"):  $(110,00 + 88,00 + 62,00 + 120,00 + 70,00) / 5 = 90,00$

b) Valor orçado pela administração = 100,00 Menor dos valores (entre "a" e "b") = 90,00 - 70% de 90,00 = 63,00 Resposta: Propostas manifestamente inexeqüíveis (valores inferiores a 70% de 90,00 = 63,00): Proposta "C" (valor = 62,00) e Proposta "E" (valor = 45,00)

Jurisprudência sobre o assunto: ⇒ Devem ser estabelecidos nos instrumentos convocatórios de licitações, critérios objetivos para a desclassificação de licitantes em razão de preços excessivos ou manifestamente inexeqüíveis, atendendo ao princípio do julgamento objetivo, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/93, sem prejuízo de que, antes de qualquer providência para desclassificação por inexequibilidade, fosse esclarecido junto ao licitante acerca de sua capacidade de cumprimento do objeto no preço ofertado (Acórdão nº 1.159/2007-TCU-2ª Câmara). ⇒ Critérios de aceitabilidade de Lucros e Despesas Indiretas - O gestor deve promover estudos técnicos demonstrando a viabilidade técnica e econômica de se realizar uma licitação independente para a aquisição de equipamentos/materiais que correspondam a um percentual expressivo das obras, com o objetivo de proceder o parcelamento do objeto previsto no art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993; caso seja comprovada a sua inviabilidade, que aplique um LDI reduzido em relação ao percentual adotado para o empreendimento, pois não é adequada a utilização do mesmo LDI de obras civis para a compra daqueles bens (Acórdão 325/2007 – Plenário). ⇒ Em licitações de obras e serviços de engenharia é necessário exigir a composição analítica do BDI (TCU - Acórdão 1314/2005 – Plenário);

Obras: Critérios para definição dos componentes do LDI (TCU - Acórdão 325/2007 – Plenário)

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório do Grupo de Trabalho, constituído por força de determinação do Acórdão 1.566/2005 - Plenário, com o objetivo de propor critérios de aceitabilidade para o Lucro e Despesas Indiretas (LDI) em obras de implantação de linhas de transmissão de energia elétrica.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. orientar as unidades técnicas do Tribunal que, quando dos trabalhos de fiscalização em obras públicas, passem a utilizar como referenciais as seguintes premissas acerca dos componentes de Lucros e Despesas Indiretas - LDI:

9.1.1. os tributos IRPJ e CSLL não devem integrar o cálculo do LDI, nem tampouco a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassado à contratante;

9.1.2. os itens Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento e Mobilização e Desmobilização, visando a maior transparência, devem constar na planilha orçamentária e não no LDI;

9.1.3. o gestor público deve exigir dos licitantes o detalhamento da composição do LDI e dos respectivos percentuais praticados;

9.1.4. o gestor deve promover estudos técnicos demonstrando a viabilidade técnica e econômica de se realizar uma licitação independente para a aquisição de equipamentos/materiais que correspondam a um percentual expressivo das obras, com o objetivo de proceder o parcelamento do objeto previsto no art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993; caso seja comprovada a sua inviabilidade, que aplique um LDI reduzido em relação ao percentual adotado para o empreendimento, pois não é adequada a utilização do mesmo LDI de obras civis para a compra daqueles bens;

## **1.10 HOMOLOGAÇÃO E ADJUDICAÇÃO**

A homologação é o ato pelo qual a autoridade responsável, ao tomar ciência dos atos praticados e aprová-los, reconhece a licitude do procedimento. É de fundamental importância no universo jurídico, pois é nesse instante que a responsabilidade pelos fatos ocorridos no decorrer do procedimento passa a ser compartilhada pelo gestor.

A adjudicação é o ato pelo qual a Administração atribui ao vencedor o objeto da licitação.

A homologação e a adjudicação são compulsórias, caso não ocorram situações que demandem revogação ou anulação.

Jurisprudência sobre o assunto: ⇒ Adjudicação é de competência da autoridade e deve ser realizada após a homologação (TCU - Acórdão 816/2006 – Plenário) nota do autor: exceto no pregão

### **1.11 REVOGAÇÃO E ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO**

Ambos são atos que tornam sem efeito a licitação, sendo que a revogação decorre da existência de razões de interesse público em função de fato superveniente e a anulação decorre da ocorrência de ilegalidade no procedimento a licitação.

Jurisprudência: ⇒ O ato de revogação da licitação deve conter a motivação e estar apensado ao respectivo processo (TCU - Acórdão 1537/2006 - Segunda Câmara) ⇒ “ao revogar ou anular a licitação, instrua o feito com parecer fundamentado, dando ciência aos interessados, a fim de permitir o exercício do contraditório e da ampla defesa, sem prejuízo da publicação do ato no Diário Oficial da União, dentro do prazo legal, em estrita obediência ao disposto nos arts. 38, inciso IX, 49 e 109 da Lei n. 8.666/1993 e nos arts. 26, caput e § 1º, 28 e 50, VIII, da Lei n. 9.784/1999.” (Acórdão nº 1.443/2004 – TCU-Plenário)

### **1.12 DISPENSA DE LICITAÇÃO**

São situações de exceção, em que, embora possa haver competição, a realização do procedimento licitatório pode demonstrar-se inconveniente ao interesse público.

A Lei n.º 8.666/93, estabeleceu, nos artigos 17 e 24, de forma exaustiva, os casos possíveis de dispensa de licitação:

Casos de dispensa:

1. Obras e serviços de engenharia de valor até 10% do limite estabelecido para convite (R\$ 15 mil)\*; desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;
2. Outros serviços e compras de valor até 10% do limite estabelecido para convite (R\$ 8 mil)\*; desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

\* Nos casos de compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação

qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas esses valores são de 20% (vinte por cento) do limite estabelecido para convite.

3. Alienações nos casos previstos no Art. 17 da Lei n.º 8.666/93. Nessas situações, a licitação é dispensada: • para alienação de bens imóveis, nos casos de: dação em pagamento; doação (permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo); permuta por outro imóvel; investidura; venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo; alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública especificamente criados para esse fim. • Para alienação de bens móveis, nos casos de: doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação; permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública; venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica; venda de títulos, na forma da legislação pertinente; venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades; venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem deles dispõe; e, procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei no 6.383, de 07.12.1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal incluía-se tal atribuição.

4. Guerra ou grave perturbação da ordem;

5. Emergência ou calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Os contratos dessa natureza devem contemplar somente o que for necessário ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e ter a duração máxima de 180 dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a sua prorrogação;

Jurisprudência: Decisão 347/1994 - Plenário – TCU

“O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

[...]



2. responder ao ilustre Consulente, quanto à caracterização dos casos de emergência ou de calamidade pública, em tese:

a) que, além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, inciso IV, da mesma Lei:

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;

a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

a.3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado.”

6. Ausência de interessados em licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração. Tal contratação depende, portanto, da existência de licitação anterior deserta, do risco de prejuízos devido à nova licitação e da celebração de contrato em condições idênticas às fixadas na licitação anterior;

7. Quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;

8. Quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes. Nesses casos, se a Administração optar por fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis (podendo ser três dias úteis no caso de convite) para a apresentação de outras propostas escoimadas dos vícios nos preços e, mesmo assim, persistir a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços ou dos serviços;

9. Aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência da Lei n.º 8.666/93, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

10. Quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

11. Compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;

12. Contratação de resíduo de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual. Nesses casos, deve ser obedecida a ordem de classificação da licitação anterior e o segundo contratado deve aceitar as mesmas condições do contrato original, inclusive quanto ao preço com as devidas correções;

13. Compras eventuais de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia (preço de mercado);

14. Contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

Jurisprudência: Dispensa: Requisitos para contratação de fundações de apoio pelas Instituições Federais de Ensino Superior (TCU - Acórdão 1516/2005 – Plenário)

“Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que versam sobre auditorias realizadas junto às Instituições Federais de Ensino Superior e respectivas fundações de apoio, em que se examinam, na oportunidade, as medidas levadas a efeito pela SFC em cumprimento à Decisão 655/2002 Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. determinar às Instituições Federais de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica que observem, quando das contratações por dispensa de licitação com base no art. 1º da Lei nº 8.958/1994, os seguintes quesitos:

9.1.1. a instituição contratada deve ter sido criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico;

9.1.2. o objeto do contrato deve estar diretamente relacionado à pesquisa, ensino, extensão ou desenvolvimento institucional;

9.1.3. a Fundação, enquanto contratada, deve desempenhar o papel de escritório de contratos de pesquisa, viabilizando o desenvolvimento de projetos sob encomenda, com a utilização do conhecimento e da pesquisa do corpo docente das IFES, ou de escritório de transferência de tecnologia, viabilizando a inserção, no mercado, do resultado de pesquisas e desenvolvimentos tecnológicos realizados no âmbito das Universidades;

9.1.4. o contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem definido, não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico;

9.1.5. os contratos para execução de projeto de desenvolvimento institucional devem ter produto que resulte em efetivo desenvolvimento institucional, caracterizado pela melhoria mensurável da eficácia e eficiência no desempenho da instituição beneficiada;

9.1.6. a manutenção e o desenvolvimento institucional não devem ser confundidos e, nesse sentido, não cabe a contratação para atividades de manutenção da instituição, a exemplo de serviços de limpeza, vigilância e conservação predial.

9.2. determinar ao Ministério da Educação, como entidade supervisora e vinculadora, que dê conhecimento das determinações supra às Instituições Federais de Ensino Superior, orientando-as no cumprimento dos normativos pertinentes;

9.3. enviar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, à Controladoria-Geral da União, e ao Ministério da Educação, acrescentando-se, quanto a este último, o envio de cópia das fls. 137/139 dos autos;

9.4. determinar o arquivamento do presente processo, com fulcro no art. 169, IV, do Regimento Interno do TCU”

15. Aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacional quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para o Poder Público;

16. Aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade;
17. Impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração, e de edições técnicas oficiais e prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico;
18. Aquisição de componentes ou peças junto ao fornecedor original, durante o período de garantia técnica, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia;
19. Compras ou contratação de serviços, até R\$ 80 mil, para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas, em situações de estada eventual de curta duração em localidades distantes de suas sedes e a exiguidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações.
20. Compra de material usado pelas Forças Armadas, por necessidade de padronização (requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por decreto), desde que não se trate de material de uso pessoal e administrativo;
21. Contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado
22. Aquisição de bens destinados exclusivamente a pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela CAPES, FINEP, CNPq ou outras instituições de fomento a pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico.
23. Contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado;
24. Contratação, por empresa pública ou sociedade de economia mista, com suas subsidiárias e controladas, para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;
25. Celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão;

26. Contratação realizada por Instituição Científica e Tecnológica - ICT ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida;

27. Celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação. 28. Contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

29. Fornecimento de bens e serviços, produzidos ou prestados no País, que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional, mediante parecer de comissão especialmente designada pela autoridade máxima do órgão.

### **1.13 INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**

São situações de exceção, caracterizadas pela impossibilidade de competição, o que inviabiliza a realização do procedimento licitatório:

O art. 25, da Lei n.º 8.666/93, estabelece exemplos de casos de inexigibilidade de licitação. Ao contrário da dispensa de licitação, portanto, em que a Lei definiu taxativamente as situações possíveis, os casos de inexigibilidade citados na referida norma são apenas exemplos. Assim, outras contratações, além daquelas descritas na lei, em que esteja caracterizada a inviabilidade de competição, podem ser efetivadas por meio da inexigibilidade de licitação.

Casos de inexigibilidade:

1. Aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo

2. Contratação de serviço técnico de natureza singular, com profissionais ou empresa de notória especialização. Nessas situações, portanto, há necessidade de ocorrência simultânea de notória especialização do contratado e da natureza singular do serviço técnico. A Lei n.º 8.666/93 estabelece que possui notória

especialização o profissional ou empresa, cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. Jurisprudência: ⇒ Contratação de instrutores pode ser feita por inexigibilidade de licitação com base no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93 (Decisão 439/1998-TCU-Plenário) ⇒ Serviços advocatícios devem ser licitados e os casos de inexigibilidade são exceção à regra geral de licitar (Acórdão 2257/2005-TCU-Plenário)

3. Contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica ou pela opinião pública.

Formalização dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação: Os casos de dispensa (excetuando-se aquelas devido ao valor envolvido) e de inexigibilidade serão comunicados dentro de três dias à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias. Tais processos deverão ser instruídos, no que couber, com os seguintes elementos:

1. Caracterização da situação emergencial ou calamitosa;
2. Razão da escolha do fornecedor ou executante;
3. Justificativa do preço;
4. Documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

## **PARTE 2 - CONTRATO ADMINISTRATIVO**

### **2.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS**

Contratos Administrativos são, segundo de DI PIETRO (2000), “ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público”.

A Lei n.º 8.666/93 os definiu como sendo todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Além da presença da Administração Pública como uma das partes, os contratos administrativos apresentam como característica marcante a presença das chamadas cláusulas exorbitantes, que conferem prerrogativas ao Poder Público, colocando-o em posição de supremacia perante o contratado.

Prerrogativas da Administração com relação aos contratos:

- I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
- II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do, art. 79, da Lei n.º 8.666/93;
- III - fiscalizar-lhes a execução;
- IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;
- V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão.

Há, porém, contratos celebrados pela Administração Pública que são regidos predominantemente, por normas de direito privado, a exemplo daqueles referentes a seguros, financiamentos, locações em que o Poder Público seja locatário, assim como também existem contratos em que a Administração atua como usuária de serviço público. Nesses casos, a aplicabilidade da Lei n.º 8.666/93 fica limitada a dispositivos específicos que não ferem as regras estabelecidas pela legislação específica.

## **2.2 FORMALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas e é permitida a celebração de contratos verbais somente para pequenas compras de pronto pagamento, cujo valor não seja superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido para convite no caso de execução de compras (R\$ 4 mil), feitas em regime de adiantamento. Em outras situações, é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração.

Os contratos administrativos deverão ser assinados pelo representante legal da Administração e do licitante para o qual foi adjudicado o objeto da licitação, sendo, ainda recomendável a assinatura de duas testemunhas, para que possam ser considerados como título executivo extrajudicial, na hipótese de uma eventual necessidade de execução do contrato, conforme inciso II, art. 585 do Código de Processo Civil.

No caso de recusa do convocado em assinar o contrato, sem prejuízo das sanções cabíveis, pode a Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação. Após 60 dias da data da entrega das propostas, sem convocação para a contratação, os licitantes ficam liberados dos compromissos assumidos.

É permitido a qualquer licitante o conhecimento dos termos do contrato e do respectivo processo licitatório e, a qualquer interessado, a obtenção de cópia autenticada, mediante o pagamento dos emolumentos devidos.

## **2.3 CLÁUSULAS ESSENCIAIS DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**



- I – o objeto e seus elementos característicos;
- II – o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III – o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV – os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V – o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI – as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII – os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas; VIII – os casos de rescisão;
- IX – o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa motivada por inexecução total ou parcial do contrato;
- X – as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI – a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII – a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII – a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.
- XIX – o foro da sede da Administração como competente para dirimir qualquer questão contratual, nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro.

**Jurisprudência sobre o assunto:**

⇒ É vedado firmar contratos de prestação de serviços que, por sua natureza, possam caracterizar relação de emprego, ofendendo o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal e gerando demandas nos tribunais trabalhistas (Acórdão nº 169/2006 TCU-1ª Câmara)

⇒ É vedado celebrar contratos para serviços que possam ser executados por servidor do próprio órgão, objetivando, assim, economicidade de gastos, destacando

que os bens patrimoniais são de responsabilidades dos gestores e não de terceirizados (Acórdão nº 1.756/2005 TCU-1ª Câmara)

⇒ É vedada a contratação de articuladores e profissionais dos núcleos operacionais, por meio de empresa interposta, configurando burla a concurso público nos casos em que as atividades que se pretende desenvolver sejam relativas a cargos do quadro de servidores (Acórdão nº 170/2006 TCU-1ª Câmara)

⇒ É obrigatória, quando da formalização dos processos licitatórios e dos contratos, efetuar pesquisas prévias no CADIN (quando da celebração dos contratos), conforme art. 6º, inciso III, da Lei nº 10.522/2002, devendo, ainda anexar aos autos os comprovantes da pesquisa (Acórdão nº 210/2006 TCU-1ª Câmara).

⇒ Devem ser explicitados, nos editais e contratos administrativos, os critérios de reajustamento de preços, nos termos do art. 40, inc. XI, da Lei 8.666/93 (Acórdão nº 648/2005 TCU-Plenário e Acórdão nº 285/2007- TCU-Plenário)

⇒ É vedado assinar contratos e aditivos com data retroativa, por caracterizar o ajuste verbal vedado pelo art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 (Acórdão nº 107/2006 TCU-Plenário)

⇒ Os processos licitatórios devem ser autuados, protocolados e numerados, de acordo com o art. 38 da Lei nº 8.666/93, apensando-lhes a documentação relativa ao desenvolvimento das respectivas contratações, bem como as comprovações de regularidade fiscal (Acórdão nº 1.108/2005 TCU-1ª Câmara)

⇒ É vedado estabelecer em contratos a figura do mediador para decidir conflitos entre a Administração e o particular, uma vez que esse dispositivo contraria o princípio da supremacia na Administração Pública, o Qual rege todos os contratos administrativos (Acórdão nº 817/2005 TCU-Plenário).

⇒ É proibida a inclusão, em contratos, de cláusulas que prevejam pagamento antecipado, admitindo-se tal procedimento somente quando houver a devida justificativa e visar exclusivamente à sensível economia de recursos, com as indispensáveis e suficientes garantias de ressarcimento ao Erário, em obediência ao disposto no art. 62 da Lei nº 4.320/1964 e art. 38 do Decreto nº 93.872/86, bem como à orientação contida na Decisão nº 444/1993-TCU-Plenário (Acórdão nº 481/2005 TCU-Plenário)

⇒ No contrato administrativo típico (Lei nº 8.666/93) não pode ser prevista, em cláusula, a possibilidade de sanção contra a Administração, por descumprimento de

cláusula do instrumento, ou ainda a rescisão unilateral por parte do contratado (Acórdão nº 483/2005 TCU-Plenário)

⇒ É vedado firmar contratos do tipo "guarda-chuva", ou seja, com objeto amplo e/ou com vários objetos, devendo ser promovidos os devidos certames licitatórios em quantos itens forem técnica e economicamente viáveis (Acórdão nº 1.663/2005 TCU Plenário)

⇒ É vedada a assinatura de contrato com objeto amplo e indefinido, do tipo "guarda-chuva", em observância aos termos do art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/93 (Acórdão nº 717/2005 TCU-Plenário)

⇒ Deve-se formalizar tempestivamente a contratação de serviços e/ou aquisição de materiais de modo a não utilizar-se de contrato verbal, vedado pelo parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93 (Acórdão nº 1.486/2005 TCU-Plenário)

⇒ Quando se tratar de serviços com características e critérios de execução próprios, devem ser formalizados contratos distintos, mesmo com uma única empresa (TCU – Acórdão 2237/2006 – 1.ª Câmara)

## 2.4 OBRIGATORIEDADE DOS CONTRATOS

**Contrato facultativo:** A celebração do termo de contrato é dispensável nas compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, das quais não resultem obrigações futuras (inclusive assistência técnica), independentemente do valor pactuado, bem como nos casos em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. Nesses casos, aplicam-se, no que couber, as cláusulas necessárias para os contratos.

**Contrato obrigatório:** Caso não se trate de compras com entrega imediata e integral, das quais não resultem obrigações futuras (inclusive assistência técnica), a celebração do termo de contrato é obrigatória nas contratações efetivadas por meio da realização dos seguintes procedimentos:

⇒ Licitações da modalidade concorrência e tomadas de preços;

⇒ Dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites das duas modalidades de licitação citadas.

### **Jurisprudência sobre o assunto:**

⇒ É vedado adquirir produtos ou serviços sem cobertura contratual, em observância ao princípio da legalidade e ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, considerando (ressalvados os casos de pequenas compras de pronto pagamento) nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração (Acórdão nº 155/2006 TCU-2ª Câmara)

⇒ Devem constar nas notas de empenho, quando estas substituírem o contrato, cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, conforme previsto nos arts. 55 e 62, § 2º, da Lei nº 8.666/93 (Acórdão nº 1.162/2005 TCU-1ª Câmara)

## **2.5 PRESTAÇÃO DE GARANTIA**

A Administração pode exigir prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras, desde que exista previsão para tanto no instrumento convocatório, a qual deverá ser liberada ou restituída após a execução do contrato (atualizada monetariamente, se for o caso). Essa garantia está limitada a 5% valor do contrato, podendo ser elevada para 10%, em casos de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis.

Havendo a exigência de garantia, o contratado pode escolher uma das seguintes modalidades:

- I – caução em dinheiro ou títulos da dívida pública;
- II – seguro-garantia;
- III – fiança bancária.

## **2.6 PRORROGAÇÃO DOS CONTRATOS**

Segundo o §1.º, do art. 57, da Lei n.º 8.666/93, os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega podem ser prorrogados, em função dos seguintes motivos:

- I – alteração do projeto ou especificações, pela Administração;
- II – superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III – interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV – aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V – impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI – omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

#### **Jurisprudência sobre o assunto:**

⇒ Somente pode haver prorrogação de contrato de serviço de natureza continuada em contratos que contenham cláusula prevendo a possibilidade de prorrogação, em conformidade com o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93 (Acórdão nº 892/2005 TCU-2ª Câmara)

⇒ Não se pode prorrogar contratos relacionados a serviços prestados de forma contínua quando não fossem ofertadas vantagens para a Administração, observando o art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/93 (Acórdão nº 1.162/2005 TCU-1ª Câmara)

⇒ Contratos de fornecimento de passagens aéreas ou de publicidade não podem ser prorrogados com base no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93 (Acórdão nº 1.386/2005 TCU-Plenário)

⇒ A prorrogação dos contratos de prestação de serviços executados de forma contínua com base no art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666/93 (prorrogação em até doze meses) só pode se dar em casos de excepcionalidades devidamente justificadas nos processos e mediante autorização da autoridade superior (Acórdão nº 892/2005 TCU-2ª Câmara)

⇒ Alterações de contratos e prorrogações dos prazos de conclusão dos serviços demandam, necessariamente, a celebração de termos aditivos, conforme art. 65 da Lei nº 8.666/93 (Acórdão nº 2.194/2005 TCU-1ª Câmara)

⇒ É indispensável a pesquisa de preços, por ocasião das prorrogações, até mesmo quando não houver repactuações. (TCU – Acórdão 1913/2006 - Segunda Câmara)

## **2.7 PUBLICAÇÃO DOS CONTRATOS**

Segundo o art. 61, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93, “a publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditivos na Imprensa Oficial, condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês subsequente ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data”.

## 2.8 ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS

Os contratos poderão ser alterados nos seguintes casos:

⇒ Alterações promovidas unilateralmente pela Administração:

- i. Quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- ii. Quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de alteração quantitativa de seu objeto, nos seguintes limites em relação ao valor inicial atualizado do contrato:

25% nos casos de acréscimos ou supressão de quantitativos em obras, serviços ou compras;

50% nos casos de acréscimos dos quantitativos em reforma de edifício ou de equipamento.

Obs: Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos, salvo as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

### **Jurisprudência sobre o assunto: Decisão 215/1999 TCU-Plenário**

- a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;
- b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais

do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico e financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja, gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;"

Jogo de preços ou jogo de planilhas: É a denominação utilizada para a prática ilegal de se efetivar contratação de proposta de menor preço global, mas com grandes disparidades nos preços unitários, de forma a possibilitar aditamentos ao contrato com o aumento dos quantitativos dos itens de preços unitários elevados e redução dos quantitativos dos itens de preços inferiores. Assim, a proposta que, aparentemente, parecia ser a melhor acaba sendo mais onerosa para a Administração.

Normalmente utilizado em licitações de obras (podendo também ocorrer em outros casos), do tipo menor preço global, o jogo de preços (ou de planilhas) decorre da ausência de controles nos preços unitários durante a licitação, consubstanciada pela omissão do edital em definir o critério de aceitabilidade dos preços unitários<sup>13</sup> (mesmo em licitações do tipo menor preço global), pela não desclassificação de preços muito abaixo do mercado, as vezes até manifestamente inexecutáveis, e por profundas alterações ocorridas durante a execução do contrato. Assim, no decorrer

da vigência contratual são formalizadas alterações substanciais nos quantitativos inicialmente previstos, aumentando-se as quantidades daqueles itens de preço unitário mais vantajoso para o contratado e reduzindo (as vezes, até, eliminando) as quantidades dos itens de preço unitário mais reduzido. Com efeito, como tais alterações tomam como base os preços unitários inicialmente propostos, ocorre um superfaturamento no valor final contratado.

⇒ Alterações por acordo das partes:

- i. Quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- ii. Quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- iii. Quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- iv. Para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Força maior e caso fortuito são definidos por MEIRELLES (2005) como eventos que, por sua imprevisibilidade e inevitabilidade, criam para a contratada, impossibilidade intransponível de regular execução do contrato. Enquanto o primeiro relaciona-se a atos praticados pelo ser humano, o último diz respeito a eventos da natureza.

O fato do príncipe, segundo DI PIETRO (2000), compreende “medidas de ordem geral, não relacionadas diretamente com o contrato, mas que nele repercutem, provocando desequilíbrio econômico-financeiro em detrimento do contratado”. A Lei n.º 8.666/93, no art. 65, § 5.º, definiu a possibilidade de alterações



oriundas dessas medidas, em função da ocorrência de “quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso”.

## **2.9 REAJUSTAMENTO, RECOMPOSIÇÃO E REPACTUAÇÃO DE PREÇOS**

Em relação às alterações efetivadas nos valores contratados, é fundamental distinguir os conceitos de reajustamento, recomposição e repactuação de preços.

### **Reajustamento**

O reajustamento decorre da necessidade de alteração dos valores pactuados, em virtude da previsível perda de valor da moeda devido a variações da taxa inflacionária ocorridas em um determinado período. Tais alterações devem ser efetivadas, portanto, por meio da utilização de índices específicos aplicáveis ao objeto contratado, que, se previstos no termo de contrato, eliminam a necessidade de celebração de termos aditivos, podendo se realizar por simples apostilamento.

Segundo o §1.º, do art. 2.º, combinado com o § 1.º, do art. 3.º, da Lei n.º 10.192/0116, o reajustamento dos contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios somente poderá ser realizado em periodicidade igual ou superior a um ano, contado a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.

### **Recomposição**

A recomposição de preços deriva da ocorrência de eventos extraordinários que oneram os encargos do contrato. As alterações dessa natureza, em função da sua imprevisibilidade, devem ser formalizadas por meio da celebração de termo aditivo ao contrato, respaldado pela comprovação dos fatos que provocaram tais anomalias. Devido ao seu caráter extraordinário e, por conseguinte, imprevisível, a

recomposição de preços pode ser invocada, no decorrer da execução do contrato, a qualquer tempo.

## **Repactuação**

O termo repactuação de preços tem sido utilizado, principalmente, para os contratos de natureza continuada, em virtude de alterações nos custos do contratado proporcionadas, em maior grau, por acordos, convenções e dissídios coletivos de trabalho. Tais ocorrências têm a mesma natureza dos reajustamentos, em função de sua previsibilidade, haja vista que decorrem da necessidade de alteração dos valores pactuados, em virtude, majoritariamente, de mudanças anuais promovidas nas bases salariais utilizadas para compor os preços ofertados referentes à mão-de-obra contratada para esses serviços.

Nesse contexto, a Instrução Normativa/MPOG n.º 02, de 30/04/2008, que disciplina a contratação de serviços contínuos, estabelece que a repactuação contratual somente será permitida, desde que seja observado o interregno mínimo de um ano, a contar da “data limite para apresentação das propostas constante do instrumento convocatório”; ou da “data do orçamento a que a proposta se referir, admitindo-se, como termo inicial, a data do acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho ou equivalente, vigente à época da apresentação da proposta, quando a maior parcela do custo da contratação for decorrente de mão-de-obra e estiver vinculado às datas-bases destes instrumentos”.

Ainda segundo a Instrução Normativa, os atos convocatórios deverão prever, dentre outros pontos, “a exigência de apresentação, no momento da contratação, dos acordos ou convenções coletivas que regem as categorias profissionais vinculadas à execução do serviço, quando for o caso” e “a forma como será contada a periodicidade para a concessão da primeira repactuação, nas contratações de serviços continuado, (...), evidenciando que eventuais repactuações subsequentes deverão observar o interregno mínimo de um ano, contado a partir da última repactuação contratual ocorrida”.

Com relação à repactuação, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n.º 1.563/2004-Plenário, posicionou-se da seguinte forma:

9.1.2. os incrementos dos custos de mão-de-obra ocasionados pela data-base de cada categoria profissional nos contratos de prestação de serviços de natureza

contínua não se constituem em fundamento para a alegação de desequilíbrio econômico-financeiro;

9.1.3. no caso da primeira repactuação dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, o prazo mínimo de um ano a que se refere o item 8.1 da Decisão 457/1995 - Plenário conta-se a partir da apresentação da proposta ou da data do orçamento a que a proposta se referir, sendo que, nessa última hipótese, considera-se como data do orçamento a data do acordo, convenção, dissídio coletivo de trabalho ou equivalente que estipular o salário vigente à época da apresentação da proposta, vedada a inclusão, por ocasião da repactuação, de antecipações e de benefícios não previstos originariamente, nos termos do disposto no art. 5º do Decreto 2.271/97 e do item 7.2 da IN/Mare 18/97;

9.1.4. no caso das repactuações dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua subsequentes à primeira repactuação, o prazo mínimo de um ano a que se refere o item 8.1 da Decisão 457/1995 - Plenário conta-se a partir da data da última repactuação, nos termos do disposto no art. 5º do Decreto 2.271/97 e do item 7.1 da IN/Mare 18/97;

9.1.5. os contratos de prestação de serviços de natureza contínua admitem uma única repactuação a ser realizada no interregno mínimo de um ano, conforme estabelecem o art. 2º da Lei 10.192/2000 e o art. 5º do Decreto 2.271/97;

9.1.6. nas hipóteses previstas nos itens 9.1.3 e 9.1.4 deste Acórdão, a repactuação poderá contemplar todos os componentes de custo do contrato que tenham sofrido variação, desde que haja demonstração analítica dessa variação devidamente justificada, conforme preceitua o art. 5º do Decreto 2.271/97”;

#### **Jurisprudência sobre o assunto:**

⇒ É necessária a elaboração de termo aditivo ao contrato quando houver acréscimo nos limites do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93 (Acórdão nº 965/2005 TCU-Plenário)

⇒ As alterações decorrentes de reajustes previstos no próprio contrato devem ser formalizadas mediante simples apostilamento, conforme art. 65, § 8º, da Lei nº 8.666/93, evitando a utilização de aditamentos contratuais para esse fim (Acórdão nº 976/2005 TCU-Plenário).

⇒ O prazo de um ano previsto no § 1.º do art. 3.º da Lei n.º 10.192/2001, conta-se a partir da apresentação da proposta ou da data do orçamento a que essa proposta se referir, sendo que, nessa última hipótese, considera-se como data do orçamento a

data do acordo, convenção, dissídio coletivo de trabalho ou equivalente que estipular o salário vigente à época da apresentação da proposta, vedada a inclusão, por ocasião da repactuação, de antecipações e de benefícios não previstos originariamente (Acórdão 2219/2005-TCU-Primeira Câmara)

⇒ Deve ser estabelecido nos editais e nos contratos, de forma clara, se a periodicidade terá como data base a data-limite para apresentação da proposta ou a data do orçamento. A contagem do período de um ano para aplicação do reajustamento deve ser feita a partir da data base completa. (Acórdão nº 1.707/2003 TCU-Plenário)

⇒ É vedado prorrogar e celebrar aditamentos a contratos, cujos prazos de vigência já tivessem expirado, observando a jurisprudência da Corte de Contas (Acórdão nº 1.181/2005 TCU-Plenário) ⇒ É vedado aditar contratos em valores superiores àqueles comportados pela modalidade licitada, contrariando o art. 23 da Lei nº 8.666/1993 (Acórdão nº 402/2006 TCU-Plenário)

⇒ É vedada a realização de sucessivas prorrogações de contratos quando a extensão da vigência contratual faça extrapolar a modalidade licitatória sob a qual se realizou o certame (Acórdão nº 1.705/2003 TCU-Plenário) ⇒ Deve-se obedecer aos ditames da Lei nº 8.666/93 em relação às alterações contratuais previstas no § 8º e inciso I, letra "d", ambos do artigo 65, apresentando as devidas comprovações para os aditivos visando a manutenção do equilíbrio econômico financeiro e para os apostilamentos decorrentes de reajustes de preços (Acórdão nº 699/2006 TCU-2ª Câmara) ⇒ É possível se firmar o contrato, celebrando imediato termo aditivo reajustando os preços de acordo com a variação do índice previsto no edital relativo ao período de somente um ano, contado a partir da data de apresentação das propostas ou da data do orçamento a que ela se referir; devendo os demais reajustes ser efetuados quando se completarem períodos múltiplos de um ano, contados sempre desse marco inicial (Acórdão nº 474/2005 TCU-Plenário)

⇒ Em contratos de fornecimento de combustível e óleos lubrificantes, devem ser especificados mecanismos a serem utilizados pela Administração para o acompanhamento dos preços de mercado, estabelecendo critérios objetivos que fundamentem os acréscimos ou diminuições do valor contratado, em virtude do reequilíbrio econômico-financeiro desses contratos (Acórdão nº 1.108/2005 TCU-1ª Câmara)

⇒ As alterações contratuais devem estar fundamentadas por pareceres jurídicos (TCU Acórdão 777/2006 – Plenário) ⇒ Na execução de contratos terceirizados de mão-de-obra, sempre que houver aumento ou redução do quantitativo de postos deve ser celebrado termo aditivo (TCU Acórdão 2.347/2006 – Plenário);

⇒ Os critérios de reajuste de preços em contratos de prestação de serviços contínuos devem ser definidos em parâmetros que melhor demonstrem a variação efetiva dos custos dos serviços, evitando-se o reajuste por índices de preços gerais ou setoriais (TCU – Acórdão 2622/2006 - Segunda Câmara);

## **2.10 EXECUÇÃO DOS CONTRATOS**

Acompanhamento e fiscalização dos contratos A Administração deve designar servidor para acompanhar e fiscalizar o contrato, em data anterior ao início de sua vigência. Pode, ainda, contratar terceiros para assessorá-lo nos casos em que tecnicamente isso se fizer necessário.

O fiscal do contrato deve registrar todas as ocorrências verificadas, inclusive o que for determinado para a correção das falhas observadas e as medidas extrapolarem suas competências devem ser comunicadas aos seus superiores em tempo hábil para a adoção dos procedimentos adequados.

A cartilha Obras Públicas, publicada pelo Tribunal de Contas da União, define como sendo atribuições da fiscalização os seguintes procedimentos:

1. Aprovar a indicação pelo contratado do coordenador responsável pela condução dos trabalhos;
2. Verificar se estão sendo colocados à disposição dos trabalhos as instalações, equipamentos e equipe técnica previstos na proposta e no contrato de execução dos serviços;
3. Esclarecer ou solucionar incoerências, falhas e omissões eventualmente constatadas no projeto básico ou executivo, ou nas demais informações e instruções complementares do caderno de encargos, necessárias ao desenvolvimento dos serviços;
4. Aprovar materiais similares propostos pelo contratado, avaliando o atendimento à composição, qualidade, garantia e desempenho requeridos pelas especificações técnicas;
5. Exercer rigoroso controle sobre o cronograma de execução dos serviços;

6. Analisar e aprovar partes, etapas ou a totalidade dos serviços executados, em obediência ao previsto no caderno de encargos;
7. Verificar e aprovar eventuais acréscimos ou supressões de serviços ou materiais necessários ao perfeito cumprimento do objeto do contrato;
8. Verificar e atestar as medições de serviços, bem como conferir e encaminhar para pagamento as faturas emitidas pelo contratado;
9. Acompanhar a elaboração do “as built” da obra (como construído), ao longo da execução dos serviços.

**Jurisprudência sobre o assunto:**

⇒ A fiscalização dos contratos deve providenciar para que conste, nos processos de pagamentos, informações específicas acerca da execução dos serviços contratados (TCU - Acórdão 262/2006 – Plenário)

⇒ A nomeação de fiscais dos contratos deve ser ocorrer em data anterior a sua vigência (TCU - Acórdão 634/2006 - Primeira Câmara)

**Responsabilidade sobre os encargos:** O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

Embora, o § 1.º, do art. 71, da Lei n.º 8.666/93, tenha previsto que inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, o Tribunal Superior do Trabalho tem o seguinte posicionamento consolidado, consubstanciado na Súmula 331:

Contrato de prestação de serviços. Legalidade - Inciso IV alterado pela Res. 96/2000, DJ 18.09.2000  
IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993).

Quanto aos encargos previdenciários, o § 2.º, do art. 71, da Lei n.º 8.666/93, estabelece que a Administração Pública responde solidariamente com o contratado. Subcontratação nos termos do art. 72, da Lei n.º 8.666/93 somente poderão ser subcontratadas partes de obra, serviço ou fornecimento nos limites estabelecidos, em cada caso, pela Administração. É vedada a subcontratação total.

**Jurisprudência sobre o assunto:**

⇒ Devem ser estabelecidos os limites e as condições para a subcontratação dentro do Contrato (Acórdão nº 282/2007 TCU-Plenário)

⇒ Não é permitida a subcontratação nos contratos administrativos firmados com base em dispensa de licitação, nos termos do art. 24, inciso XIII da Lei nº 8.666/93 (Acórdão nº 3.067/2005 TCU-1ª Câmara);

⇒ É vedada a subscrição de Termo de Cessão de Contrato Administrativo, por meio do qual a responsabilidade pelo contrato administrativo, com direitos e obrigações, seja transferida integralmente de uma empresa para outra firma, o que configura a prática de sub-rogação contratual e contraria, assim, o art. 37, "caput" e inciso XXI, da Constituição Federal, e os artigos 2º e 72 c/c 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/93 (Acórdão nº 289/2006 TCU-1ª Câmara).

**2.11 INEXECUÇÃO E RESCISÃO DOS CONTRATOS**

A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento.

Motivos para Rescisão dos Contratos:

- I – Não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;
- II – Cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;
- III – Lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados;
- IV – Atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento;
- V – Paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração;
- VI – Subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;
- VII – Desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores;
- VIII – Cometimento reiterado de faltas na sua execução;

- IX – Decretação de falência ou a instauração de insolvência civil;
- X – Dissolução da sociedade ou o falecimento do contratado;
- XI – Alteração social ou modificação da finalidade ou da estrutura da empresa (se prejudicar a execução do contrato)
- XII – Razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;
- XIII – Supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras, acarretando modificação do valor inicial do contrato além dos limites permitidos pela Lei n.º 8.666/93;
- XIV – Suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação;
- XV – Atraso superior a 90 dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação;
- XVI – Não liberação, por parte da Administração, de área, local ou objeto para execução de obra, serviço ou fornecimento, nos prazos contratuais, bem como das fontes de materiais naturais especificadas no projeto;
- XVII – Ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato.
- XVIII – Descumprimento da legislação com relação à proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos, conforme disposto na Constituição Federal.



A rescisão do contrato deverá assegurar os princípios do contraditório e da ampla defesa e ser formalmente motivada nos autos do processo, manifestando-se da seguinte forma:

- I – determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos dos itens I a XII e XVII descritos na tabela anterior;
- II – amigável, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração;
- III – judicial, nos termos da legislação.

**Jurisprudência sobre o assunto:**

⇒ A rescisão de contrato por cumprimento irregular de cláusulas contratuais deve assegurar, à contratada, o contraditório e a ampla defesa (Acórdão nº 1.395/2005 TCU-2ª Câmara)

## **2.12 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E TUTELA JUDICIAL**

O vencedor da licitação, que se recusar a assinar o contrato, está sujeito às penalidades legalmente estabelecidas.

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

- I – Advertência;
- II – Multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato. A multa será descontada da garantia do respectivo contratado e somente pode ser aplicada após regular processo administrativo. Se o valor da multa for superior à garantia, a Administração descontará a diferença dos pagamentos devidos ao contratado.
- III – Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 anos;
- IV – Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no item anterior (sanção de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo

processo, no prazo de 10 dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 anos de sua aplicação).

**Jurisprudência sobre o assunto:**

⇒ A inidoneidade, quando declarada, aplica-se a todas as esferas de governo (STJ Recurso Especial nº 151.567 - RJ 1997/0073248-7, TCU – Acórdão 1235/2004 – Plenário, TJ/RJ – 2.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública Processo n.º 5.282/95) ⇒ Na aplicação das sanções deve-se garantir o direito de defesa (TJDF 1<sup>a</sup> T. CÍVEL AC N.º 9980110020194. Acórdão n.º 195318 TRF/1.<sup>a</sup> REGIÃO 3.<sup>a</sup> TURMA REO N.º 320000039544/AM e STJ R.O. MS N.º 15.999)

## **2.13 RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

O art. 109 da Lei nº 8.666/93 dispõe sobre as hipóteses de cabimento de recurso, representação e pedido de reconsideração contra atos praticados pela Administração, cujos prazos foram assim definidos:

I – Recurso, no prazo de 5 dias úteis:

- a) habilitação ou inabilitação de licitante;
- b) julgamento das propostas;
- c) anulação ou revogação da licitação;
- d) indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;
- e) rescisão unilateral do contrato;
- f) aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou multa.

II – Representação, no prazo de 5 dias úteis:

- da intimação da decisão relacionada com o objeto da licitação ou do contrato, quando não couber recurso hierárquico.

III – Pedido de reconsideração, no prazo de 10 dias úteis:

- da decisão de Ministro de Estado, ou Secretário estadual ou Municipal, conforme o caso, no caso de o contratado ser declarado inidôneo para licitar ou contratar com a Administração Pública.

Em se tratando de licitação na modalidade convite, os prazos relativos ao recurso e à representação serão de 2 dias úteis.

Os recursos eventualmente apresentados serão comunicados aos demais licitantes, que poderão impugná-los em prazo igual ao concedido para sua interposição.

III, será feita mediante publicação na imprensa oficial, salvo para os casos previstos nas alíneas "a" e "b", se presentes os prepostos dos licitantes no ato em que foi adotada a decisão, quando poderá ser feita por comunicação direta aos interessados e lavrada em ata.

O recurso será dirigido à autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade.<sup>23</sup>

**Jurisprudência:**

⇒ Os recursos de denegados pela comissão de licitação devem ser encaminhados à autoridade competente (TCU - Acórdão 1378/2006 - Primeira Câmara).

## **2.14 CONTROLE EXTERNO**

As despesas decorrentes de contratos e demais instrumentos regidos pela Lei nº 8.666/93 serão controladas pelo Tribunal de Contas competente. Em se tratando de órgãos e entidades que integram a Administração Pública Federal, esse controle será exercido pelo Tribunal de Contas da União, consoante disposições contidas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação da Lei de Licitações.

**Jurisprudência sobre o assunto:**

⇒ As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (TCU – Súmula n.º 222)

## SUMÁRIO

### PARTE 1 – TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

1.1 CONCEITOS E ASPECTOS BÁSICOS .....	52
1.2 O SICONV E O PORTAL DE CONVÊNIOS DO GOVERNO FEDERAL .....	55

### PARTE 2 - OPERACIONALIZAÇÃO DO CONVÊNIO,

2.1 IDENTIFICAÇÃO DAS NECESSIDADES LOCAIS E DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES .....	59
2.2 CONHECIMENTO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO .....	59
2.3 ELABORAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO .....	60
2.4 PROJETO BÁSICO E TERMO DE REFERÊNCIA .....	62
2.5 IRREGULARIDADES E FALHAS MAIS FREQUENTES NA FASE DE PROPOSIÇÃO DOS CONVÊNIOS VERIFICADAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS .....	64
2.6 EXECUÇÃO DO CONVÊNIO.....	71
2.7 PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO .....	82

### PARTE 3 - A FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SOBRE

CONVÊNIOS .....	86
-----------------	----

## PARTE 1 - TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

### 1.1 CONCEITOS E ASPECTOS BÁSICOS

- **Convênio**

É o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros dos Orçamentos da União visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, e tenha como partícipes, de um lado, órgão da administração pública federal direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e, de outro, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos.

- **Termo de parceria**

Instrumento jurídico previsto na Lei 9.790/1999, para transferência de recursos para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, com o objetivo de desenvolvimento e execução de atividades consideradas de interesse público.

- **Contrato de repasse**

Instrumento administrativo usado na transferência dos recursos financeiros, por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. A instituição que mais fortemente vem operando essa modalidade de transferência é a Caixa Econômica Federal ([www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)).

- **Partícipes**

Os instrumentos jurídicos utilizados nas transferências de recursos orçamentários abrangem concedentes e convenentes, contratantes e contratados, assim definidos:

Concedente: órgão da administração pública federal direta ou entidade da administração pública federal indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio.

- **Convenente:** órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento mediante convênio.
- **Contratante:** órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento, por intermédio de instituição financeira federal (mandatária) mediante celebração de contrato de repasse.
- **Contratado:** órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, com a qual a administração federal pactua a execução de contrato de repasse.

Origem dos recursos:

As dotações orçamentárias destinadas aos convênios, aos contratos de repasse e aos termos de parceria, são alocadas no Orçamento Geral da União (OGU) de duas maneiras:

- Contemplação nominal do Estado, do município ou da ONG, por meio da proposta do Executivo ou de emenda ao Orçamento da União por deputado federal ou senador. Ao ser publicada a Lei do Orçamento, já haverá previsão dos recursos para a consecução do objeto proposto na emenda. A liberação dar-se-á de acordo

com o planejamento do Poder Executivo, observadas as disponibilidades financeiras.

- Não contemplação explícita, mas o programa orçamentário destina recursos para a região onde se localiza o pretendente e prevê a aplicação por meio de órgão ou entidade estadual, municipal ou não governamental (identifica-se essa previsão pelas seguintes modalidades de destinação: 30 – governo estadual, 40 – administração municipal, e 50 – entidade privada sem fins lucrativos).

O acesso a esses recursos pelo interessado dá-se de duas formas:

- Proposta ou projeto formulados pelo próprio interessado, diretamente ao ministério ou à entidade que disponha de recursos aplicáveis ao objeto pretendido. Após análise da necessidade e da viabilidade do objeto proposto, das informações cadastrais do proponente e da sua regularidade, o ministério ou a entidade poderá aprovar o convênio e liberar os recursos.
- O ministério ou a entidade federal detectam as necessidades locais ou desejam implementar programas federais na região. Os municípios são, então, contatados para que efetivem sua participação no programa.

- **Fases do convênio**

Normalmente, um convênio envolve quatro fases:

- Proposição
- Celebração/Formalização
- Execução
- Prestação de Contas

Durante cada fase, é importante ficar atento à legislação sobre o assunto, a fim de evitar que o convênio ou a sua prestação de contas sejam rejeitados.

Na seção *Operacionalização do Convênio*, serão comentadas cada uma dessas fases e seus respectivos procedimentos, com vistas à perfeita execução do convênio, do contrato de repasse ou do termo de parceria.

- **Regulamentação**

Os convênios celebrados até 14 de abril de 2008, sujeitam-se às disposições da IN/STN 01, de 1997, e suas alterações. A partir dessa data, as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação são as dispostas no Decreto 6.170/2007 (com dispositivos alterados ou acrescidos pelos Decretos 6.428/2008, 6.619/2008, 6.497/2008, 7.568/2011, 7.594/2011 e 7.641/2011) e na Portaria Interministerial 127, de 29 de maio de 2008 e suas alterações, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Controle e da Transparência. A IN/STN 01/97 não mais se aplica aos instrumentos celebrados sob a vigência da nova Portaria, conforme expressamente dispôs a Portaria Interministerial 342, de 5 de novembro de 2008.

O Decreto 6.170/2007 também instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) e o Portal de Convênios do Governo Federal ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)). Toda a regulamentação disponível a respeito do assunto encontra-se disponível no Portal.

Em 28 de novembro de 2011 foi publicada a Portaria Interministerial 507/2011, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Chefe da Controladoria-Geral da União, vigente a partir de 1/1/2012, com exceção dos arts. 77 a 79 que entraram em vigor na data de sua publicação, segundo o disposto no art. 97. Esse normativo revogou expressamente a Portaria Interministerial 127/2008, passando a regular as transferências voluntárias.

## **1.2 O SICONV E O PORTAL DE CONVÊNIOS DO GOVERNO FEDERAL**

O Siconv é o sistema informatizado do Governo Federal no qual serão registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências de recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, desde a sua proposição e análise, passando pela celebração, liberação de recursos e acompanhamento da execução, até a prestação de contas. As informações registradas no Siconv serão abertas à consulta pública na Internet, no Portal de Convênios do Governo Federal ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)).

Com essas ferramentas, a União espera atingir maior agilidade e menores custos com os procedimentos necessários às transferências voluntárias de recursos federais. E mais, espera garantir maior transparência aos atos de gestão, pois o Portal possibilitará o acompanhamento pela sociedade de todo o processo, desde a



apresentação da proposta pelo interessado até a análise, celebração e liberação de recursos pela concedente, bem como a prestação de contas on-line da execução física e financeira, pelo convenente.

Desde 1º de julho de 2008, o Portal de Convênios do Governo Federal foi disponibilizado e, a partir de 1º de setembro de 2008, terá início a obrigatoriedade de utilização do referido portal para a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas dos convênios firmados com recursos repassados voluntariamente pela União.

A obrigatoriedade vale para todos os usuários do novo sistema: órgãos federais com programas passíveis de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, bem como órgãos estaduais e municipais e ONGs que firmarem esses convênios e contratos com a União.

Para facilitar a operacionalização do Portal de Convênios do Governo Federal, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, disponibilizou no endereço [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br) manuais voltados a todos os usuários do sistema.

Não são registrados no Siconv os termos de cooperação, mediante os quais são ajustadas as transferências de crédito orçamentário entre unidades gestoras de um mesmo órgão ou entidade da administração pública federal. A descentralização do crédito é realizada no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

### **1.2.1 Credenciamento e cadastramento no SINCOV**

A partir de 1º de setembro de 2008, todo o processo de credenciamento, cadastramento e apresentação de propostas deverá ser realizado por intermédio do Portal de Convênios do Governo Federal.

O credenciamento será realizado, pelo próprio interessado, diretamente no Siconv, no portal de convênios, que deverá incluir no mínimo as seguintes informações:

- nome, endereço da sede, endereço eletrônico e número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), bem como endereço residencial do responsável que assinará o instrumento, quando se tratar de instituições públicas; e

- razão social, endereço, endereço eletrônico, número de inscrição no CNPJ, transcrição do objeto social da entidade atualizado, relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e CPF de cada um deles, quando se tratar das entidades privadas sem fins lucrativos.

Para validação e efetivação do cadastramento, que terá validade de 1 (um) ano, o órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos (proponente) deverá apresentar, no órgão ou entidade concedente ou nas unidades cadastradoras do SicaF (sistema de cadastramento unificado de fornecedores federais) a ele vinculadas, os seguintes documentos:

✓ **Órgão ou entidade pública:**

- cópia autenticada dos documentos pessoais do representante, em especial, Carteira de Identidade e CPF; e
- cópia autenticada do diploma eleitoral, acompanhada da publicação da portaria de nomeação ou outro instrumento equivalente, que delegue competência para representar o ente, órgão ou entidade pública, quando for o caso.

✓ **Entidades privadas sem fins lucrativos (ONGs):**

- cópia autenticada dos documentos pessoais do representante, em especial, Carteira de Identidade e CPF;
- cópia autenticada da ata da assembleia que elegeu o corpo dirigente da entidade privada sem fins lucrativos, devidamente registrada no cartório competente, acompanhada de instrumento particular de procuração, com firma reconhecida, assinada pelo dirigente máximo, quando for o caso;
- cópia do estatuto ou contrato social registrado no cartório competente e suas alterações;
- relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com CPF;
- declaração do dirigente máximo da entidade acerca da inexistência de dívida com o poder público e de inscrição nos bancos de dados públicos ou privados de proteção ao crédito;

- declaração da autoridade máxima da entidade informando, para cada um dos dirigentes, se é membro do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau;
- prova de inscrição da entidade no CNPJ pelo prazo mínimo de três anos;
- prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual, do Distrito Federal, e Municipal e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, na forma da lei; e
- comprovação do exercício nos últimos três anos, pela entidade privada sem fins lucrativos, de atividades referentes à matéria objeto do convênio, do contrato de repasse ou do termo de parceria que pretenda celebrar com órgãos e entidades da administração pública federal.

Importante: o representante do órgão ou da entidade pública ou privada responsável pela entrega dos documentos e das informações para fins de cadastramento deverá comprovar seu vínculo com o cadastrado e poderes para representá-lo neste ato.

Na primeira página do Portal dos Convênios, será divulgada relação de todas as entidades privadas sem fins lucrativos aptas a receber transferências voluntárias de recursos por meio de convênios e termos de parceria.

## **PARTE 2 - OPERACIONALIZAÇÃO DO CONVÊNIO**

### **2.1 IDENTIFICAÇÃO DAS NECESSIDADES LOCAIS E DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES**

O início do processo de solicitação de verbas federais para aplicação em Estados e municípios se dá com a identificação das necessidades existentes na comunidade. A partir do conhecimento da realidade socioeconômica local é que se definem as áreas mais carentes que necessitam de maior atenção e ação mais imediata do Poder Público.

Mesmo que o convenente (Distrito Federal, Estado ou município) disponha, em sua estrutura organizacional, de setor específico para a realização de estudos sobre a realidade socioeconômica local, convém ouvir a comunidade por meio de instituições, tais como sindicatos, associações de bairros e ONGs. Normalmente, as áreas que sempre demandam recursos são educação, saúde, saneamento, construção e recuperação de estradas, abastecimento de água, energia urbana e rural e habitação.

A partir da seleção das áreas carentes, o interessado precisa estabelecer uma escala de prioridades dentre as necessidades detectadas. O projeto a ser implementado deve contemplar a ação mais urgente e eficaz dentro de determinada área carente.

A escolha do segmento a ser atingido e do projeto a ser executado devem levar em conta, dentre outros aspectos, o impacto na comunidade, a relação custo-benefício, o valor do projeto e a disponibilidade de recursos próprios para arcar com a contrapartida.

### **2.2 CONHECIMENTO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO**

Identificadas as carências e as prioridades locais, compete ao interessado buscar, no órgão ou na entidade apropriados, os recursos necessários para implementar o projeto desejado.

Os recursos disponíveis no Orçamento da União são limitados, sofrem constantes contingenciamentos e estão sujeitos a cortes, segundo prioridades definidas pelo governo federal.

Daí que a proposição de convênios, em áreas consideradas também prioritárias pelo governo federal, tem, naturalmente, mais chances de aprovação.

É aconselhável, assim, que o gestor conheça os diversos programas federais existentes, em especial as exigências, finalidades e condições de participação. No Portal de Convênios são disponibilizados pelo Governo Federal todos os programas de transferências voluntárias de todos os órgãos federais com programas passíveis de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

No Portal de Convênios são disponibilizados todos os programas de transferências voluntárias de todos os órgãos federais com programas passíveis de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

Além do Portal de Convênios, que pode ser consultado no endereço [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br) estão listados a seguir alguns endereços eletrônicos da internet que dão acesso direto a diversos programas, entidades e fundos do governo federal, relacionados por ministério. Ao acessar a página da internet, o interessado obterá informações sobre o objetivo desses e de outros programas, as exigências, as condições de participação, a legislação aplicável, os formulários para inscrição e outros dados.

### **2.3 ELABORAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO**

O interessado em celebrar convênio, contrato de repasse ou termo de parceria deverá apresentar proposta de trabalho no Siconv, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no sistema. Uma vez aceita, a proposta passa a denominar-se Plano de Trabalho, que é o documento por meio do qual o gestor define como o objeto do convênio, do contrato de repasse ou do termo de parceria que será realizado.

O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e à adequação aos objetivos do programa governamental e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para

gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador dos recursos.

A entidade privada sem fins lucrativos deverá executar diretamente a integralidade do objeto. A contratação de serviços de terceiros somente é admitida quando houver previsão no plano ou programa de trabalho ou em razão de fato superveniente e imprevisível, devidamente justificado, aprovado pelo órgão ou entidade concedente.

Para fazer um Plano de Trabalho de convênio, entre em contato com o ministério ou a entidade repassadora, a fim de receber as instruções necessárias. Pesquise na internet e no Portal de Convênios do Governo Federal.

A Proposta de Trabalho deverá conter, no mínimo:

- Razões que justifiquem a celebração do instrumento, ou seja, justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos da proponente e da concedente, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal e a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados;

- Descrição completa do objeto a ser executado (ver exemplo a seguir). Objeto é o produto do convênio ou contrato de repasse ou termo de parceria, observados o programa de trabalho e as suas finalidades.

- Descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, com definição das etapas ou fases da execução. Entende-se por meta a parcela quantificável do objeto e por etapa ou fase a divisão existente na execução de uma meta.

- Previsão de prazo para a execução consubstanciada em um cronograma de execução do objeto, no respectivo cronograma de desembolso e no plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso, com estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou contratante e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos.

- Informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para a execução do objeto.

Eventuais imprecisões ou irregularidades poderão ser resolvidas, devendo o proponente manifestar-se no prazo estipulado, pois a ausência de manifestação será entendida como desistência quanto ao prosseguimento do processo.

A seguir, a título de exemplo, o adequado detalhamento de um plano de trabalho cujo objeto seja a capacitação de jovens para utilização de recursos básicos de informática (sistema operacional, aplicativos, internet e correio eletrônico), incluindo aquisição de equipamentos necessários à modernização do laboratório de informática do município. Exemplo de desdobramento do objeto em metas, etapas e fases.

## **2.4 PROJETO BÁSICO E TERMO DE REFERÊNCIA**

Projeto básico é o documento por meio do qual o proponente deve caracterizar precisamente a obra, a instalação ou o serviço objeto do convênio, inclusive quanto sua viabilidade técnica, custo, fases ou etapas e prazos de execução. Deve ser elaborado com base em estudos técnicos preliminares e assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.

Quando o objeto do convênio, do contrato de repasse ou do termo de parceria envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, o projeto básico recebe o nome de Termo de Referência, o que não altera a necessidade de o documento contemplar a descrição do bem ou serviço, o orçamento detalhado, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto.

Tais instrumentos não se destinam a disciplinar a execução da obra ou do serviço (esse é o papel do projeto executivo), mas a demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução. Devem ser apresentados antes da celebração do instrumento, sendo facultado ao concedente exigi-lo depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos.

É importante destacar que a autoridade competente do órgão ou entidade concedente pode dispensar, em despacho fundamentado, a apresentação de projeto básico nos casos de padronização de objetos.

A padronização de objetos é o estabelecimento de critérios a serem seguidos nos convênios ou contratos de repasse com o mesmo objeto, definidos pelo concedente ou contratante, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo.

O projeto básico ou do termo de referência deverá ser apresentado no prazo máximo de dezoito meses, incluída eventual prorrogação. Caso não seja entregue no prazo estabelecido ou receba parecer contrário à sua aprovação, o convênio, o contrato de repasse ou o termo de parceria deverá ser extinto.

A aprovação do projeto básico implicará a adequação do plano de trabalho. A não apresentação do projeto no prazo leva à extinção do convênio, contrato de repasse ou termo de parceria. O projeto básico pode ser dispensado no caso de padronização do objeto.

Para calcular o custo do objeto proposto, o interessado deverá realizar prévias pesquisas de preços no mercado fornecedor dos produtos ou dos serviços pleiteados. Também poderá se valer de informações contidas em bancos de dados informatizados, pesquisas na internet, publicações especializadas e outras fontes.

Para obter, por exemplo, informações sobre custos da construção civil, o interessado poderá consultar o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), desenvolvido e mantido pela CAIXA e disponível em sua página na internet, no endereço [www.caixa.gov.br/](http://www.caixa.gov.br/), opção governo > SINAPI.

Preferencialmente, a pesquisa de preços deverá envolver o mercado mais próximo ao Estado ou ao município conveniente, espelhando os valores vigentes nas respectivas localidades. No entanto, nada impede a realização de pesquisa de preços com produtores ou fornecedores situados em outros locais.

O gestor deve atentar para a fidedignidade e exatidão das informações contidas no plano de trabalho. Qualquer falha, inexatidão no projeto ou falsidade de informações implicará a não-celebração do convênio, motivo pelo qual exigências como previsão de contrapartida, correta contextualização da situação de necessidade, preenchimento adequado dos formulários específicos, apresentação de plano de trabalho consistente e completo devem ser observadas com bastante atenção.

A exatidão das informações do plano de trabalho tem repercussão, também, na execução do convênio e na respectiva prestação de contas. A fiscalização dos órgãos federais de controle baseia-se nas informações do plano de trabalho para fixar critérios de avaliação do alcance das metas propostas. Subestimar ou superestimar as metas, os custos ou o cronograma de execução do objeto do convênio poderá trazer sérias consequências para o gestor do convênio.



Em suma, para propor a celebração de convênio, o interessado deve atentar para as seguintes medidas:

- Elaborar plano de trabalho (planejamento) de forma detalhada, precisa e completa, descrevendo suficientemente, de forma quantitativa e qualitativa, o objeto proposto, suas metas, etapas e/ou fases.
- Estruturar orçamento realista do objeto programado.
- Certificar-se da existência dos recursos de contrapartida. • Realizar previsão factível das fases do projeto e do prazo necessário para sua conclusão.

## **2.5 IRREGULARIDADES E FALHAS MAIS FREQUENTES NA FASE DE PROPOSIÇÃO DOS CONVÊNIOS VERIFICADAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

- Plano de trabalho pouco detalhado.
- Metas insuficientemente descritas, quantitativa e qualitativamente.
- Caracterização insuficiente da situação de carência dos recursos.
- Projeto básico incompleto e/ou com informações insuficientes.
- Ausência de projeto básico.
- Falta de comprovação da existência de contrapartida (orçamentária e financeira).
- Orçamento subestimado ou superestimado.

A ocorrência de falhas na fase de proposição pode acarretar a não-aprovação do convênio. Para não incorrer em falhas, é conveniente que o plano de trabalho seja consistente, baseado em pesquisas e consultas feitas à comunidade.

Os órgãos e as entidades federais exigem, cada vez mais, que as informações do plano de trabalho contenham detalhamento e exatidão suficientes para a perfeita caracterização da necessidade de aplicação dos recursos.

Outras informações sobre Plano de Trabalho e Projeto Básico podem ser encontradas em outras publicações deste Tribunal, como “Licitações e Contratos” e “Obras Públicas”, disponíveis no Portal TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)), menu Publicações.

- **Celebração/Formalização Do Convênio**

Atendimento às condições para celebração

A LRF, a LDO e a legislação federal dispõem que Estados, Distrito Federal e municípios, para receberem transferências voluntárias, devem atender as seguintes condições:

- **Contas do exercício**

Enviar suas contas ao Poder Executivo Federal, nos prazos previstos, para consolidação nacional e por esfera de governo, relativas ao exercício anterior. Os Estados devem encaminhar suas contas até 31 de maio. Os municípios, até 30 de abril de cada ano, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado.

- **Relatório da execução orçamentária**

Publicar o relatório resumido da execução orçamentária até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

- **Relatório de gestão fiscal**

Publicar o relatório de gestão fiscal até 30 dias após o encerramento de cada quadrimestre. É facultado aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar por divulgar o relatório de gestão fiscal semestralmente, até 30 dias após o encerramento do semestre.

- **Limites de gastos com pessoal**

Observar os limites de gastos com pessoal, verificados ao final de cada quadrimestre (caso os limites sejam ultrapassados, não havendo redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o ente da Federação não poderá receber transferências voluntárias).

- **Regularidade na gestão fiscal**

Demonstrar a instituição, regulamentação e arrecadação de todos os tributos previstos nos artigos 155 e 156 da Constituição Federal.

- **Adimplência com a União**

Estar em dia com os pagamentos de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União.

- **Adimplência com outros convênios**

Estar adimplente com o dever de prestar contas no tocante a recursos anteriormente recebidos.

- **Limites constitucionais de aplicação em educação e saúde**

Cumprir os limites constitucionais de aplicação de recursos em educação e saúde.

- **Limites da dívida pública**

Observar os limites das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e da despesa total com pessoal (o Estado, o Distrito Federal ou o município ficará impedido de receber transferências voluntárias, se a respectiva dívida consolidada ultrapassar o limite que a ela corresponde ao final de um quadrimestre). Da mesma forma, assim ocorrerá uma vez vencido o prazo para retorno da dívida a seu limite – até o término dos três quadrimestres subsequentes e enquanto perdurar o excesso.

- **Contrapartida**

Estabelecer previsão orçamentária de contrapartida compatível com a capacidade financeira do convenente e de acordo com seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a qual poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, ou de bens/serviços, se economicamente mensuráveis.

Contrapartida é a parcela de colaboração financeira do convenente (Estado ou município) para a execução do objeto do convênio.

Os limites de contrapartida e as hipóteses de redução são fixados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Para 2011 esses limites serão os seguintes:

- **No caso dos Estados e do Distrito Federal:**

Limites (mínimo e máximo) >>> Situações

>>> 5% (cinco por cento) e 10% (dez por cento) se localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da PNDR, nas áreas da Sudene e da Sudam e na Região Centro-Oeste.

>>> 10% (dez por cento) e 20% (vinte por cento) para os demais.

>>> 2% (dois por cento) e 4% (quatro por cento) no caso de consórcios públicos constituídos por Estados, Distrito Federal e Municípios.

- **No caso de municípios:**

Limites (mínimo e máximo)>>> Situações

>>> 2% (dois por cento) e 4% (quatro por cento) para municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

>>> 4% (quatro por cento) e 8% (oito por cento) para municípios acima de 50.000 (cinquenta mil) habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e na Região Centro-Oeste.

>>> 8% (oito por cento) e 20% (vinte por cento) Para os demais.

- **Cadin**

Comprovar a inexistência de pendências pecuniárias junto ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin).

- **Regularidade junto ao INSS e ao FGTS**

Apresentar o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e a comprovação de regularidade quanto ao depósito das parcelas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

- **Cadastramento no Siconv**

Atualizar o cadastro do conveniente ou contratado no Siconv-Portal dos Convênios.

- **Plano de Trabalho**

Ter aprovado seu Plano de Trabalho.

- **Licença Ambiental**

Obter a licença ambiental prévia quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais.

- **Propriedade do imóvel**

Comprovar o exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, ou da ocupação regular de imóvel, nos termos do § 1º, do art. 25, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel.

- **Observância dos limites de despesas comprometidos com as parcerias públicos-privadas**

Comprovar que as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas limitam-se, no ano anterior, a 3% (três por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos dez anos subsequentes não excederem a 3% (três por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

- **Regularidade quanto ao pagamento de precatórios judiciais**

Apresentar o certificado emitido pelo Cadastro de Inadimplentes do Conselho Nacional de Justiça (CEDIN), acessível através do sítio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na internet.

- Disponibilização de informações relativas à gestão fiscal do ente federado por meio eletrônico de acesso público
- Não realização de operação de crédito com infração ao disposto no art. 33 da LC 101/2000
- Registro dos dados no Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS) no prazo estabelecido pelo Ministério da Saúde (art. 39 da LC 141/2012).

A demonstração, por parte dos Estados, Distrito Federal e municípios e respectivas administrações indiretas, do cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária, deverá ser feita por meio de apresentação, ao órgão concedente, de documentação comprobatória da regularidade e, a critério do beneficiário, de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios (CAUC), apenas com relação aos requisitos fiscais que estiverem espelhados no referido extrato.

Além do atendimento às normas relativas à formalização e à celebração de convênios, o solicitante precisa atender também às exigências específicas do programa e do órgão ou entidade responsável pela transferência dos recursos.

O Ministério da Saúde, por exemplo, disciplina suas normas específicas no “Manual de Cooperação Técnica e Financeira, por meio de Convênios” ([www.fns.saude.gov.br](http://www.fns.saude.gov.br)) aprovado pela Portaria Ministerial 1.074, de 29 de maio de 2008. Esse manual contém todas as informações necessárias àqueles que desejam pleitear

verbas, tanto no Ministério da Saúde, quanto na Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

Pesquise nos sítios oficiais dos órgãos e entidades repassadores as normas específicas de cada um para a apresentação de propostas e a celebração de convênios, de contratos de repasse e de termos de parceria. Tais informações também deverão estar disponíveis no Portal de Convênios do Governo Federal ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)).

- **Hipóteses de vedação de celebração**

A celebração de convênios e contratos de repasse nem sempre é permitida. A seguir, as principais hipóteses de vedação:

- Entidade privada com dirigentes vinculados ao poder público

É vedada a celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigentes membro do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau.

- **Inadimplência com outros convênios**

É vedada a celebração de convênios com órgãos ou entidades, de direito público ou privado, que estejam em mora com outros convênios ou contratos de repasse celebrados com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal.

Torna-se fundamental, assim, que o gestor mantenha total controle sobre os convênios que gerir, seja no tocante à execução física e financeira do objeto, seja no que se refere ao cumprimento das obrigações assumidas com a assinatura do termo de convênio ou contrato de repasse, dentre as quais se destaca o dever de prestar contas da boa gestão dos recursos recebidos.

É vedada a celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas:

- omissão no dever de prestar contas;
- descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria;

- desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;
- ocorrência de dano ao Erário; ou
- prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.
- Convênios de valor inferior a R\$ 100.000,00 ou, no caso de obras ou serviços de engenharia, inferior a R\$ 250.000,00.

É proibido celebrar convênios e contratos de repasse de valor inferior a R\$ 100.000,00 ou, no caso de execução de obras ou serviços de engenharia, exceto elaboração de projetos de engenharia, de valor inferior a R\$ 250.000,00. No entanto, para fins de alcance desses limites, os Estados, Distrito Federal e municípios podem formar consórcio público, seja sob a forma de associação pública, seja como pessoa jurídica de direito privado.

O consórcio firmará o convênio com o repassador dos recursos e assumirá as obrigações decorrentes do instrumento assinado. As responsabilidades de cada ente integrante do consórcio, por sua vez, estarão explicitadas não apenas na documentação do convênio como também nas cláusulas do próprio contrato de consórcio público.

Também admite-se a celebração de convênios que englobe vários programas e ações federais a serem executados de forma descentralizada.

- **Falta de correlação entre o objeto social as características do programa**  
Também é vedada a celebração de convênios ou contratos de repasse com entidades públicas ou privadas cujo objeto social não se relacione às características do programa.
- **Falta de condições técnicas**  
É ainda vedada a celebração com entidades privadas sem fins lucrativos que não comprovem ter desenvolvido, nos últimos três anos, atividades referentes à matéria objeto do convênio, contrato de repasse ou termo de parceria.
- **Publicidade da celebração**

Além da publicação dos extratos dos convênios no DOU, será dada publicidade de todos os atos relativos à sua operacionalização no Portal de Convênios do Governo Federal, ademais o conveniente ou contratado deve dar ciência da celebração ao conselho local ou instância de controle social da área vinculada ao programa de governo que originou a transferência, e o concedente ou contratante deve notificar a celebração do instrumento e a liberação dos recursos à Assembléia Legislativa, à Câmara Legislativa ou à Câmara Municipal, conforme o caso.

Os convenientes ou contratados deverão disponibilizar, ainda, por meio da internet ou, na sua falta, em sua sede, em local de fácil visibilidade, consulta ao extrato do convênio ou outro instrumento utilizado, contendo, pelo menos, objeto, a finalidade, os valores e as datas de liberação e detalhamento da aplicação dos recursos, bem como as contratações realizadas para a execução do objeto pactuado.

## **2.6 EXECUÇÃO DO CONVÊNIO**

O êxito nesta fase do convênio depende essencialmente de dois fatores: seguir à risca o planejamento do convênio estabelecido no plano de trabalho aprovado e as normas de administração orçamentária e financeira da administração pública federal.

Falhas e irregularidades cometidas nessa fase podem comprometer, irremediavelmente, as contas que serão apresentadas ao órgão repassador dos recursos. Na fase de execução é que normalmente ocorrem as ações de fiscalização dos órgãos federais de controle, embora estas também sejam realizadas após o término da vigência do convênio. As conclusões das fiscalizações servem de respaldo à avaliação das contas.

Se o gestor cumpriu as duas primeiras fases de maneira criteriosa, adotando parâmetros corretos, muito provavelmente conseguirá executar a contento o objeto conveniado. No entanto, é importante atentar para algumas situações que, se não forem bem cuidadas, podem provocar problemas.

A utilização de recursos para finalidade diversa da pactuada em convênio implica irregularidade grave.



É muito frequente o gestor perceber, ao receber os recursos, que o objeto previsto não poderá ser executado nos termos propostos no instrumento de convênio. Também acontece de o objeto proposto não mais ser considerado prioritário para o município, tendo em vista o tempo decorrido entre a apresentação da proposta e a liberação dos recursos.

Em ambos os casos, é comum o gestor utilizar os recursos de maneira diferente daquela prevista no instrumento de convênio, sem fazer qualquer consulta ao órgão concedente. Esse procedimento – a utilização de recursos em desacordo com as cláusulas de convênio – é considerado falha de natureza grave e normalmente conduz ao julgamento pela irregularidade das contas apresentadas e a inclusão do nome do responsável no cadastro de contas irregulares do TCU, para remessa ao Ministério Público Eleitoral.

A providência que o gestor deve tomar nos casos apontados é entrar em contato com o órgão concedente, para renegociar os termos do convênio naquilo que não seja exequível. Em hipótese alguma deve o gestor utilizar os recursos para outra finalidade.

- **Execução financeira**

A gestão financeira tem importância fundamental na execução do convênio e compreende a realização de diversos procedimentos.

- **Conta bancária específica**

Os recursos liberados pelo repassador deverão ser mantidos e geridos na conta bancária específica do convênio ou do contrato de repasse e somente podem ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro.

Em nenhuma hipótese os recursos podem ser transferidos para movimentação em outras contas do conveniente ou gerenciados recursos de diversos convênios em uma mesma conta.

Para cada convênio uma conta específica. Não movimentar recurso do convênio em outras contas do conveniente ou gerenciar recursos de diversos convênios em uma mesma conta.

Enquanto não utilizados em sua finalidade, os recursos devem ser aplicados em caderneta de poupança, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo, se em menor prazo.

- **Pagamento de despesas**

Os pagamentos devem seguir todos os estágios de pagamento de despesas na administração pública: empenho, liquidação e pagamento.

O **EMPENHO** é o comprometimento de verba orçamentária para fazer face a uma despesa. É ato formal praticado pela autoridade competente – o ordenador de despesas – que cria para o órgão emitente uma obrigação de pagamento futuro que poderá ou não se concretizar.

A **LIQUIDAÇÃO** consiste na verificação do direito do credor de receber o valor empenhado, ou parte dele. É nessa fase que são emitidas e conferidas as medições de serviços, as notas fiscais de entrega de material, os recibos de prestação de serviços etc. A partir da comprovação física do recebimento dos bens adquiridos ou da efetiva prestação de serviços contratados é que o gestor procederá ao pagamento da despesa.

O **PAGAMENTO** é o estágio final de uma despesa. Consiste na ordem bancária no valor correspondente ao produto entregue ou ao serviço prestado.

Os pagamentos, que, antes da vigência do Decreto 6.170/2007, podiam ser realizados mediante a emissão de cheques nominativos, ordem bancária, DOC ou TED, agora só podem ser feitos exclusivamente mediante crédito em conta bancária dos fornecedores e prestadores de serviços, facultada a dispensa deste procedimento nos seguintes casos:

- por ato da autoridade máxima da concedente;
- na execução do objeto pelo conveniente por regime direto;
- no ressarcimento ao conveniente por pagamentos realizados às próprias custas decorrentes de atrasos na liberação de recursos pelo concedente e em valores além da contrapartida pactuada.

Antes da realização de cada pagamento, o conveniente ou contratante deverá incluir no Siconv as informações exigidas para que a instituição financeira possa efetuar o crédito na conta bancária do favorecido.

Admitem-se também as seguintes formas de pagamento:

- pagamento a pessoa física que não possua conta bancária, mediante mecanismo que permita a identificação do beneficiário pelo banco, observado o limite de R\$800,00 por fornecedor ou prestador de serviço, uma única vez no decorrer da vigência do convênio;
- pagamento de materiais/equipamentos postos em canteiro para obras de engenharia com valor superior à R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), desde que seja apresentado pelo conveniente Termo de Fiel Depositário, a aquisição desses materiais constitua etapa específica do plano de trabalho e tenha se dado por procedimento licitatório distinto ou, no caso de única licitação, o percentual de BDI aplicado sobre os materiais/equipamentos tenha sido menor que o praticado sobre os serviços de engenharia;
- adiantamento de recursos ao fornecedor para viabilizar a produção de material/ equipamento especial, fora da linha de produção usual, e com especificação singular destinada a empreendimento específico, desde que esteja caracterizada a necessidade e haja previsão no edital de licitação e no contrato de fornecimento dos materiais/equipamentos, bem como o fornecedor ou o concedente apresentem uma carta fiança bancária ou instrumento congênere no valor do adiantamento pretendido;
- pagamento de materiais/equipamentos postos em canteiro, no caso de convênios firmados com entidades privadas sem fins lucrativos, cujo objeto seja a produção de unidades habitacionais amparadas por recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), executadas por regime de administração direta, desde que seja apresentado pelo conveniente Termo de Fiel Depositário.

Não podem ser antecipados pagamentos a fornecedores de bens e serviços, salvo em casos admitidos em lei, mediante garantias. Além de correr o risco de não ter o objeto cumprido pelo fornecedor – e ver-se responsabilizado pelo montante pago indevidamente – o gestor fica sujeito à aplicação de multa pelo descumprimento da legislação.

Todos os lançamentos a débito na conta corrente devem corresponder a um comprovante de sua regular liquidação, emitido pelo beneficiário/fornecedor. Ou seja, cada débito em conta deverá estar suportado por documentos comprobatórios da execução efetiva da despesa (empenho, nota fiscal, recibo, cópia de cheque) no mesmo valor.

Outro cuidado que o gestor deve tomar é o de não realizar pagamentos a título de despesas que são expressamente vedadas pela legislação de convênios, como as elencadas a seguir:

- despesas a título de taxa de administração, taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária;
- pagamentos, a qualquer título, a servidor ou empregado público, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas exceções legais;
- despesas realizadas em data anterior à vigência do instrumento;
- pagamentos efetuados em data posterior à vigência do instrumento, salvo se o fato gerador da despesa tiver ocorrido durante a vigência do convênio e seja expressamente autorizada pela autoridade competente do concedente ou contratante;
- despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, desde que previstas no Plano de Trabalho.

Se concretizada, a impropriedade pode ter como consequência a glosa dos valores e a sua devolução aos cofres públicos.

Os documentos de despesas (empenhos, medições, notas fiscais, faturas, recibos) devem ser emitidos em nome do conveniente e conter o número do convênio, do contrato de repasse ou do termo de parceria a que se referir.

Em julho de 2012 foi implantada a Ordem Bancária de Transferências Voluntárias (OBTV). O pagamento ao fornecedor é realizado por uma ordem bancária gerada no Siconv e enviada virtualmente ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), mediante autorização do gestor financeiro e do ordenador de despesa do conveniente.

O SIAFI envia o pagamento à instituição bancária para crédito na conta corrente do beneficiário final da despesa, para saque em espécie no caixa com identificação (pagamento à pessoa física) ou para transferência para outra conta de corrente de própria titularidade do conveniente, em situações em que não for possível efetuar diretamente o crédito na conta do fornecedor.

Essa funcionalidade dá maior transparência ao processo de execução financeira e evita a ocorrência de parte das irregularidades detectadas pelo TCU na execução financeira dos convênios antes da implantação do Siconv. Irregularidades

e falhas mais frequentes na execução financeira dos convênios detectadas pelo TCU

- Saque total ou parcial dos recursos do convênio sem levar em conta o cronograma físico-financeiro de execução do objeto.
- Realização de despesas fora da vigência do convênio.
- Saque dos recursos para pagamento de despesas em espécie, sem que haja autorização para isso.
- Utilização de recursos para finalidade diferente daquela prevista no convênio.
- Utilização de recursos em pagamento de despesas outras do conveniente.
- Pagamento antecipado a fornecedores de bens e serviços.
- Transferência de recursos da conta corrente específica para outras contas.
- Retirada de recursos para outras finalidades com posterior ressarcimento.
- Aceitação de documentação inidônea para comprovação de despesas (notas fiscais falsas, por exemplo).
- Falta de conciliação entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados.
- Não-aplicação ou não-comprovação de contrapartida.
- Ausência de aplicação de recursos do convênio no mercado financeiro, quando o prazo previsto de utilização for superior a 30 dias.
- Uso dos rendimentos de aplicação financeira para finalidade diferente da prevista no convênio.
- Não devolução do saldo financeiro à concedente.
- Aceitação e apresentação aos órgãos de controle de notas fiscais sem a identificação do número do convênio.
- Emissão de cheque ao portador, em vez de nominal ao beneficiário.
- Alteração do objeto do convênio sem autorização, prévia, do órgão repassador.
- Pagamento sem o atesto que comprove o recebimento do objeto;
- Ausência de medições de serviços e obras e outros elementos de acompanhamento capazes de evidenciar a execução do objeto com os recursos federais repassados.

- **Execução física**

A execução física do objeto do convênio desenvolve-se em várias fases e compreende diversos procedimentos. Deverá existir perfeita sincronia com a execução financeira, evitando-se dúvidas quanto à legalidade e à lisura dos atos praticados.

- **Procedimentos licitatórios**

Os órgãos e entidades públicas que receberem recursos da União por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria são obrigados a observar as disposições da Lei de Licitações e Contratos e demais normas federais pertinentes.

Cumprido lembrar que o Decreto 5.504/2005 estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Conforme o valor e a natureza do objeto a ser adquirido ou produzido (obras e serviços de engenharia e compras e outros serviços), a licitação pode, ainda, ser realizada por convite, tomada de preços ou concorrência.

As atas e as informações sobre os participantes e respectivas propostas das licitações, bem como as informações referentes às dispensas e inexigibilidades, deverão ser registradas no Siconv.

É importante ter muito cuidado com o procedimento licitatório. De acordo com a Lei de Licitações (Lei 8.666, de 1993, artigos 89 a 98), há irregularidades que podem ser enquadradas como crimes, cabendo ao Ministério Público a iniciativa da ação penal.

Mesmo não participando da comissão de licitação, o gestor é responsável pelo processo, pois ele é a autoridade que realiza a homologação do resultado e adjudica o objeto ao vencedor.

A comissão encarregada de proceder às licitações deve ser integrada, preferencialmente, por pessoas que possuam um mínimo de conhecimento da legislação específica e alguma experiência em processos licitatórios. Os membros da comissão de licitação e o vencedor da licitação também podem ser responsabilizados por irregularidade cometida.

- **Irregularidades e falhas mais frequentes encontradas em processos licitatórios**
- Falta de divulgação da licitação.
- Editais imprecisos, sem definição clara do objeto licitado e dos critérios de julgamento.
- Aquisição direta de bens e serviços sem licitação.
- Dispensa indevida de licitação sob alegação de emergência.
- Ausência de, no mínimo, 3 (três) propostas válidas no convite.
- Fracionamento de despesas com fuga à modalidade de licitação (fracionar despesas em valores que permitam realizar a licitação sob modalidade inferior à exigida, substituindo, por exemplo, a tomada de preços devida por vários convites).
- Ausência de pesquisa de preços referenciais no mercado.
- Exigências exorbitantes no edital, restringindo o caráter de competição para beneficiar determinada empresa.
- Permissão de participação de empresas “fantasmas” (existem no papel, sem existência física real).
- Inobservância dos prazos para interposição de recursos.
- Ausência de documentos de habilitação das empresas participantes (contrato social, certidões negativas de tributos estaduais e municipais).
- Direcionamento intencional da licitação para determinada empresa, com apresentação combinada de propostas acima de mercado pelas outras concorrentes ou, ainda, inclusão de propostas simuladas.

Certifique-se da efetiva existência e regularidade das empresas licitantes nos órgãos competentes, tais como Juntas Comerciais, Receita Federal, Receita Estadual, CREA etc. Normalmente as consultas podem ser feitas pela internet.

As entidades sem fins lucrativos deverão realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, que deverá ser realizada por intermédio do Siconv. Não se exige dessas entidades a observância das disposições contidas na Lei de Licitações e Contratos administrativos.

É obrigatório o registro no Siconv das informações referentes às licitações/cotações prévias e aos contratos para aquisição de bens e serviços necessários para executar objeto do ajuste, no prazo de vinte dias, após a

realização dos referidos procedimentos (Diretriz 04/2010 da Comissão Gestora do Siconv).

- **Contratação com terceiros**

Após o regular processo licitatório, segue a fase de celebração do contrato com a empresa vencedora do certame. Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

As cláusulas contratuais devem conter todas as especificações referentes a:

- Definição exata e perfeita do objeto contratado.
- Regime de execução ou forma de fornecimento.
- Prazos das etapas de execução, conclusão, entrega e recebimento definitivo do objeto.
- Preço dos produtos ou dos serviços.
- Forma de pagamento, que deve corresponder sempre às fases de andamento da realização do objeto.
- Critérios de reajuste de preços.
- Direitos e responsabilidades das partes, penalidades cabíveis, valores de multas e os casos de rescisão.
- Início e término de vigência.

**ATENÇÃO:** os contratos celebrados à conta dos recursos de convênios, de contratos de repasse ou de termos de parceria deverão conter cláusula que obrigue o contratado a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa, referentes ao objeto contratado, para os servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo.

É obrigatório que o gestor, ao celebrar contrato, submeta-o previamente à sua assessoria jurídica ou, caso não exista órgão jurídico formal na estrutura do conveniente, pelo menos consulte um advogado.



Irregularidades e falhas mais frequentes na contratação de terceiros detectadas pelos Tribunais de Contas:

- Prorrogação de contrato após ter expirado o prazo de vigência.
- Alteração contratual após o prazo de vigência.
- Prorrogação de contratos sem previsão legal.
- Realização de pagamentos sem cobertura contratual.
- Uso de contrato existente para execução de objeto diverso do pactuado no convênio.
- Realização de pagamentos antecipados.
- Contratação de “empresas-fantasma”.
- Aquisição de bens ou execução de obras com preços superiores aos praticados no mercado.
- Não-exigência de regularidade fiscal, quando da realização de cada pagamento à contratada. •Acréscimos aos contratos de obras e/ou reformas acima dos percentuais permitidos no art. 65, § 1º, Lei 8.666, de 1993:

O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

- **Execução de contratos de obras**

Grande parte dos convênios trata de obras civis. Construção de escolas, postos de saúde, hospitais, estradas, barragens, pontes, presídios e pavimentação asfáltica são alguns exemplos da variedade de obras presentes em convênios e contratos de repasse.

Por ser um processo complexo e envolver muitas variáveis, uma obra deve merecer toda a atenção do gestor. Desde o projeto básico até o recebimento final da obra, todas as fases devem ser rigorosamente fiscalizadas.

O Tribunal de Contas da União editou o manual Obras Públicas – Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas, no qual são explicitados todos os procedimentos que o gestor deve adotar para que a execução e a fiscalização da obra pública sejam bem feitas. Destinado, preferencialmente, a órgãos e entidades da Administração Pública que

não possuem equipes técnicas especializadas, como, por exemplo, prefeituras de pequenos e médios municípios, o manual dá orientação em linguagem simples e de fácil entendimento, permitindo compreensão dos assuntos por quem não possui especialização na área de construção civil.

No manual são abordados os seguintes assuntos:

- Escolha de terreno.
- Estudo de viabilidade.
- Elaboração do projeto.
- Licitação da obra.
- Contratação.
- Alterações contratuais.
- Fiscalização.
- Rescisão de contrato e sanções administrativas.
- Medições e recebimento da obra.
- Conservação e manutenção.
- Principais normas aplicáveis.
- Irregularidades em obras públicas.
- Súmulas do Tribunal de Contas da União.

O manual de obras públicas foi distribuído a todos os estados e municípios brasileiros, secretarias estaduais e municipais de obras e outras entidades. Se você não o recebeu, peça-o ao TCU pelo e-mail [isc\\_cedoc@tcu.gov.br](mailto:isc_cedoc@tcu.gov.br) ou faça o download do arquivo correspondente no do Portal TCU, menu publicações.

O preço para a contratação de obras e serviços de engenharia executados com recursos federais devem ainda observar as regras estabelecidas na Portaria Interministerial 507/2011, relativas à fixação do preço de referência pelo concedente, à análise do preço orçado pelo conveniente e à adequação dos preços contratados. A execução e o acompanhamento da implementação de obras não enquadradas no conceito de pequeno valor deverá ser realizado por regime especial de execução, disciplinado pela concedente.

As obras e serviços de engenharia de valor inferior a R\$ 750.000,00 (definidas como de pequeno valor) devem ser submetidas a procedimento simplificado de contratação, execução e acompanhamento, compreendendo as seguintes medidas: liberação dos recursos em três parcelas no máximo (50%, 30%

e 20%); desbloqueio após a apresentação do relatório de execução de cada etapa (medição de 50%, 80% e 100%); dispensa do aporte financeiro da contrapartida.

- **Execução de contratos de bens e serviços**

O gestor deve exigir o cumprimento integral de todas as cláusulas contratuais. Não pode tolerar atrasos, inexecução ou execução diferente do que foi contratado. Caso contrário, será responsabilizado pelo não-cumprimento do objeto conveniado.

Em caso de aquisição de produtos, é fundamental que, no momento da entrega, seja feita rigorosa conferência de suas características (peso, tamanho, qualidade, especificações técnicas etc.). O recebimento de produtos deve ser atestado por responsável designado pelo conveniente. A entrada de produto no almoxarifado deverá ser registrada convenientemente.

Assim como deve ser registrado o recebimento de produtos da empresa contratada, também sua utilização no objeto conveniado deverá ser comprovada. O bem adquirido deve ser empregado no objeto do convênio e em benefício da comunidade.

Quando se tratar de produtos que devam ser distribuídos à população (remédios, alimentos, material escolar), a entrega deverá ser comprovada mediante documentos que indiquem o dia, a quantidade e a identificação dos beneficiários.

Em caso de prestação de serviços, além da respectiva nota fiscal de serviços, é necessária a comprovação de sua efetiva realização, mediante documentos hábeis, como fichas de frequência, relatórios de execução, boletins de medições e outros.

## **2.7 PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO**

- **A prestação de contas ao órgão repassador**

De nada adianta ter executado bem as fases anteriores do convênio, se a prestação de contas não for apresentada tempestiva e convenientemente.

Todo órgão ou entidade que receber recursos públicos federais por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação no prazo máximo de sessenta dias contados do término da vigência do instrumento firmado, ou do último pagamento efetuado,

quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência, ou conforme estipulado no instrumento de celebração.

A prestação de contas será composta, além dos dados apresentados pelo convenente ou contratado no Siconv, dos seguintes documentos:

- notas e comprovantes fiscais, quanto aos seguintes aspectos: data do documento, compatibilidade entre o emissor e os pagamentos registrados no SICONV, valor, aposição de dados do convenente, programa e número do convênio;
- relatório de prestação de contas aprovado e registrado no SICONV pelo convenente;
- relatório de cumprimento do objeto;
- declaração de realização dos objetivos a que se propunha o convênio, o contrato de repasse ou o termo de parceria;
- relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, ou relação de treinados ou capacitados, ou dos serviços prestados, conforme o caso; • comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e
- termo de compromisso por meio do qual o convenente ou contratado se obriga a manter os documentos relacionados ao convênio, ao contrato de repasse ou ao termo de parceria pelo prazo de dez anos, contado da data em que foi aprovada a prestação de contas.

Quando executar convênios, guarde todos os documentos em uma pasta individual. Ao término da vigência, os documentos serão utilizados para elaboração da prestação de contas.

A prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria deve ser apresentada exclusivamente por meio do Siconv. A apresentação apenas por meio físico poderá propiciar a abertura de Tomada de Contas Especial por omissão no dever de prestar contas, salvo fato devidamente justificado pelo convenente e aceito pelo concedente (Diretriz 11/2012 da Comissão Gestora do Siconv).

Outras impropriedades detectadas podem resultar em rejeição das contas e instauração de Tomada de Contas Especial, a ser julgada pelo Tribunal de Contas da União.

A concedente deverá comunicar ao Ministério Público competente quando detectados indícios de crime ou improbidade administrativa.

Mantenha organizados nos arquivos da Prefeitura os documentos relativos a todos os convênios ou instrumentos similares que executar, inclusive cópias dos extratos das contas específicas, dos cheques emitidos, das prestações de contas apresentadas e respectivos comprovantes de entrega.

- **A prestação de contas à sociedade**

Lembre-se que a correta e tempestiva inserção de informações no Portal de Convênios do Governo Federal contribui para a transparência e para o controle social de seus atos de gestão na execução dos convênios e contratos de repasse pactuados. É a sua prestação de contas para a sociedade.

- **A Tomada de Contas Especial – TCE**

A TCE é um processo administrativo com rito próprio, formalizado com os objetivos de apurar a responsabilidade por danos causados aos cofres públicos e obter o respectivo ressarcimento.

A TCE é medida de exceção e somente será instaurada após se mostrarem infrutíferas as providências adotadas pela autoridade administrativa competente do órgão repassador com vistas à regularização de pendência que impediu a aprovação das contas do gestor.

Em se tratando de convênio, contrato de repasse e termo de parceria, a TCE poderá ser instaurada em decorrência de:

- Omissão no dever de prestar contas.
- Rejeição parcial ou total das contas apresentadas pelo gestor ao órgão repassador dos recursos. Tal rejeição pode ser motivada pela constatação de superfaturamento, de sobrepreço, de não execução do objeto, de ausência de nexo entre as despesas realizadas e o objeto pactuado, de desvio de objeto, dentre outras irregularidades.
- Irregularidades detectadas por ação dos órgãos fiscalizadores.

- Denúncias de irregularidades em convênios, repasses ou termos de parceria, apresentadas por cidadãos ou veiculadas nos meios de comunicação, as quais, apuradas, sejam comprovadas.

Durante o processamento da TCE no Tribunal de Contas da União, o responsável (pessoa que geriu os recursos do convênio, do contrato de repasse ou do termo de parceria) tem direito à ampla defesa e ao contraditório, podendo produzir as provas que julgar necessárias em seu favor.

No âmbito do repassador dos recursos, a instauração da TCE ensejará a inscrição de inadimplência do respectivo instrumento no Siconv, o que impedirá novas transferências de recursos financeiros mediante convênios, contratos de repasse ou termos de parceria à entidade inadimplente.

Os responsáveis que tiverem suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União poderão sofrer várias consequências, como as seguintes:

- devolução dos valores, com atualização monetária e juros de mora;
- aplicação de multa que pode alcançar 100% do valor atualizado do dano causado ao erário;
- inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), o que implica impossibilidade de realizar transações bancárias;
- envio ao Ministério Público Eleitoral do nome do responsável para fins de inelegibilidade;
- inabilitação, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal;
- envio dos elementos pertinentes e do julgamento ao Ministério Público Federal para fins de instauração do processo penal.

## **PARTE 3 - A FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SOBRE CONVÊNIOS**

A Constituição Federal e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443, de 26 de julho de 1992) estabelecem que compete ao TCU fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estados, ao Distrito Federal ou a municípios.

Por isso, o Tribunal atua intensivamente na fiscalização dos convênios celebrados entre órgãos e entidades da União com Estados e municípios, valendo-se, principalmente, de suas Secretarias de Controle Externo, localizadas em todos os Estados brasileiros.

Todas as fases dos convênios podem ser objeto de fiscalização pelo TCU: celebração, formalização, execução e prestação de contas. A análise envolve o atendimento às exigências legais; execução financeira; execução física (obras, serviços e aquisição de bens); fidelidade e veracidade de documentos e procedimentos; os processos licitatórios; a existência das empresas contratadas, além da avaliação da efetividade do convênio.

A publicação “Conhecendo o Tribunal” explica o que é o TCU, como ele se estrutura, onde atua, de que modo funciona, quando, por que e para que age, quais são suas funções e suas tendências principais. Peça seu exemplar, se for o caso, pelo e-mail [isc\\_cedoc@tcu.gov.br](mailto:isc_cedoc@tcu.gov.br) ou faça o download do arquivo correspondente por meio do Portal TCU.

Identificados indícios de irregularidade nos trabalhos de fiscalização por seu corpo técnico, o TCU determina a instauração de tomada de contas especial para apuração da responsabilidade e/ou quantificação do dano ao erário.

A função fiscalizadora do TCU é deflagrada mediante solicitação do Congresso Nacional e de suas Casas e por iniciativa própria, selecionando previamente os convênios com base em bancos de dados informatizados. Pode também ocorrer em razão de denúncias de terceiros, notícias de jornal, matérias veiculadas na televisão e representações apresentadas por autoridades, pelo controle interno federal ou pelos próprios servidores do Tribunal.

A fiscalização de transferências voluntárias da União compete também ao Poder Executivo, por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno, órgão da Controladoria-Geral da União.

Ao constatar qualquer irregularidade, cumpre à Secretaria Federal de Controle Interno comunicar o fato ao órgão repassador dos recursos, para fins de instauração de tomada de contas especial a ser julgada pelo TCU.

- **Jurisprudência do TCU sobre convênios**

A jurisprudência do Tribunal sobre convênios está disponível no Portal TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)) e pode ser acessada de duas formas, por meio das opções “Jurisprudência sistematizada” e “Pesquisa em formulário”.

A opção “Jurisprudência sistematizada” apresenta os acórdãos mais recentes do Tribunal, organizados por áreas de interesse, temas e subtemas.

Dentre as áreas de interesse existentes, encontra-se a opção “Convênio e congêneres”, com acórdãos que tratam de muitos dos assuntos discutidos nesta cartilha, como: requisitos de celebração, projeto básico, plano de trabalho, termo de convênio, regularidade fiscal e cadastral, execução e fiscalização, prestação e tomada de contas.

Além desta área, outras também trazem temas de extrema relevância para o gestor público, como as que explicitam a jurisprudência do Tribunal no concernente a licitações, contratos, obras/serviços de engenharia e responsabilização.

A opção “Pesquisa em formulário” é indicada para se procurar por acórdãos ou por processos específicos, obter resultados por Colegiados (Plenário, Primeira ou Segunda Câmara) e por Ministro Relator. É indicada, também, para a busca de julgados por expressões de pesquisa (pesquisa livre), com amplas possibilidades de consulta, permitindo o acesso a toda a base de decisões e acórdãos do Tribunal.

Pesquise a jurisprudência do TCU, pois, dentre outros motivos, “as decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios” (Súmula TCU 222).