



CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIFTC
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MURILO DOS SANTOS BARRETO DE JESUS
ROBERTO PEIXOTO MACIEIRA FREIRE

ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL NA NOVA
LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

SALVADOR

2024



MURILO DOS SANTOS BARRETO DE JESUS
ROBERTO PEIXOTO MACIEIRA FREIRE

**ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL NA NOVA
LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Centro Universitário UniFTC, Unidade Salvador,
como requisito final para obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Profa. Julia Simões Neris

SALVADOR/BA

2024



CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIFTC
CURSO DE DIREITO

ATA DE APROVAÇÃO

MURILO DOS SANTOS BARRETO DE JESUS
ROBERTO PEIXOTO MACIEIRA FREIRE

**ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL NA NOVA LEI DE
LICITAÇÕES E CONTRATOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário UniFTC, Unidade Salvador, como requisito final para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em: 14 de novembro de 2024.

Banca Examinadora

(Nome do orientador,
sua titulação e Instituição a que pertence).

(nome do membro interno,
titulação e instituição a que pertence).

(nome do membro externo,
titulação e instituição a que pertence).



**ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL NA NOVA LEI DE
LICITAÇÕES E CONTRATOS**
*MONITORING CONTRACT EXECUTION IN THE NEW BIDDING AND CONTRACTS
LAW*

Murilo dos Santos Barreto de Jesus¹
Roberto Peixoto Macieira Freire²
Julia Simões Neris³

RESUMO

O artigo traz uma análise das principais alterações da fase de execução contratual advindas da nova lei de licitações e contratos, a partir da identificação dos critérios estabelecidos e as ações que devem ser empreendidas pela Administração Pública para o fiel cumprimento das disposições legais, além de detalhar a aplicação dos novos princípios constituídos na nova legislação. O texto aborda a forma de aplicação das novas ferramentas e sistemáticas de gestão e fiscalização contratual, bem como o acompanhamento da execução em todas as suas fases. Outrossim, o documento explora, através de variadas fontes de doutrina e dispositivos legais, os meios utilizados para aplicação da lei com a segurança jurídica necessária ao fiel cumprimento dos ajustes pactuados entre a administração pública e o particular.

Palavras-chave: Nova lei de licitações. Constituição Federal/88. Execução contratual. Princípios da Administração Pública. Segurança Jurídica. Critérios legais.

ABSTRACT

The article provides an analysis of the main changes in the contractual execution phase arising from the new bidding and contract law based on the identification of the established criteria and the actions that must be undertaken by the Public Administration for faithful compliance with legal provisions, in addition to detailing the application of the new principles established in the new legislation. The text addresses how to apply new tools and systems for contract management and supervision, as well as monitoring execution in all its phases. Furthermore, the document explores, through various sources of doctrine and legal provisions, the means used to apply the law with the legal certainty necessary for faithful compliance with the adjustments agreed between the public administration and the private sector.

Key-words: New bidding law. Federal Constitution/88. Contractual execution. Principles of Public Administration. Legal Security. Legal criteria.

1 Discente de Graduação do Curso de Direito da Faculdade de Tecnologia e Ciências - UniFTC - Campus Paralela. E-mail: murilosbj@hotmail.com

2 Discente de Graduação do Curso de Direito da Faculdade de Tecnologia e Ciências - UniFTC - Campus Paralela. E-mail: roberto.freire.cultura@gmail.com

3 Docente Orientador da Faculdade de Tecnologia e Ciência - UniFTC - Campus Paralela. E-mail: julia.neris@ftc.edu.br

1. Introdução

Em homenagem aos princípios constitucionais que vinculam a Administração Pública, o Estado deve obedecer ao formato legal para realização de suas contratações por meio das licitações públicas, nas quais se perseguem a formalização das pactuações estatais junto aos entes privados, em busca da estipulação de competitividade e eficiência.

Assim, vinculado a este preceito fundamental, a Administração buscou, durante muito tempo, o desenvolvimento de suas atividades com a revogada Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. No entanto, entendendo que a mesma já não satisfazia as necessidades do Estado, tanto de ordem técnica quanto nos aspectos principiológicos, tornou-se imprevisível a criação de uma nova legislação, cuja intencionalidade é ser capaz de abarcar todas as transformações ocorridas no cenário atual.

Diante de tal contexto, foi sancionada a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que deve ser obrigatoriamente observada pelos (i) órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa; e (ii) fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

Segundo o Manual de Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, a Lei nº 14.133/2021 é fruto de um debate que transcorreu ao longo de oito anos no Congresso Nacional e apresenta diversas inovações que pretendem assegurar a desburocratização, a eficiência e a racionalidade processual, a economicidade e o melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis nas relações comerciais públicas.

Em seus 194 artigos, a lei traz novos princípios, conceitos e atualizações, como a introdução do diálogo competitivo e o fortalecimento da gestão de riscos e *compliance* nas contratações públicas. Além disso, a nova legislação inclui dispositivos sobre planejamento e governança das contratações, com foco em eficiência, sustentabilidade e transparência.

Em um contexto de necessidade de modernização do Estado, aliado às novas ferramentas de gestão, a execução dos contratos públicos teve mudanças

significativas do ponto de vista de seus princípios e diretrizes. Nessa toada, com objetivo de promover maior transparência, eficiência e responsabilidade na gestão dos contratos, o legislador incluiu elementos principiológicos mais alinhados a tais questões, especialmente inerente aos artigos 115 a 123, que trata justamente da execução dos contratos.

Os referidos artigos estabelecem diretrizes para a fiscalização contratual, a observância da sustentabilidade nas contratações, o cumprimento dos prazos e a otimização dos recursos públicos, alinhando a execução dos contratos com os interesses públicos e os princípios constitucionais, como a moralidade, a impessoalidade, segurança jurídica e a economicidade.

Assim, o objetivo dessa pesquisa é demonstrar as principais alterações promovidas na execução dos contratos públicos diante da nova legislação em vigor, bem como expor os critérios e enumerar as possíveis ações a serem desencadeadas pela administração pública na gestão de contratos e sua necessária vinculação aos princípios inaugurados com a nova legislação.

Os capítulos desenvolvidos nesse artigo foram: os princípios da nova lei de licitações e contratos e a reorientação de foco; as principais mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 quanto aos contratos administrativos; os critérios estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021 na fase de execução contratual; e as ações a serem tomadas pela administração pública com o propósito de cumprir as exigências da nova lei de licitações e contratos. Portanto, a principal questão levantada nesse presente artigo é: A Lei nº 14.133/2021 introduz importantes mudanças na fiscalização dos contratos administrativos, dessa forma, os órgãos e as entidades da Administração Pública devem estar preparados para essas alterações impostas.

2. Métodos

Para alcançar o objetivo do trabalho, foram utilizadas pesquisas qualitativas, exploratórias-bibliográficas e exploratórias-documentais, cuja fonte primária é a lei e, como secundária, as referências bibliográficas levantadas acerca do tema.

Para tanto, foi realizado o levantamento de informações complementares e a identificação de lacunas de conhecimento, a partir de artigos jurídicos, instruções normativas, da doutrina e da jurisprudência.

A partir da natureza geral da fase da execução contratual disposta na Lei nº 14.133/2021. No que tange a fase exploratória, foi realizado o levantamento de informações complementares e a identificação de lacunas de conhecimento, a partir de artigos jurídicos, instruções normativas, da doutrina e da jurisprudência.

Nesse contexto, segundo Gil (2002, p.41), estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições e o seu planejamento é bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao tema em estudo.

Portanto, a pesquisa reporta a leitura e a análise da lei e das referências bibliográficas, fontes legais e acadêmicas, a fim de que os conteúdos coletados e descritos resultem em uma fundamentação teórica relevante sobre o tema.

3. Os princípios da nova lei de licitações e contratos e a reorientação de foco

O dever de licitar está previsto na Constituição de 1988 no inciso XXI do art. 37. Dessa forma, a legislação sobre licitações foi inicialmente regulamentada pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, também conhecida como "Lei de Licitações". No entanto, visando modernizar e aprimorar as práticas de contratação, em 2021, foi sancionada a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, substituindo e atualizando a Lei nº 8.666/1993, além de incorporar aspectos de outras legislações anteriores, como a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e a Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei nº 12.462/2011).

Por conseguinte, a nova lei de licitações e contratos foca não apenas na conformidade legal e no combate a corrupção, mas também na governança das contratações, na gestão por resultados, no controle e transparência, na inovação e na sustentabilidade. Para promover esse ajuste de foco, a nova lei precisou vincular o regramento geral de licitações e contratos administrativos a princípios inovadores que há muito tempo já eram ansiados tanto pela Administração Pública como pelas empresas fornecedoras de bens e serviços (ALMEIDA, 2021, p.195).

Se a Lei nº 8.666/1993 trazia entre os seus princípios licitatórios e contratuais a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, julgamento objetivo, vinculação ao instrumento convocatório, probidade administrativa, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa, a nova lei incorpora, de forma expressa em seu Art. 5º, princípios como: planejamento, segregação de funções, motivação, eficácia, segurança jurídica, razoabilidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável.

Muitos desses princípios são inerentes ao Direito Administrativo, só que trazidos na prática, revela-se o desafio da Administração Pública aplicá-los a cada caso concreto, de forma sistemática e estruturada com o objetivo de buscar a melhor forma de atender aos objetivos da sua atuação com a contratação pretendida.

A Lei nº 14.133/2021 trata de formalizar o planejamento como um dos principais princípios licitatórios e contratuais a serem observados. Isto se deve pois para uma boa execução contratual é essencial que a fase de planejamento da contratação tenha sido realizada a contento.

O planejamento é essencial para assegurar que as contratações públicas sejam conduzidas de forma eficiente, evitando desperdícios e garantindo que as aquisições atendam efetivamente às necessidades da administração pública. Ele permite a mitigação de riscos e falhas durante a execução dos contratos, promovendo a eficiência e a economia. A Lei nº 14.133/2021, ao priorizar o planejamento, busca superar práticas anteriores que levavam a contratos mal elaborados e desnecessários, afetando a qualidade dos serviços públicos. O fortalecimento desse princípio, previsto de forma clara na nova legislação, é um avanço que impõe à administração pública a responsabilidade de prever e organizar as etapas necessárias para a contratação. (JUSTEN FILHO, 2021, p.554).

O princípio da segregação de funções inaugura um processo sistemático de dupla checagem da Administração, além de promover o viés preventivo de incidência de conflitos de interesses pelo agente público. Assim, não se deve confundir a função de acompanhamento do contrato (fiscal), com a função de supervisão do contrato (gestor), nem se deve reunir em uma só pessoa a função de autorizar a contratação, executá-la e realizar seu controle. (RONNY CHARLES LOPES DE TORRES, 2024, p. 106)

Ademais, como característica intrínseca à segregação de funções, a administração deverá se utilizar de sistemas informatizados de controle de etapas

dos processos, bem como a criação de comissões especializadas que visam evitar que erros cometidos no decorrer do processo contaminem a contratação pretendida, ou seja, cada função é caracterizada como uma etapa processual.

Demais disso, o princípio da segurança jurídica, considerado como garantia fundamental, conforme art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal é consolidado como um dos pilares fundamentais das contratações públicas. Segundo Pozzo (2022, p.48), é dever da administração pública proporcionar segurança jurídica nas relações com o particular, evitando assim a ocorrência de atos eivados de ilegalidades ou expostos à dubiedade de interpretações. Assim, o princípio, como visto, se manifesta mediante a vinculação ao edital e o julgamento objetivo, ou seja, as normas contratuais ofertadas devem ser inequívocas — e esse é o foco principal do princípio ora examinado.

Sobre o princípio da celeridade, este observa uma necessidade premente da administração, que já passou por diversas evoluções ao longo das legislações anteriores na busca por prazos razoáveis nos processos de contratação. Assim, a nova lei passou a realizar o julgamento das propostas comerciais antes da fase de habilitação em todas as modalidades licitatórias não apenas para o pregão, com isso, a análise da habilitação fica restrita apenas ao licitante mais bem classificado, reduzindo o excesso de formalidades nas licitações.

Sobre a relevância do princípio da celeridade, assevera Pozzo:

Mais que um princípio, a celeridade trata-se de um objetivo perseguido pelos procedimentos relativos à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. A sua introdução ao rol de princípios ganha especial destaque no caso da lei em comento diante da histórica dificuldade em realizar procedimentos de licitação com maior agilidade. No Brasil, tais procedimentos ainda são marcados pela burocracia e pelo excesso de formalismo. (Pozzo, 2022, p.51).

Outro princípio basilar da nova lei de licitações nº 14.133/2021 é o da economicidade, posto que o mesmo objetiva redução de gastos da administração, porém com a devida manutenção da qualidade. Tal princípio interage diretamente com o da eficiência, no qual o ente deverá atingir os objetivos de economia, evitar desperdícios, além da simplificação de procedimentos para redução de gastos desnecessários.

Por fim, o princípio do desenvolvimento nacional sustentável direciona para o melhor manejo dos recursos naturais e ambientais, sendo a administração pública responsável por direcionar o uso adequado dos meios de produção, reduzindo os impactos no meio ambiente, garantindo sua preservação. Ademais, a administração pública também aponta para o manejo correto dos rejeitos e descartes de excedentes, obedecendo as legislações específicas aplicáveis a cada tipo de objeto. Para Luciano Elias Reis e Camila Backs:

uma forma do Estado promover o referido desenvolvimento nacional sustentável é por meio das licitações públicas e dos contratos administrativos que permitem a compra de produtos oferecidos de maior número de benefícios para o ambiente e a sociedade, com parâmetros de consumo menos agressivos ao meio ambiente e maiores retornos qualitativos à sociedade. (REIS, Luciano Elias e; BACKES, Camila, p.13,2021)

Portanto, ao reunir e consolidar princípios como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, julgamento objetivo, vinculação ao instrumento convocatório, proibição administrativa, isonomia, planejamento, segregação de funções, motivação, eficácia, segurança jurídica, razoabilidade, celeridade, economicidade, desenvolvimento nacional sustentável, dentre outros, a Lei nº 14.133/2021 reorienta o foco para a governança das contratações e para os resultados, trazendo mudanças significativas para a gestão dos contratos administrativos.

4. As Principais Mudanças Introduzidas Pela Lei nº 14.133/2021 quanto aos contratos administrativos

A comparação entre a Lei nº 14.133/2021 e a Lei nº 8.666/1993 no que diz respeito à formalização, execução e fiscalização contratual, revela algumas semelhanças e diferenças significativas.

O art. 104 da Lei nº 14.133/2021, que reproduz o art. 58 da Lei nº 8.666/1993, estabeleceu que o regime legal dos contratos confere à Administração as prerrogativas de: (a) modificá-los, unilateralmente; (b) extingui-los, unilateralmente; (c) fiscalizá-los; (d) aplicar sanções motivadas pela inexecução; (e)

ocupar provisoriamente bens móveis e imóveis e utilizar pessoal e serviços vinculados ao contrato.

Segundo Pozzo (2022, p.71), além dessas prerrogativas, a Administração cultiva a prerrogativa da autotutela administrativa, que lhe autoriza a declarar a nulidade dos contratos que contenham vícios insanáveis, observadas as circunstâncias de fato e o interesse público, nos termos dos artigos 147 a 150 da Lei nº 14.133/2021 (que incorporou boa parte das disposições da LINDB ao âmbito das licitações e contratos).

Nessa esteira, em similaridade, as alterações contratuais podem ocorrer em casos de mudanças de valor do contrato devido a acréscimos ou diminuições quantitativas, alterações por acordo das partes, e necessidade de modificação por motivo de interesse público. Também, ambas as leis definem a necessidade de garantias contratuais para assegurar o cumprimento das obrigações, podendo ser na forma de caução em dinheiro, seguro-garantia, ou fiança bancária.

Quanto às diferenças e atualizações, destacam-se aspectos relacionados a prazo, execução, fiscalização e controle. Primeiramente é nítida a diferença dos prazos máximos dos contratos, enquanto a Lei nº 8.666/1993 estabelecia o prazo máximo de 60 meses (5 anos), a Lei nº 14.133/2021, em seu Art. 108 estabelece: A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 10 (dez) anos.

O aumento do prazo máximo proporcionará maior estabilidade para contratos complexos, nos quais a duração mais longa pode ser benéfica para garantir o retorno de investimentos e a continuidade dos serviços, bem como traz para Administração a busca por contratos que melhor se alinhem com projetos que resultem em maior eficiência e economia, minimizando a necessidade de renovações constantes e consequentemente diminua a burocracia.

No que tange as mudanças na gestão dos contratos, é possível destacar a inclusão de controles por sistemas informatizados, o estabelecimento de regras mais claras para a fiscalização e acompanhamento dos contratos, a atribuição de responsabilidades específicas aos gestores e fiscais de contrato e a responsabilidade da Alta Administração no fornecimento de subsídios adequados ao acompanhamento da execução contratual.

De logo é importante mencionar que Lei nº 14.133/2021 promoveu uma modernização no gerenciamento dos contratos públicos, exigindo a publicação dos contratos e seus termos aditivos no Portal Nacional de Contratações Públicas

(PNCP). Essa medida visa promover os princípios da transparência e controle, além de disseminar boas práticas e proporcionar à sociedade acesso centralizado às informações sobre contratações realizadas pela administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e as fundações, conforme expresso no Art. 174:

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:

I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;

II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

Afirma Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2021, p.127) que a informatização na gestão dos contratos públicos é medida que permite maior controle, transparência e redução de fraudes. Ela facilita o acompanhamento pelos órgãos de controle interno e externo, bem como pela sociedade, em consonância com os princípios da Administração Pública.

Outrossim, o artigo 117 da Lei nº 14.133/2021, que trata da fiscalização contratual, determina que a execução deve ser acompanhada por fiscais designados pela Administração. O artigo também detalha as responsabilidades dos fiscais e a possibilidade de contratar terceiros para auxiliar nesse processo, conforme transcrito:

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

Nota-se a previsão de que a execução contratual será acompanhada e fiscalizada por, no mínimo, um fiscal. Assim, a quantidade de fiscais é definida pela Administração a depender de critérios como, por exemplo, o porte do contrato, a dificuldade técnica em exercer o acompanhamento e a qualificação do quadro

funcional do ente. Além disso, há ainda a obrigatoriedade de observância dos requisitos prescritos no artigo 7º, necessários para o exercício das atribuições inerentes aos fiscais, o que foi uma das principais inovações da lei:

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

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

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

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

Nesse ponto é importante trazer a responsabilidade da Alta Administração³ no apoio aos fiscais de contratos. A Alta Administração tem um papel essencial na implementação de políticas eficazes de acompanhamento contratual. Ao garantir que os gestores e fiscais tenham os subsídios necessários, a Administração atua preventivamente, evitando irregularidades e melhorando a qualidade da execução contratual. (FERNANDES, 2021)

O inciso X, §1º do Art.18 determina que a administração deve adotar providências previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual. Essa responsabilidade expressa tem o condão de evitar danos provocados por uma

3 Alta administração - gestores que integram o nível executivo mais elevado da organização com poderes para estabelecer as políticas, os objetivos e conduzir a implementação da estratégia para realizar os objetivos da organização (Glossário de Governança Pública do TCU, disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/gestao-de-riscos/glossario.htm#:~:text=Alta%20administra%C3%A7%C3%A3o%20%E2%80%93%20gestores%20que%20integram,realizar%20os%20objetivos%20da%20organiza%C3%A7%C3%A3o.>)

fiscalização ineficiente, como desperdício de recursos, perda de objeto, punições de servidores, penalidades desnecessárias e desvio de finalidade.

Sobre a capacitação dos fiscais, informa Almeida (2021, p.119):

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

Nesse contexto, surge a necessidade de desenvolver as competências dos fiscais de contratos e dotá-los de recursos materiais e, principalmente, tecnológicos para uma gestão mais rigorosa e especializada, já que estes podem ser responsabilizados por acompanhar os contratos de forma ineficaz.

A capacitação dos agentes públicos que atuam como fiscais de contratos é indispensável para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais e evitar responsabilizações indevidas. A modernização das práticas de fiscalização, com o auxílio de ferramentas tecnológicas, não apenas facilita o cumprimento dos deveres por parte dos gestores, como também potencializa o papel dos controles internos e externos da administração pública. A eficiência nessa atuação, portanto, depende diretamente da qualificação técnica e dos recursos tecnológicos disponíveis, conforme preconiza a nova Lei de Licitações. (JUSTEN FILHO, 2022, p. 484)

Essa necessidade da utilização de sistemas de controle e gestão, além de representar um passo de modernidade na gestão pública, coaduna-se com os conceitos de agilidade, transparência e resultados, posto que ao implementar ferramentas tecnológicas, é possível aferir o andamento dos contratos, tornando possível avaliar sua efetividade.

5. Os Critérios Estabelecidos Pela Lei nº 14.133/2021 na Fase da Execução Contratual

Considerando as necessidades da Administração Pública de buscar mais transparência e eficácia na gestão dos contratos públicos, o legislador introduziu mecanismos de controle para o bom andamento da execução contratual. Assim, a Lei nº 14.133/2021, em seu Art. 89 trata da parte geral dos contratos e em seus artigos Art. 104, inciso III e Art. 117, confere à Administração a prerrogativa de fiscalizar os contratos administrativos e define a execução contratual, que deverá ser acompanhada por um ou mais fiscais especialmente designados.

Amparado nesse conceito que, diante da complexidade das relações contratuais pactuadas pelo poder público, a administração permitiu que esse acompanhamento seja dividido em funções de gestão e de fiscalização, para que se respeite a segregação da função de supervisão e tomada de decisão, das funções de acompanhamento direto do objeto contratual. (RONNY CHARLES LOPES DE TORRES, 2024, p. 699)

Além disso, o legislador trouxe as bases principiológicas atinentes à execução contratual de forma expressa no novo regramento, uma vez não serem disponíveis à Administração renunciar a eles. Estes princípios estabelecem diretrizes claras para a gestão e o acompanhamento dos contratos, o que introduziu mudanças importantes para a Administração Pública no correto exercício do acompanhamento contratual.

O capítulo da “Execução dos Contratos” é inaugurado trazendo, de logo, que ambas as partes são responsáveis pela execução fiel do contrato avençado, e que cada parte responderá, dentro dos seus limites e responsabilidades, pelas consequências da inexecução total ou parcial do contrato. Ou seja, o legislador alude à importância de que as partes atuem de boa fé e de forma diligente na execução do contrato, cumprindo as obrigações assumidas, o que é reforçado em seus parágrafos seguintes.

Primeiramente, importa destacar que o Art. 117, caput, traz a obrigação de designação formal do fiscal do contrato e, em casos mais complexos, a possibilidade de contratar terceiros para auxiliar o fiscal com informações técnicas, deixando clara a relevância da fiscalização e que esta não é uma mera faculdade, mas um dever da Administração Pública.

Assim, quanto ao acompanhamento e fiscalização são atribuídas responsabilidades e competências ao fiscal do contrato, tais como: verificação da qualidade do objeto contratado, controle de prazos, checagem de cumprimento de

cláusulas sócias, trabalhistas e previdenciárias e a garantia do atendimento às normas técnicas e legais. Nesse sentido, o §1º do Art. 117 aduz: O fiscal do contrato anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

Por outro lado a Lei nº 14.133/2021, também, define as responsabilidades e competência da Alta Administração, que tem a obrigação de dar suporte aos fiscais de contrato a fim de garantir que eles tenham competência, estrutura adequada, independência e integração com outros setores para subsidiar a tomada de decisões, como a assessoria jurídica e o controle interno dos órgãos, tal como disciplina o §3º do Art. 117: O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

Este contraponto de competências e responsabilidades entre o responsável pelo acompanhamento da execução contratual e a Alta Administração é crucial devido ao entendimento de que o fiscal do contrato não tem como exercer sua função de forma isolada e autossuficiente. Ou seja, a efetividade do controle contratual depende não apenas da capacidade técnica do fiscal, mas também da atuação coordenada entre os diversos setores administrativos, o que reforça a ideia de que o acompanhamento da execução contratual é uma tarefa coletiva e interdisciplinar.

Sobre a fiscalização de contratos e a interdependência entre os setores administrativos para garantir uma boa execução contratual, acrescenta Marçal:

a fiscalização de contratos não pode ser vista como um ato isolado, mas sim como um procedimento contínuo e colaborativo, onde o fiscal atua em conjunto com outros setores, sob a coordenação da Alta Administração, para garantir que os objetivos do contrato sejam cumpridos, dentro das disposições legais. (Justen Filho, 2022, p.45).

Esse suporte perante as responsabilidades a serem assumidas pelo fiscal do contrato se coaduna com os princípios da governança pública, da segregação de

funções, da confiabilidade, da integridade e do controle interno, com o propósito de obter resultados concretos e otimizar os recursos públicos.

Ainda vale destacar que, como instrumento de promoção da igualdade e inclusão no âmbito das contratações públicas, a nova lei de licitações e contratos trouxe dispositivos que visam garantir direitos, como inclusão e igualdade. O Art. 116 exige que as empresas contratadas pela Administração Pública adotem práticas que garantam a efetivação da inserção de pessoas com deficiência, reabilitados e aprendizes no mercado de trabalho. Essa previsão não reflete apenas a necessidade de observância de políticas públicas de inclusão social, como também vincula a execução do contrato ao cumprimento de obrigações de natureza social.

6. As Ações a Serem Tomadas Pela Administração Pública Com o Propósito de Cumprir as Exigências da Nova Lei de Licitações e Contratos

A Lei nº 14.133/2021 trouxe normas de caráter geral e específico. As normas de caráter geral são pontos que se aplicam a todos os entes: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de forma igual. Já as normas de caráter específico, são tópicos que abrem margem para que os entes federativos e órgãos públicos possam criar regulamentos conforme a sua realidade.

Dessa forma, a Lei nº 14.133/2021 aponta para a necessidade de regulamentação de vários de seus dispositivos e o desafio da tomada de ações que a administração pública deve implementar para garantir conformidade e eficiência frente as novas exigências dessa legislação.

A exemplo, o §1º do Art. 20 dispõe: Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário definirão em regulamento os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo, da mesma forma o Art. 19 dispõe que a administração deve instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras; criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras; instituir modelos de minutas de editais, de termos de referência e de contratos padronizados.

Nesse sentido, a regulamentação dessa lei é essencial para garantir a uniformidade de sua aplicação, mas, principalmente, para adaptar suas diretrizes às especificidades de cada ente e órgão público. Segundo Carvalho Filho (2022, p.242):

a complexidade da nova legislação exige uma adequação das normativas internas dos órgãos públicos para permitir uma transição adequada e segura. A regulamentação interna é necessária não apenas para assegurar o cumprimento das diretrizes legais, mas também para possibilitar a adoção de melhores práticas, ajustadas ao cenário específico de cada instituição.

Cumprida a exigência da regulamentação da lei, sucede a fase da execução, na qual os procedimentos deverão ser postos em prática, exigindo uma coordenação eficiente da administração com o objetivo de assegurar a efetividade dos contratos. Segundo Meirelles (2023, p. 315):

a execução bem-sucedida depende não apenas da conformidade com os normativos, mas também do acompanhamento contínuo dos contratos, visando à qualidade dos serviços prestados e ao alcance dos resultados esperados. Dessa forma, o papel dos gestores e fiscais de contrato se torna essencial, sendo necessário que estejam capacitados para monitorar e avaliar o cumprimento das obrigações contratuais, sempre à luz da nova legislação.

Portanto, com o propósito de cumprir as exigências da Lei nº 14.133/2021, a capacitação de fiscais e gestores de contrato é primordial já que são estabelecidas responsabilidades específicas e diretrizes mais detalhadas para a fiscalização dos contratos. Assim, O Manual de Fiscalização Contratual do Tribunal de Contas da União indica: o §1º, inciso X do Art. 18 trata do reconhecimento legal da importância de capacitar os fiscais de contrato para que sejam atingidos os objetivos do interesse público.

Isto é, a Lei nº 14.133/2021 quer atender aos anseios da Administração Pública, das empresas fornecedoras de bens e serviços, e consequentemente da sociedade, quando cria regras e diretrizes visando a seleção da proposta que garanta maior vantajosidade para a administração, mas que, também, evite perdas de recursos, garanta a prestação de contas e responsabilize a empresa contratada e/ou o agente público que cause danos diretamente à Administração ou a terceiros.

Considerando que os danos provocados por uma fiscalização contratual deficiente como desperdício de recursos, perda de objeto, punições de servidores e desvio de finalidade são irreversíveis. O artigo 117 da Lei nº 14.133/2021 permite que a administração contrate terceiros para assistir e subsidiar os fiscais com

informações pertinentes à sua atribuição, também, estabelece as bases para a atuação do fiscal do contrato.

Já o parágrafo 1º define a obrigação de anotar em livro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução contratual, e determinar o que for necessário à regularização de faltas ou defeitos. Em seguida, o parágrafo 2º assevera que as decisões e providências que ultrapassem a competência do representante deverão ser, por ele, solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas apropriadas. Ainda aduz que a omissão na tomada de providências constitui falta punível administrativamente, responsabilizando o fiscal.

Ainda na parte da execução contratual, a Administração deve atentar-se para o artigo 118, que define que o contratado deverá manter preposto, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato. O preposto é o responsável pela orientação da conduta do pessoal terceirizado, ou seja, os servidores da Administração devem abster-se de dar ordens diretamente aos empregados terceirizados.

Das providências a serem adotadas pela Administração, cabe destacar a necessidade de se regulamentar a subcontratação, por meio de diretrizes e procedimentos a serem seguidos, observando-se no mínimo o exposto no artigo 122: Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.

Sobre a subcontratação o Manual de Fiscalização Contratual do Tribunal de Contas da União expressa:

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

Outra etapa disciplinada na Lei nº 14.133/2021 diz respeito a extinção contratual por problemas ligados à fiscalização contratual e inclui entre as possibilidades de extinção o desatendimento das determinações regularmente expedidas pelo fiscal do contrato ou por autoridade superior, ou seja, a

administração pode chegar ao desfazimento do contrato no caso de a empresa contratada não atender às determinações corretivas decorrentes da sua fiscalização.

Por fim, o capítulo da execução contratual da Lei nº 14.133/2021 é encerrado com o dispositivo atinente ao controle social, assim aduz o Art.123:

Art. 123. A Administração terá o dever de explicitamente emitir decisão sobre todas as solicitações e reclamações relacionadas à execução dos contratos regidos por esta Lei, ressalvados os requerimentos manifestamente impertinentes, meramente protelatórios ou de nenhum interesse para a boa execução do contrato.

conforme o Caderno da Escola Paulista de Contas Públicas do TCE-SP, o artigo retromencionado confere à Administração:

o dever de emitir, explicitamente, decisões sobre a totalidade das solicitações e reclamações atinentes à execução dos contratos públicos. Isso significa que os entes deverão receber as solicitações e reclamações da população ou do próprio contratado, instruir o tema com as informações e dados pertinentes, e emitir decisões ou respostas de forma expressa, salvo nas hipóteses de requerimentos: manifestamente impertinentes, meramente protelatórios ou sem nenhum interesse para a boa execução do contrato. (Caderno da Escola Paulista de Contas Públicas, São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2023, p.37).

Em suma, a Lei nº 14.133/2021, nova lei de licitações e contratos administrativos, no que concerne a execução contratual, confirma a fiscalização como sendo um assunto de primordial importância para a boa execução dos contratos administrativos, dado que contratos bem elaborados e resultantes de processos licitatórios bem conduzidos podem ter seus resultados prejudicados em face de uma fiscalização contratual mal realizada.

7. Resultados e Discussões

De longe, é inegável a necessidade de realizar uma análise prévia da legislação que versa sobre contratos públicos para, enfim, adentrar na questão da gestão dos contratos propriamente dita.

Ao reunir e consolidar dispositivos da Lei nº 8.666/1993 (anterior lei de licitações e contratos administrativos), da Lei nº 10.520/2002, que dispõe sobre o pregão, e da Lei nº 12.462/2011, que criou o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), a Lei nº 14.133/2021 incorpora ao universo das licitações e dos contratos administrativos novos princípios balizadores.

Isto posto, todo o arcabouço legal buscou resultados específicos que, aplicados de forma sistemática, visam a maior eficiência e transparência na utilização dos recursos públicos. Assim, espera-se uma melhora significativa no que tange aos aspectos de gestão contratual, bem como em toda a cadeia da contratação.

De partida, já é notável a intenção do legislador de estabelecer o planejamento como uma das principais ações inerentes à eficiência, isto porque, ao considerar que uma contratação será bem planejada, os riscos inerentes à execução do referido contrato serão mitigados desde sua idealização até a consequente entrega do objeto contratado.

Além disso, a aplicação dos princípios na gestão do contrato resultará em melhorias sistêmicas, aproximando a administração pública das práticas contemporâneas da gestão privada, principalmente quando se trata da diminuição de burocracias, da adoção de tecnologias e da incorporação de práticas de governança e integridade. Ademais, outro aspecto relevante é a percepção de maior transparência dos atos da administração pública no que se refere ao processo de contratação e execução contratual, posto que a nova lei impõe a necessidade de implementação de conduta ética e transparente ao segregar funções, planejar processos e racionalizar recursos públicos.

Isso posto, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece que execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada pela Administração através de seus representantes especialmente designados e preparados para essa missão, e ainda, assevera pela necessidade de se implementarem medidas efetivas de fiscalização contratual e pela caracterização da atividade de fiscalização como uma questão de postura profissional do servidor designado para tal função.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De fato, a entrada em vigor da nova Lei de Licitações nº 14.133/2021 buscou fechar lacunas importantes no que diz respeito a segurança jurídica, bem como o aperfeiçoamento das ferramentas e sistemas de contratação pública e gestão de contratos administrativos.

A reorientação do foco em relação à lei de licitações e contratos anterior, assim como o combate à corrupção, a introdução de princípios como governança, planejamento, celeridade, segregação de funções e desenvolvimento nacional sustentável faz ver com maior realce a importância da fiscalização contratual.

Nessa esteira é preciso se entender o processo de gestão do contrato, que tem como principal matéria, por óbvio o próprio instrumento contratual. Ocorre que esse processo de gestão engloba diversas etapas que vai desde a assinatura do contrato, perpassa pela fiscalização e execução contratual, por eventuais alterações contratuais e finda na extinção do contrato.

O fiscal da Administração deve ser capacitado para garantir que os resultados esperados com a contratação sejam realmente obtidos em benefício do órgão ou entidade contratante. Entre outros aspectos, o fiscal de contrato deve ter consciência de que tem uma responsabilidade individualizada com relação ao cumprimento do contrato avençado, podendo, inclusive, ser responsabilizado individualmente quando do exercício inadequado dessa atribuição.

Portanto, é necessário que a administração promova o desenvolvimento e aperfeiçoamento de profissionais capazes de executar de forma adequada as determinações legais, bem como investir em tecnologias de gestão que disponham de ferramentas apropriadas para tal fim.

Vale ressaltar, também, que os mecanismos a serem implementados pela administração pública podem constituir ao longo dos anos excelentes resultados para o patrimônio público, considerando a melhor aplicação de recursos, visto que a nova lei trouxe inovações cujo objetivo visa oferecer transparência e eficiência na execução dos contratos.

Assim, a entrada em vigor da nova lei se mostrou como uma grande mudança de cultura, promovendo uma abordagem mais estratégica na contratação pública, voltada à eficiência e ao cumprimento dos objetivos institucionais. Essas mudanças podem vir a representar a oportunidade de o serviço público brasileiro mudar de patamar, tanto no que se refere a transparência, como no que diz respeito a celeridade, economicidade, eficiência e efetividade e de suas contratações.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Herbert. **Nova lei de licitações e contratos**. 1 ed. São Paulo: Estratégia Concursos, 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 1 abr. 2021.

Caderno da Escola Paulista de Contas Públicas, São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2023.

COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: Minha Biblioteca, SRV Editora LTDA, 2021.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**, 2. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2023

LOPES DE TORRES, Ronny Charles. **Lei de Licitações Públicas Comentadas**, 15. Ed., São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

Manual de Licitações e Contratos: **Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**, 2021.

POZZO, Augusto Neves. **Lei de licitações e contratos administrativos comentada: Lei 14.133/21**. São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021

REIS, Luciano Elias e; BACKES, Camila. **A licitação pública e sua finalidade de promover o desenvolvimento nacional sustentável**. Revista de Estudos Jurídicos UNESP, Franca, ano 19, n. 30, p. 1-19, ago-dez. Disponível em: <http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/index>>

RODRIGUES, Rodrigo B. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: Minha Biblioteca, SRV Editora LTDA, 2021

SPITZCOVSKY, Celso. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: principais diretrizes e mudanças**. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). SRV Editora LTDA, 2024.