



PENALIDADES APLICADAS A CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTINUADOS: O CASO IFSC

Nauana Gaivota Silveira
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
nauanagaivota@gmail.com

Bruno Marcos Goulart da Silva
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
brunogoulart1987@gmail.com

Resumo

A supremacia do interesse público ao particular permite à Administração impor cláusulas exorbitantes nos contratos que firma. Entre estas cláusulas, destaca-se a possibilidade de aplicar penalidades à contratada, figurando como um dever-poder. Este trabalho tem por objetivo analisar as penalidades aplicadas em 2014 pelo Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC) em decorrência de ocorrências em contratos de serviços continuados. Foi desenvolvido através de pesquisa descritiva conclusiva, caracterizada como estudo de caso, por meio de censo. Os dados foram analisados qualitativamente. A instituição aplicou 54 sanções no ano objeto de estudo, sendo 09 referentes a contratos de serviços continuados. Dentre estas, constam apenas advertências e suspensões temporárias de participar de licitações. As infrações penalizadas com suspensão tem relação com descumprimento de obrigações trabalhistas e reincidências de faltas já penalizadas por advertência. Esta prática está de acordo com o previsto pela literatura, uma vez que há de se considerar o princípio da proporcionalidade e, entre as faltas incorridas, nenhuma ensejava na rescisão do contrato ou em danos de elevada proporção para a Administração. O procedimento adotado pela instituição vem ao encontro do preconizado pela legislação e tem apresentado bons resultados na busca da melhor gestão dos recursos públicos e na excelência dos serviços.

Palavras-chave: Contratos Administrativos, Contratação de Serviços Continuados, Aplicação de Penalidades.

INTRODUÇÃO

Os contratos administrativos, assim como as compras públicas, são instrumentos para uma boa gestão dos recursos públicos, escassos diante das inúmeras demandas da sociedade. A fiscalização da execução destes é um dever do gestor público, que tem a possibilidade de penalizar a Contratada por infrações, fazendo com que os contratos tragam o resultado esperado. Os contratos de serviços continuados merecem uma atenção especial no que diz respeito a fiscalização e a penalização, já que envolvem direitos trabalhistas e previdenciários.



Apesar de a legislação prever o dever de fiscalizar e penalizar e elencar as penalidades possíveis, não estabelece uma relação entre as infrações e a correspondente penalidade, deixando um espaço de discricionariedade para o administrador.

Diante deste panorama, o problema da pesquisa é definido como “De que forma as inexecuções contratuais estão sendo penalizadas pelo Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Santa Catarina”?

O objetivo deste estudo é analisar as penalidades aplicadas em 2014 pelo Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC) em decorrência de ocorrências em contratos de serviços continuados.

Justifica-se por permitir a identificação dos principais problemas ocorridos com contratos de serviços continuados, buscando uma melhor gestão das contratações de forma a evitar a ocorrência repetida destas ocorrências, que causam prejuízos a Administração. Justifica-se ainda por servir de parâmetro para outras instituições na dosimetria de suas penas e para que a Administração Pública tenha um entendimento alinhado sobre penalizações. Por fim, justifica-se por fornecer informações sobre a gestão pública, de forma a propiciar o aprimoramento dos conhecimentos sobre esta área.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa é classificada como descritiva, uma vez que se propõe a analisar, sem interferência do pesquisador, o processo de penalização de contratos administrativos de serviços continuados no IFSC. Esta modalidade de pesquisa, conforme Collis e Hussey (2005, p.24) “descreve o comportamento dos fenômenos. É usada para identificar e obter informações sobre as características de um determinado problema ou questão”.

Na conclusão da pesquisa, haverá significativa informação acerca do assunto. Desta forma, segundo Gil (2002), é possível classificá-la como descritiva conclusiva, pois tem como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, bem como o estabelecimento de relação entre variáveis e fatos, além de possuir objetivos bem definidos, procedimentos formais, por ser bem estruturada e dirigida para a solução de problemas ou avaliação de alternativas de cursos de ação.

Quanto aos procedimentos, uma vez que objetiva a análise de uma única empresa, o IFSC, é classificada como estudo de caso, pois “trabalha com grupos de uma identidade, sem a preocupação de generalização. Estuda manifestações de um grupo específico” (BOENTE e BRAGA, 2004, p. 11).

Os dados que subsidiam a pesquisa foram coletados por pesquisa de campo, com análise documental e observação. A pesquisa de campo objetiva, conforme Marconi e Lakatos (2003, p. 186) “conseguir informações sobre um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles. Consiste na observação de fatos e fenômenos tal como ocorrem espontaneamente”. Na pesquisa documental, segundo as autoras, a fonte de coleta de dados são documentos, escritos ou não, denominados fontes primárias, sendo a coleta dos dados simultânea ao acontecimento dos fatos ou posterior, com base em registros. Já a observação faz uso dos sentidos para captação de determinados aspectos do fenômeno, abrangendo ver, ouvir e analisar situações específicas. O



Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) consolida todas as penalidades aplicadas a empresas que fornecem ou prestam serviços ao governo e foi a principal fonte de dados.

Uma vez que serão analisadas todas as sanções aplicadas aos contratos de serviço continuado no ano de 2014, o trabalho é um censo, pois se constitui na enumeração total de uma população (MALHOTRA, 2011).

Os dados são analisados de forma qualitativa. Para Malhotra (2011, p. 155), “pesquisa qualitativa é uma metodologia de pesquisa não estruturada, exploratória, baseada em pequenas amostras, que proporciona *insights* e compreensão do contexto do problema”.

REFERENCIAL TEÓRICO

Contratos Administrativos

Os contratos administrativos são uma espécie do gênero contrato, com algumas particularidades. Contrato, segundo Meirelles (apud MUKAI, 2004), é todo acordo de vontades para criar obrigações e direitos recíprocos, firmado livremente pelas partes, “um negócio jurídico bilateral e comutativo, isto é, realizado entre pelo menos duas pessoas que se obrigam a prestações mútuas e equivalentes em encargos e vantagens” (MEIRELLES apud MUKAI, 2004, p. 119).

Contrato administrativo, por sua vez, é, de acordo Mello (2002, p. 557-558):

Um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força da lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas assujeitam-se a cabíveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado.

Meirelles (2002, p. 195) conceitua contrato administrativo como “o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”.

Di Pietro (2007, p. 239) destaca que “a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos”.

A legislação define contrato nos termos do artigo 2º da Lei 8666/93 como “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” (BRASIL, 1993).

Diante dos conceitos apresentados, fica evidente que, para constituir um contrato administrativo, é imprescindível a presença da Administração Pública como uma das partes, atuando como Poder Público. Uma vez que é inerente a atuação do Poder Público, a busca da satisfação do interesse público, o contrato administrativo deve objetivar uma finalidade pública, sob pena de desvio de poder (Martelli, 2011).



Os contratos administrativos, via de regra, se originam de licitação. A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes” (BRASIL, 1988)

A Lei nº. 8.666/1993, ao regulamentar este artigo, estabelece “normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1993). Licitação é um procedimento administrativo que, conforme disposto no caput do artigo 3º da Lei nº. 8.666/1993:

Destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Percebe-se que a licitação “é o antecedente necessário do contrato administrativo; o contrato é o conseqüente lógico da licitação” (MEIRELLES, 2002, p. 260).

Os contratos são regulados pela Lei 8.666/93, em especial nos artigos 54 a 80 e, na omissão desta, pelos princípios da teoria geral dos contratos e disposições de direito privado, possuindo características próprias, por subordinar-se a normas que o diferenciam dos contratos celebrados entre particulares, normas estas de direito público.

As regras de Direito Público, exorbitantes e derogatórias do direito comum, “garantem à Administração Pública uma série de prerrogativas e privilégios que jamais poderiam ser admitidos em uma contratação feita por particulares” (FRANCO et al., 2012, p.3). A fixação de cláusulas de forma unilateralmente pela Administração é uma destas prerrogativas. “Por esta razão a doutrina afirma que a Administração faz uma oferta aos interessados, estabelecendo as condições em que pretende contratar e a apresentação das propostas equivale à aceitação da oferta. Tanto é assim que um dos requisitos obrigatórios do instrumento convocatório é a minuta do contrato” (MARTELLI, 2011, p. 6).

A disposição de cláusulas exorbitantes, conforme Martelli (2011) figura como uma das prerrogativas dos contratos administrativos. A possibilidade de exigência de garantia, a alteração e rescisão unilateral, a fiscalização e a aplicação de penalidades estão entre estas cláusulas. Tais cláusulas, de acordo com Franco et al (2012), garantem à Administração Pública condições de adotar medidas contra os inadimplentes, com a aplicação de penalidades. Neste mesmo sentido, Meirelles (2002) afirma que não haveria qualquer utilidade a fiscalização do contrato se, uma vez constatada a infração, não houvesse forma da Administração punir pela falta cometida.

A supremacia do interesse público ao particular, de acordo Justen Filho (2005), se dá em razão do dever da administração pública de proteger o princípio de legalidade, impondo, para este fim, cláusulas que seriam ilícitas em contratos entre particulares.

No entanto, as prerrogativas decorrentes da supremacia do interesse público sobre o privado somente devem ser aplicadas para satisfazer o interesse da coletividade, não podendo ser utilizadas para satisfazer interesse do aparelho estatal ou agente público. Ou



seja, o que deve ser atendido é o interesse público primário (interesse público propriamente dito), e não o secundário (interesse da Administração) em detrimento do primário (VIOLIN; TABORDA, 2003).

A Administração Pública, segundo Justem Filho (2005, p. 478), “não pode ser atada e tolhida na consecução do interesse público. Mas isso não significa que os interesses privados possam ser expropriados ou sacrificados em prol do interesse público, sem respeito a limites e garantias constitucionais”. Na mesma linha, Di Pietro (2007) esclarece que há limites impostos à Administração, que, quando violados, caracterizam desvio de poder ou finalidade, ocasionando a nulidade do ato e responsabilização da autoridade. Não é permitida a alteração do objeto do contrato ou de suas condições financeiras, podendo o contratado pleitear os seus direitos junto ao poder judiciário, se sentir lesado (SILVA, 2010).

O contrato administrativo, conforme com Teles (2012, p. 30) “é o instrumento utilizado pela administração pública para estabelecer as regras de relacionamento com seus fornecedores de bens e serviços”. Quanto ao seu conteúdo, Santos (2013) destaca que deve contemplar claramente a vontade das partes e que sua execução busca o cumprimento destas vontades, dentro do estabelecido como objeto, prazos e condições, sendo gerenciado e fiscalizado pela Administração Pública.

Terceirização de Serviços Continuados

Uma das possibilidades do contrato administrativo é a terceirização de serviços continuados, quando há a licitação para contratação de empresas especializadas para prestação de serviços de apoio administrativo, ou seja, atividade-meio, sendo vedada a terceirização de atividades-fim. Exemplos de serviços continuado contratados são limpeza e conservação, recepção, vigilância, entre outras atividades.

A terceirização de serviços públicos tem por objetivo o atendimento das necessidades coletivas, com eficiência, descentralizando e privatizando atividades de modo a limitar e reduzir a atuação do Estado que passa a executar atividades de auxílio, coordenação e fomento, ou seja, as suas atividades-fim. O Estado utiliza esse mecanismo para reduzir o tamanho da máquina estatal, e para diminuir custos, e obter produtos mais aperfeiçoados, promovendo o aumento de produtividade. Uma das principais características da terceirização na administração pública refere-se à execução indireta dos serviços sem a criação de vínculo de emprego (SILVA, 2010, p. 3)

Neste mesmo sentido, tendo por base o Decreto-Lei 200/67, Di Pietro (2007) enfatiza que a terceirização tem como principal vantagem a especialização da empresa contratada, permitindo a empresa tomadora concentrar-se nas suas atividades-fim, gerando uma diminuição de encargos trabalhistas e previdenciários e consequente redução do preço do serviço.

A Fiscalização dos Contratos

Frente a prevalência do interesse público e a possibilidade de impor cláusulas exorbitantes no contrato administrativo, Gasparini (2006) destaca que impõe-se à Administração o poder-



dever de acompanhar e fiscalizar continuamente a execução do contrato, com sanções estipuladas para inexecuções.

Ao realizar a contratação serviços terceirizados, os Órgãos precisam fazer o acompanhamento e a fiscalização destes contratos, obedecendo ao disposto na Lei 8.666/93 e Instrução Normativa nº 2/2008, emitida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que “dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não” (BRASIL, 2008).

O artigo 67 da Lei 8.666/93 define a obrigatoriedade da fiscalização dos contratos, afirmando que “A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição” (BRASIL, 1993). O artigo 31 da Instrução Normativa 02/2008 reforça esta condição, destacando que “o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato, devendo ser exercidos por um representante da Administração, especialmente designado na forma dos arts. 67 e 73 da Lei n. 8.666/93 e do art. 6º do Decreto n. 2.271/97”. (BRASIL, 2008).

Nesta Instrução, conforme exposto por Silva (2010), são definidos instrumentos de controle para o acompanhamento e fiscalização da execução de contratos, entre eles: verificação de prazos de execução, recursos humanos empregados - quantidade e formação profissional exigida, qualidade e quantidade de materiais aplicados, adequação dos serviços prestados e da rotina de execução, cumprimento das obrigações contratuais e a satisfação dos usuários.

A fiscalização do contrato compete à Administração, sendo definida por Meirelles (2002) como a supervisão, acompanhamento, fiscalização e intervenção na execução do contrato para garantir o seu fiel cumprimento. Esta fiscalização, de acordo com Silva (2010) é efetuada por fiscais de contratos, designados para acompanhar a execução dos serviços, bem como garantir o total cumprimento das cláusulas contratuais.

A fiscalização eficiente e eficaz dos contratos administrativos constitui fator primordial para o alcance dos melhores resultados da contratação. Os agentes públicos envolvidos, especialmente o fiscal, deve ter conhecimento aprimorado das regras jurídicas e procedimentais que regulam a execução contratual, bem como ter clareza sobre as suas responsabilidades e competências (SANTOS, 2013, p. 8).

Leiria (1998 apud SILVA, 2010) afirma que os fiscais devem atuar de forma proativa, promovendo a efetiva fiscalização dos contratos, aprimorando seus conhecimentos por meio de participação em cursos, seminários e outros eventos, buscando aplicar na prática com o objetivo de gerar uma maior efetividade à fiscalização e evitar as fraudes e o descumprimento dos direitos trabalhistas dos colaboradores terceirizados.

Neste sentido, a autora reforça que “a atuação estratégica dos agentes públicos nos momentos de conflitos estabelecidos durante as relações contratuais eleva a qualidade do serviço público perante a sociedade ao preservar o órgão contra futuras ações trabalhistas onde a administração responde solidária e subsidiariamente” (SILVA, 2010, p. 2).

Os contratos são fiscalizados e acompanhados para se verificar o seu cumprimento, objetivando a qualidade dos serviços prestados e a economicidade do contrato. Apesar disso, Silva (2010, p. 7) ressalta que “o acompanhamento não atenua e nem retira a responsabilidade técnica e encargos próprios do contratado, que responderá pelos danos que vier a causar a terceiros em razão de sua culpa ou dolo, como previsto no artigo 70 da Lei 8.666/93”.

Quanto à forma de fiscalização, Justen Filho (2005) afirma que esta poderá ocorrer de forma ativa ou passiva. A forma ativa consiste basicamente na verificação da atividade do contratado, por meio de exames e aprovações, de modo consistente e sistemático. A forma passiva consiste no acompanhamento pelo fiscal das atividades do contratado. Ambas as formas de fiscalização não devem extrapolar os limites do contrato, verificando o cumprimento das cláusulas pactuadas.

A Lei 8.666/93 estabelece, em seu artigo 67, que “o representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados” (BRASIL, 1993). Complementando o disposto na lei, Silva (2010, p. 5-6) destaca que “o fiscal manterá em seu poder pastas ou arquivos com o resumo das fiscalizações e observações efetuadas, verificando se a execução cumpre a descrição do serviço em edital de licitação, e na proposta da empresa e cláusulas do contrato”.

Tendo em vista que contratação não é um fim em si mesmo, mas um instrumento de aplicação de recurso público, o administrador público deve dedicar especial atenção ao acompanhamento e à fiscalização de sua execução, de modo que o objetivo da contratação seja plenamente alcançado e bem empregado o dinheiro público (SANTOS, 2013, p. 52).

Apesar de toda a normativa, o acompanhamento de um contrato, segundo Santos (2013) não se resume em uma atividade formal. Envolve todas as atividades para garantir que o serviço será prestado de acordo com o estipulado em contrato. De qualquer forma, o fiscal precisa atuar dentro dos limites legais, registrando e exigindo o cumprimento do contratado.

A fiscalização eficaz e o sistemático acompanhamento da execução do contrato propiciam, de acordo com Justen Filho (2005), uma melhoria da qualidade dos serviços prestados. Portanto, evidencia-se a importância do fiscal. Há de se destacar que, conforme aponta Santos (2013), que o fiscal de contrato deve adotar as medidas necessárias para sanear os problemas encontrados na execução contratual, sob pena de responsabilização por desídia e por negligência. Entretanto, Silva (2010) esclarece que o fiscal não tem autoridade para resolução de todos os problemas, devendo comunicar à autoridade superior as providências que fugirem de seu alcance e responsabilidade. A autora reforça que:

O êxito da contratação está relacionado diretamente ao processo de observação e acompanhamento constante da execução do objeto contratado e da sistemática adotada pelo órgão contratante para garantir que o prestador de serviços cumpra todas as exigências que envolvem o compromisso com a prestação dos serviços de forma especializada.



Manter a qualidade nos serviços prestados e buscar a otimização dos recursos é, conforme Santos (2013), papel do fiscal do contrato. Ainda segundo a autora, o fiscal “deve, também, saber orientar; defender direitos; manifestar-se motivadamente em todas as anotações que fizer no livro próprio de ocorrências; possuir organização, com vistas a cobrar o adequado cumprimento do objeto contratado” (SANTOS, 2013, p. 59).

Aplicação de Penalidades Administrativas

Em decorrência das cláusulas exorbitantes, é permitido a Administração Pública fiscalizar, modificar o contrato unilateralmente e aplicar sanções pela inexecução, atraso ou qualquer outra forma de execução imperfeita.

Furtado (2001, p. 234) ressalta que:

Em decorrência da supremacia do interesse público, não pode a Administração assumir posição passiva, aguardando que o contratado cumpra todas as suas obrigações contratuais, esperando o fim do termo do contrato para verificar se seu objetivo foi efetivamente alcançado, se seu objeto foi cumprido.

Conforme disposto no artigo 66 da Lei nº 8.666/93, “o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial” (BRASIL, 1993). Desta forma, Augusto Júnior (2009) destaca que a apuração da falta cometida pela contratada não é uma faculdade, e sim um dever da Administração, podendo ser responsabilizada pela sua omissão, se for o caso. “As sanções penais são previstas não só para o contratado que incorre em comportamento lesivo ao interesse público, mas também para o agente público” (PINTO, 2008, p. 49).

A Contratada, ao descumprir as obrigações previstas no contrato administrativo estará sujeita à responsabilização civil, criminal e administrativa. Para a responsabilização civil, deverão ser obedecidas às regras estabelecidas no Direito Civil, necessitando o ajuizamento da ação civil nos órgãos do Poder Judiciário, devendo ser comprovada a culpa do particular contratado. Em relação à responsabilização penal, caberá ao Ministério Público oferecer a denúncia perante o juiz criminal, podendo ser condenado em caso de comprovação da materialidade e da autoria. A responsabilização administrativa decorre da inexecução contratual ou do descumprimento dos deveres administrativos, estando sujeita a empresa Contratada às sanções administrativas prevista em lei. (AUGUSTO JR, 2009, p. 4-5)

A responsabilização administrativa, objeto deste estudo materializa-se na sanção Administrativa, definida como a sanção afliitiva imposta pela administração ao contratado que descumpriu as condições impostas no instrumento contratual (AUGUSTO JR, 2009). O atributo administrativo da auto executoriedade, que segundo Meirelles (2002) consiste na possibilidade que atos administrativos ensejam de imediata e direta execução pela própria Administração independentemente de ordem judicial, possibilita a aplicação da penalidade administrativa sem intervenção do Poder Judiciário. Entretanto, esta prática será submetida à fiscalização judiciária, tendo por base os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública.



A Lei nº 8.666/93 estabelece, no artigo 87, as espécies de sanções administrativas, conforme transcrito a seguir:

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

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior. (BRASIL, 1993)

O parágrafo 2º do referido artigo, esclarece que “as sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis” (BRASIL, 1993). A multa, portanto, pode figurar em conjunto com as demais sanções.

Posteriormente, com a edição da Lei 10.520/2005, que institui modalidade de licitação denominada pregão (BRASIL, 2005), foi criada uma nova espécie de sanção, denominada Impedimento para Licitar com a Administração pelo período de até 5 (cinco) anos. “O elenco de sanções administrativas é reduzido, não podendo ao administrador incluir outros tipos de sanção, em face do princípio da legalidade” (AUGUSTO JR, 2009, p. 14)

A advertência é a sanção administrativa de menor gravidade. Justen Filho (2005) esclarece que sua aplicação é indicada para inexecução parcial de deveres de diminuta monta. De acordo com Pereira Junior (2003), é uma penalidade moral, afetando à reputação da empresa. O autor entende que a aplicação desta penalidade cabe “em faltas leves, assim entendidas aquelas que não acarretam prejuízo de monta ao interesse do serviço, o qual, a despeito delas, será atendido; prevenir que a falta venha a inviabilizar a execução do contrato ou obrigue a Administração a rescindi-lo é a prioridade da advertência” (PEREIRA JR, 2003, p. 797).

Apesar de não implicar em prejuízo imediato para o contratado, Teles (2012) destaca que a advertência funciona como uma anotação do cometimento de infração administrativa, sendo considerada no caso aplicação de novas penalidades, tratando o contratado como reincidente. Ainda sobre a função da advertência, Augusto Júnior (2009) afirma que esta é utilizada para cientificar ao contratado que a reincidência de conduta faltosa poderá acarretar em aplicação de penalidade mais severa.

A multa decorre do inadimplemento contratual, traduzido no fato de a contratada deixar de cumprir sua obrigação (AUGUSTO JR, 2009). Vale lembrar que a quantia fixada a título de multa jamais poderá ser elevada a ponto de adquirir caráter de confisco, uma vez a Constituição, em seu artigo 150, alínea IV veda esta situação, independentemente da gravidade da infração (BRASIL, 1988).

A Suspensão Temporária impede que a empresa participe de novas licitações ou celebre contratos com a Administração pelo período de até 02 (dois) anos. Augusto Júnior (2009, p. 18)



acredita que esta penalidade “deve ser aplicada em faltas extremamente graves”. Nesta mesma linha, Pereira Junior (2003, p. 797) defende que:

A suspensão temporária é a penalidade que a Administração pode graduar até 2 anos, segundo a gravidade de infração, capaz de deixar pendente, total ou parcialmente, a prestação acordada, com prejuízos ao interesse do serviço; é a penalidade severa que deve corresponder à conduta do contratado que, por culpa, inviabiliza a execução do contrato e, no mais das vezes, constranger a Administração a rescindi-lo.

Já a Declaração de Inidoneidade é a mais rigorosa das sanções prevista na Lei 8.666/93, uma vez que afasta a empresa de licitações de qualquer órgão da Administração Pública por um prazo indeterminado. Para que os efeitos da sanção sejam extintos, é necessário solicitar a reabilitação. Para tal, é preciso evidenciar que os motivos que levaram a declaração da inidoneidade foram extintos. A solicitação de reabilitação deve ser dirigida ao órgão que aplicou a sanção após decorrido o período de dois anos. É considerado crime contratar com empresa declarada inidônea. “Enquanto que na penalidade de suspensão temporária a empresa tenha agido por culpa, na declaração de inidoneidade o comportamento do contratado deve ter sido doloso” (AUGUSTO JR, 2009, p. 22).

O artigo 7º da lei 10.520/2002 estabelece o impedimento para licitar ou contratar com a Administração Pública, determinando que:

Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais (BRASIL, 2002).

Uma empresa penalizada com suspensão, impedimento ou declarada inidônea, ao participar de licitações, será inabilitada. Entretanto, o Superior Tribunal de Justiça (apud AUGUSTO JR, 2009, p. 26) defende que a declaração de inidoneidade “só produz efeito para o futuro (efeito ex nunc), sem interferir nos contratos em andamento”.

Há de se observar que “a lei 8.666/93, ao disciplinar seu artigo 87, sobre as penalidades aplicáveis ao contratado que comete falhas no curso da relação contratual, recorre a conceitos genéricos para a apuração da infração” (LOPES; COELHO, 2014 p. 21). Justen Filho vai ao encontro deste entendimento, afirmando que a lei silenciou acerca dos pressupostos de aplicação de cada sanção, remetendo, equivocadamente, à Administração a faculdade de eleger o tempo e o modo de aplicação das sanções, ofendendo assim o princípio da legalidade. Entretanto, Lopes e Coelho (2014, p. 21) defendem que “tem-se entendido por lícita a aplicação das penalidades, sob rigoroso e perseverante controle da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade”.

Esta lacuna deixada pela norma se afigura como insegurança jurídica para os contratados, frente à possibilidade, pela mais simples conduta julgada inadequada pelo



administrador público, ver-se envolvido em processos administrativo das mais diversas peculiaridades, com vista ao final causar-lhe prejuízos financeiros e de perda de patrimônio. (TELES, 2012, p. 59).

Desta forma, no intuito de evitar injustiças, as penalidades previstas na legislação devem ser analisadas considerando que, na sua aplicação, devem sempre estar presentes os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de forma que a sanção seja equivalente à gravidade da falta cometida (FRANCO et al., 2012). Corroborando com esta posição, Martelli (2011, p.11) destaca que “um ato que praticado gera um desequilíbrio injustificado entre as consequências suportadas pelas partes contratantes configura abuso de direito”.

Nesta mesma linha, Pinto (2008) afirma que as sanções, aplicadas pela Administração à Contratada que incorra em desatendimento às cláusulas contratuais, têm de ser compatíveis com a gravidade e a reprobabilidade da infração. De forma complementar, Justen Filho (2005, p. 599) enfatiza que “são inconstitucionais os preceitos normativos que imponham sanções excessivamente graves, tal como é dever do aplicador dimensionar a extensão e a intensidade da sanção aos pressupostos de antijuridicidade apurados”.

Franck Moderne (apud JUSTEN FILHO, 2005, p. 617) nos alerta que devemos sempre “adaptar a sanção à gravidade da infração, evitar as punições excessivas em relação aos fatos que as motivam (o que implica a motivação das decisões)”. Desta forma, o princípio da proporcionalidade será levado em consideração na escolha da sanção, assim como em sua quantificação.

“Justamente por esse fato, o legislador teve a acuidade de relacionar as sanções cabíveis, colocando-as em ordem crescente de gravidade, ou seja, iniciou com a pena mais leve e terminou com a pena mais severa” (FRANCO et al., 2012, p.7) .

Ainda assim, a Administração possui certa discricionariedade na aplicação das sanções, pois a lei não determina qual deve ser a sanção para cada tipo de falta cometida. Neste momento, quando age por Poder Discricionário, “o administrador também está subordinado à lei, mas ele tem liberdade para atuar de acordo com um juízo de conveniência e oportunidade, de tal forma que, havendo duas alternativas o administrador pode optar qual delas, no seu entendimento, preserve melhor o interesse público”. (MORAES, 2005, pg. 97). Discricionariedade é definida por Di Pietro (2007, p. 197) como “o modo de disciplina normativa da atividade administrativa que se caracteriza pela atribuição do dever-poder de decidir segundo a avaliação da melhor solução para o caso concreto”. Para determinar a melhor solução, alguns princípios são de grande valia, como o princípio da proporcionalidade, boa-fé e impessoalidade.

O Princípio da Proporcionalidade, conforme Mello (2002, p. 93):

Enuncia a idéia – singela, aliás, conquanto freqüentemente desconsiderada – de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência, ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam.



A proporcionalidade, de acordo com o que preconiza Di Pietro (2007), não deve ser mensurada por critérios pessoais do administrador, sendo os padrões comuns na sociedade o balizador adequado. Deve ser, portanto, medida diante do caso concreto, não apenas nos termos frios da lei. Ainda que a norma legal possua um espaço livre para decisão administrativa, de acordo com critérios de oportunidade e convivência, essa liberdade é reduzida no caso concreto, em razão de os fatos apontarem uma solução mais adequada para o administrador.

Na dosimetria de pena, a boa-fé deve nortear as decisões. Martins *apud* Pretel (2009, p. 51) define: “O princípio da boa-fé, então, como modelo de conduta ou padrão ético que o agente deve possuir, informa todo o ordenamento e tem presente em si uma função interpretativa das normas, e, pela mesma razão, uma função controladora de conduta”.

Por fim, o princípio da impessoalidade impõe ao administrador que, na prática de um ato previsto em lei, seja alcançada a finalidade nela prevista. Resultado diferente deste configurará desvio de finalidade e consequente anulação do ato. Deste modo, exclui o subjetivismo do agente, tornando a decisão impessoal, independente da identidade do julgador (JUSTEN FILHO, 2005).

Pressupõe o elemento subjetivo da culpabilidade na aplicação de penalidades. O artigo 186 do Código Civil Brasileiro estabelece que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito” (BRASIL, 2002). No entendimento de Justem Filho (2005, p. 674), “somente incidirão sanções administrativas em caso de inadimplemento culposo. Se havia motivo justificado para o atraso, o particular não poderá ser punido”.

Além da exigência de existência de culpa, Augusto Júnior (2009) enfatiza com propriedade que é preciso observar a necessidade de realizar um procedimento administrativo. A Lei nº 8.666/93, aparada pelo artigo 5º inciso LV da constituição, estabelece que a aplicação de suas penalidades deverá ocorrer após o devido processo administrativo, garantida a defesa prévia do interessado. Neste processo, devem constar todos os documentos decorrentes da fiscalização que comprovam a inadimplência da empresa.

A Constituição estabeleceu que “em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (BRASIL, 1988). Sobre o mesmo tema, Gasparini (1995, p. 365), destaca que “o direito de petição aparece como um instrumento que propicia à Administração Pública, no sentido objetivo, o reexame de suas próprias decisões e atividades”.

O fiscal deve, conforme Santos (2013), sugerir a aplicação de penalidades diante do inadimplemento das obrigações para a autoridade responsável com a proposição da aplicação das penalidades, dentro do princípio da legalidade e a razoabilidade. Este procedimento tem amparo no parágrafo 2º do artigo 67 da Lei 8666/93 que estabelece que “as decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes” (BRASIL, 1993).

É de fundamental importância que a fiscalização registre oficialmente todas as tratativas firmadas com a empresa. As anotações que não forem oficialmente formalizadas (por escrito) impedem a aplicação de qualquer penalidade a que está sujeita à empresa, mesmo se tratando de um contrato cuja execução esteja ineficiente (SANTOS, 2013, p. 72).



Desta forma, cabe ao fiscal do contrato, fiscalizar a execução dos serviços, tomar as providências que estiverem ao seu alcance, assim como registrar os fatos e elaborar relatórios, e, quando extrapolar sua competência, solicitar à autoridade superior a abertura de processo administrativo para aplicação de penalidades, sugerindo a sanção a ser aplicada, não cabendo ao mesmo a punição do contratado.

DESCRIÇÃO DO CASO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Apresenta-se a seguir a caracterização da empresa objeto do estudo e descrição do processo de penalização nesta. Posteriormente são elencadas e analisadas as penalidades aplicadas no ano de 2014.

O Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia – IFSC

Instituição pública federal, o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC) é vinculado ao Ministério da Educação (MEC) por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), possuindo autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. Tem como missão “promover a inclusão e formar cidadãos, por meio da educação profissional, científica e tecnológica, gerando, difundindo e aplicando conhecimento e inovação, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico e cultural” (IFSC, 2015).

Criado por meio do decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, como Escola de Aprendizes Artífices de Santa Catarina, passando por sucessivas transformações até que, em 2008, foi transformado em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. Sua Reitoria está sediada em Florianópolis, tendo 23 Campus por todo o estado de Santa Catarina. Os Institutos são instituições de educação básica, profissional e superior, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica, com forte inserção na área de pesquisa e extensão.

O Processo de Penalização no IFSC

O processo de penalização desenvolve-se em duas esferas, o Departamento de Contratos e a Assessoria Técnica do Gabinete da Reitora. Entretanto, a solicitação da abertura do processo e a instrumentalização do mesmo, com o registro das infrações, providências adotadas e sugestão da penalidade, é realizada pelo fiscal do contrato, por meio de Memorando Digital dirigido ao Departamento de Contratos, enviado através de sistema de gestão integrado.

De acordo com o Regimento Geral do IFSC (2010, p.12), é competência do Chefe do Departamento de Contratos, “formalizar processos de penalização às contratadas, relativos aos contratos e registro de preços”. Portanto, cabe ao mesmo, receber os pedidos de abertura de processo administrativo para aplicação das penalidades, analisá-los e encaminhar à Assessoria Técnica do Gabinete da Reitora para que seja, de fato, aberto o processo.

A Assessoria Técnica formaliza o processo administrativo, seguindo os procedimentos regidos pela Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999, garantindo ampla defesa e contraditório da

Contratada. Na conclusão do processo, o Relatório Final, assinado pela Assessoria Técnica e ratificado pela Reitora, determina as sanções a serem adotadas.

Por fim, a Assessoria informa, por Memorando Eletrônico, ao Departamento de Contratos o desfecho dos processos para comunicação aos envolvidos e registro no Sistema Unificado de Fornecedores – SICAF, para que toda a Administração Pública tenha acesso às informações.

As Penalizações aplicadas em 2014

Conforme dados registrados no SICAF, no ano de 2014, foram concluídos 54 processos para aplicação de penalidades, sendo 9 deles referentes a contratos administrativos de serviços continuados. Houve ainda a penalização de 5 contratos cujo objeto era obras e serviços de engenharia e 40 provenientes de atraso ou não entrega de materiais. Desta forma, para o objeto deste estudo, tem-se como universo as 9 penalidades aplicadas aos contratos de serviços continuados. O quadro a seguir relaciona a inexecução apurada e a sanção aplicada.

Quadro 1- Relação das Inexecuções apuradas e penalidades aplicadas pelo IFSC em 2014.

Inexecução	Sanção
Atraso nos salários, vale transporte, falta de uniforme completo e irregularidade na documentação	30 dias de suspensão
Falta de documentação: apólice de seguro	Advertência
Falta de comprovação de escritório na cidade de prestação de serviço, não apresentação de documentação e falta de uniformes e crachás.	Advertência
Manutenção de controle de ponto de modo vedado ao contrato.	10 dias de suspensão
Não apresentação de exames admissionais, falta de registros na Carteira de Trabalho, manutenção de controle de ponto de modo vedado ao contrato, não apresentação de preposto e escritório na região.	15 dias de suspensão
Não apresentação de preposto e escritório na região em 5 cidades.	20 dias de suspensão
Atraso na apresentação de documentação e notas fiscais.	Advertência
Manutenção de controle de ponto de modo vedado ao contrato, estabelecimento de escritório com 5 meses de atraso, não atendimento das solicitações do fiscal e irregularidades na documentação.	Advertência
Desaparecimento de Lixeira, amassado no capô de um veículo e danos da porta de outro.	Advertência

Fonte: Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores, 2015.



O IFSC aplicou apenas advertências e suspensões temporárias no ano de 2014, sendo a de maior duração de 30 dias. Percebe-se que, apesar de serem inexecuções significativas, não houve ocorrências que justificassem a rescisão contratual. Os casos de suspensão figuram nas situações em que há possibilidade de prejuízo aos direitos trabalhistas dos terceirizados ou em reincidências de faltas já penalizadas por advertência.

Apesar de muitas vezes a penalidade aplicada não ser correspondente a sugestão do fiscal, esta parcimônia na aplicação das penalidades é desejável, uma vez que a contratada não deve ser penalizada de forma desproporcional ao real dano causado à Administração - que geralmente é inferior ao percebido pelo fiscal, já que há envolvimento pessoal do mesmo nas ocorrências.

Entende-se que, diante do grande volume de contratos vigentes na organização objeto de estudo e das constantes indicações de infrações, o volume de penalidades aplicadas é bastante baixo. Ainda assim, a instituição está agindo dentro da legalidade e atuando de forma a coibir conduta inadequada das contratadas, proporcionando aos seus públicos serviços de qualidade.

CONSIDERAÇÕES

A aplicação de penalidades em caso de inexecuções de contratos administrativos é um dever da Administração, decorrente das cláusulas exorbitantes que regem estes contratos. É uma das formas de o gestor público garantir o cumprimento do interesse público.

Neste contexto, o fiscal do contrato tem destaque, uma vez que é designado para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, adotando as medidas cabíveis para a perfeita execução. Quando as providências ultrapassam sua competência, o mesmo deve sugerir à autoridade superior a abertura de processo administrativo para aplicação de penalidades.

No Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Santa Catarina, a Assessoria Técnica do Gabinete da Reitora é responsável pela abertura dos processos, assim como pela dosimetria da pena, já que a legislação não determina a relação entre infração e pena, apenas listando as possíveis sanções.

No ano de 2014, 54 processos foram concluídos, dentre os quais, 9 são referentes aos contratos de serviços continuados. Nenhuma das infrações penalizadas levou à rescisão do contrato, sendo aplicadas apenas as penalidades de Advertência e Suspensão. O procedimento adotado pela instituição vem ao encontro do que preconiza a legislação e tem apresentado bons resultados na busca da melhor gestão dos recursos públicos e na excelência dos serviços.

REFERÊNCIAS

AUGUTO JÚNIOR, Paulo de Tarso. **Sanções nos Contratos Administrativos na Polícia Militar do Estado de São Paulo**. Centro de Altos Estudos de Segurança. Polícia Militar do Estado de São Paulo. São Paulo, 2009. Disponível em <www.policiamilitar.sp.gov.br/caes/artigos/artigos%20pdf/PauloTarso.pdf>. Acesso em 05 de fev. de 2015

BOENTE, Alfredo; BRAGA, Gláucia. **Metodologia científica contemporânea para universitários e pesquisadores**. Rio de Janeiro: BRASPORT. 2004.



BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 06 de fev. 2015.

BRASIL. Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993. Brasília: D.O.U, 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 02 de fev. de 2015

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em 04 de fev. de 2015.

BRASIL. Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm> . Acesso em 02 de fev. de 2015.

BRASIL. Governo Federal – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa 02, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Diário Oficial da União: 2008. Disponível em <www.tc.df.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=327954&groupId=20402&folderId=340049&name=DLFE-1901.pdf>. Acesso em 02 de fev. de 2015

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2005.

FRANCO, Ana Carolina de Cassia; SAMPAIO, Amilton Luiz de Arruda; OLIVEIRA, Marcos Vinicius Monteiro de; ANDRADE, Sandra Maria Almeida Abreu de. Das penalidades previstas na lei nº 8.666/93 e seu alcance efetivo à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. **Revista Jurídica Eletrônica**. Salto. v. 1. Ano VI. jan./ jun, 2012. ISSN:1984-8854. Disponível em <www.direitoceunsp.info/revistajuridica/ed6/rje/6a_edicao/artigos_professores/das_penalidades_previstas_na_lei_n8666_93_e_seu_alcance_efetivo_a_luz_dos_principios_da_razoabilidade_e_d_a_proporcionalidade.pdf>. Acesso em 04 de fev. de 2015.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006.



GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IFSC. **Institucional**. Disponível em <www.ifsc.edu.br/menu-institucional/missao>. Acesso em 16 de fev. de 2015.

LOPES, Marcos Nascimento; Coelho, Jerusa Marins Coelho. A dosimetria das sanções administrativas aplicadas ao fornecedor. **Gestão Pública**, Salvador, ano 2, jun. 2014. Disponível em <www.saeb.ba.gov.br/vs-arquivos/HtmlEditor/file/GestaoPublicaInova%C3%A7%C3%A3oemRevista.swf>. Acesso em 09 de fev. de 2015.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTELLI, Ana Laura T. A boa fé objetiva e os limites da rescisão unilateral dos contratos administrativos por razões de interesse público. **Revista de Direito Público**. Londrina. v. 1. n. 6, p. 20-34. jan./abr., 2011 Disponível em <www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/8337/8443+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 04 de fev. de 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 2ª Ed. SP, Atlas, 2005.

MUKAI, Toshio. **Licitações e Contratos Públicos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

SILVA; Raquel Corrêa da. Fiscalização do contrato de serviços continuados. **Revista JML de licitações e contratos**. Curitiba. v. 4. n. 14. p. 38–45, mar., 2010. Disponível em <www.jmleventos.com.br/arquivos/coluna_juridica/doutrina_parecer_61_3._fiscaliza_347_343o_servi_347os_terceirizados_raquel.pdf>. Acesso em 02 de fev. de 2015.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003 .

PINTO, Márcio José Toledo. **Contratos na Administração Pública: Aplicação de Penalidades**. 2008. 62 f. Monografia (Pós-graduação em Controladoria na Gestão Pública).



Cathedra em convênio com a Faculdade OMNI, Brasília, 2008. Disponível em <www.researchgate.net/publication/28779566_Contratos_na_Administracao_Pblica_aplicao_de_penalidades>. Acesso em 07 de fev. de 2015.

PRETEL, Mariana Pretel e. **A boa-fé objetiva e a lealdade no processo civil brasileiro**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes dos. **Fiscalização de contratos**. Brasília: ENAP/DDG, 2013. 82p. ISSN 0104-7078

Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF. Disponível em <www3.comprasnet.gov.br/SICAFWeb/index.jsf>. Acesso em 10 de fev. de 2015.

TELES; João Orestes. **A Discricionariedade da Administração Pública na Aplicação das Penalidades Administrativa nos Contratos de Prestação de Serviços**. 2012. 62 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2012. Disponível em <repositorio.unesc.net/bitstream/handle/1/1641/Jo%C3%A3o%20Orestes%20Teles.pdf?sequence=1>. Acesso em 07 de fev. de 2015.

VIOLIN, Tarso Cabral; TABORDA, Mônica Oldani. As prerrogativas da Administração nos contratos administrativos. As chamadas cláusulas exorbitantes. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, nº. 62, fev. 2003. Disponível em <jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3699>. Acesso em 06 de fev. de 2015.