



## ► Fundamentos de Transferências voluntárias

### Módulo IV – EXECUÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

#### Aula 4 - Fiscalizando a execução

Este conteúdo está organizado nos seguintes tópicos:

---

1. *Fiscalização de contratos de execução e fornecimento;*
2. *Fiscalização do concedente e da mandatária;*
3. *Fiscalização de órgãos de controle interno e externo;*
4. *Falhas frequentes verificadas pelo TCU na fiscalização da TVU.*

#### **Material complementar**

*Referências Bibliográficas*



© Copyright 2022, Tribunal de Contas de União  
[portal.tcu.gov.br](http://portal.tcu.gov.br)

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

### **Responsabilidade pelo Conteúdo**

Tribunal de Contas da União  
Secretaria Geral da Presidência  
Instituto Serzedello Corrêa

### **Conteudistas**

Vilmar Agapito Teixeira

### **Tratamento Pedagógico**

Marcela de Oliveira Timóteo

Este material tem função didática. A última atualização ocorreu em novembro de 2021. As afirmações e opiniões são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não expressar a posição oficial do Tribunal de Contas da União.

# Aula 4 – Fiscalizando a execução

*O contrato está em execução ...*

*Como é feito o acompanhamento e a fiscalização?*

*Quais são os agentes envolvidos na fiscalização da execução?*

## INTRODUÇÃO

Sejam bem-vindos a nossa quarta aula do Módulo IV!

A execução dos contratos pactuados pelo Município de Porto Dengoso, no âmbito dos convênios firmados com a Funasa, já pode ser iniciada e a prefeitura já designou o fiscal de cada contrato para acompanhar a execução, a fim de que tudo corra conforme o planejado. Mas o concedente e os órgãos de controle também tem a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar a execução dos convênios.

Os agentes que fizerem parte do ciclo da transferência de recursos são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos que praticarem no acompanhamento e fiscalização da execução do convênio ou instrumento congênere. Afinal, a execução é fase crítica e é melhor prevenir do que remediar, não é mesmo? Assim, a execução da TVU precisa ser acompanhada por todos os envolvidos, incluindo os órgãos de controle, para que o recurso público, que é escasso, seja bem aplicado.

Quais as exigências de acompanhamento e fiscalização? Quem são os atores responsáveis?

Para responder a essas e a outras perguntas, vamos aprender nesta aula sobre a fiscalização da execução da TVU, com destaque para o papel do conveniente e do concedente, além dos órgãos de controle. E ao final, vamos conferir as falhas mais frequentes apontadas pelo TCU.

Ao final da aula, esperamos que você tenha condições de:

- distinguir procedimentos de fiscalização de contratos de execução e de fornecimento.
- identificar responsáveis pela fiscalização da execução da TVU;
- conhecer procedimentos e exigências na fiscalização do concedente e dos órgãos de controle; e
- identificar falhas mais frequentes verificadas pelo TCU na fiscalização da execução da TVU.

Então, vamos começar?

## 1. FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE EXECUÇÃO E FORNECIMENTO

Como visto na aula anterior, a **execução do contrato** administrativo se confunde com a própria execução da TVU, mas há peculiaridades na execução de contratos de fornecimento e de prestação de serviços, em especial, os de obras, cujo principal desafio é garantir a execução física do objeto com a adequada execução financeira do ajuste, conforme o planejamento previsto no plano de trabalho e nos projetos, cronogramas e orçamentos aprovados. Nos contratos de fornecimento, os cuidados residem na especificação clara e suficiente dos bens a serem fornecidos. Em ambos os casos, há cuidados inerentes ao aceite e recebimento dos bens e serviços.

Por ser fase crítica no ciclo de vida da TVU, todos os agentes envolvidos são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos que praticarem no **acompanhamento e fiscalização** da execução do instrumento, de tal modo que, tanto o conveniente quanto o concedente devem exercer o controle, a fiscalização e o acompanhamento físico-financeiro do ajuste, a fim de zelar pela regularidade dos atos e pelo pleno cumprimento do objeto (vide art. 53 da [PI 424/2016](#)).

Do ponto de vista do conveniente, acompanhamento e fiscalização são atividades imprescindíveis e poderosas colocadas à disposição do gestor na defesa do interesse público, mesmo porque é dever da administração acompanhar e fiscalizar o **contrato administrativo de execução e fornecimento (CTEF)** para resguardar o cumprimento das especificações técnicas e das obrigações administrativas e contratuais (vide art. 7º da [PI 424/2016](#)).

Para tanto, a administração do órgão ou entidade conveniente deve manter **equipe ou profissional devidamente habilitado** para realizar a fiscalização simultânea à execução do CTEF, atestar a **compatibilidade entre o previsto e o executado** (metas, prazos, custos, condições, requisitos de qualidade e desempenho). Cabe aos fiscais designados, que podem ser contratados para esse fim ou serem empregados do órgão ou entidade conveniente, confrontar as evidências da execução com o plano de trabalho, projetos e termos de referência, realizando vistoria permanente da execução dos serviços e fazendo o **registro próprio de todas as ocorrências**, emitindo relatório circunstanciado com **fotos e registros** da evolução da execução, quando exigido, e determinando as **medidas cabíveis para regularização das falhas observadas**. As decisões que ultrapassarem a sua alçada, devem ser solicitadas a seus superiores ou aos gestores do contrato em tempo hábil para a adoção das medidas pertinentes (vide art. 56 da [PI 424/2016](#) e art. 67 da [Lei 8.666/1993](#)).

É fundamental que, no momento da entrega de **produtos e equipamentos**, seja feita rigorosa conferência de suas características (peso, tamanho, qualidade, especificações técnicas etc.). O **recebimento de bens**, como de obras e serviços, também deve ser atestado por fiscal designado pelo gestor. A entrada de produto no almoxarifado deverá ser registrada de forma completa. Assim como deve ser registrado o recebimento de produtos da empresa contratada, também sua utilização no objeto conveniado deverá ser comprovada. O bem adquirido deve ser empregado no objeto do convênio ou do contrato de repasse e em benefício da comunidade.

Quando se tratar de **produtos que devam ser distribuídos à população**, como [remédios](#), [alimentos](#) e material escolar, a **entrega deverá ser comprovada** mediante documentos que indiquem o dia, a quantidade e a identificação dos beneficiários. Em caso de **prestação de serviços**, além da respectiva nota fiscal de serviços, é necessária a **comprovação de sua efetiva realização** mediante documentos hábeis como fichas de frequência, relatórios de execução, boletins de medições, dentre outros meios de comprovação.

Há outros atores envolvidos na execução do CTEF que, por desempenharem funções de gestão e controle no órgão ou entidade conveniente, participam do acompanhamento e da fiscalização, a exemplo de gestores de convênios que fazem o registro dos atos na P+B, do pessoal da tesouraria e contabilidade, incluindo o ordenador de despesas, da unidade solicitante responsável pela especificação da necessidade, além da auditoria interna, como já comentamos neste curso. Bem se vê que a **responsabilidade sobre a fiscalização da execução dos contratos decorrentes do instrumento de TVU é do órgão ou entidade conveniente**, como um todo, mesmo porque é quem figura como contratante no CTEF.

No caso de execução de obras e serviços, o **responsável técnico da empresa contratada** deve acompanhar e supervisionar o empreendimento, a fim de cumprir o projeto executivo e o cronograma físico e financeiro aprovado, garantindo a qualidade da execução dos serviços e dos materiais e técnicas aplicadas. No caso do fornecimento, como de equipamentos, cabe ao **fornecedor do bem** zelar pelo produto adequado às especificações técnicas requeridas. Em ambos os casos, o contratado deve oferecer a **garantia** sobre a funcionalidade e higidez dos bens ou serviços durante o período estipulado no contrato, além de orientar sobre os requisitos de **conservação e manutenção**.

Grande parte dos contratos de repasse e boa parte dos convênios tratam de **obras civis**, como construção de escolas, postos de saúde, hospitais, estradas, barragens, pontes, presídios e pavimentação asfáltica. Por ser um processo complexo e envolver muitas variáveis, uma obra deve merecer toda a atenção do gestor, desde o projeto básico até o recebimento final da obra, todas as fases devem ser rigorosamente fiscalizadas.

O TCU editou o manual [Obras públicas – recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas](#), no qual são recomendados procedimentos para execução e fiscalização da obra pública. Destinado preferencialmente a órgãos e entidades que não possuem equipe técnica especializada, como prefeituras de pequeno porte, o manual dá orientação em linguagem simples e de fácil entendimento, permitindo a compreensão dos assuntos por quem não possui especialização na área de construção civil. No manual são abordados os seguintes assuntos: escolha de terreno; estudo de viabilidade; elaboração do projeto; licitação da obra; contratação; alterações contratuais; fiscalização; rescisão de contrato e sanções administrativas; medições e recebimento da obra; conservação e manutenção; principais normas aplicáveis; irregularidades em obras públicas; e [Súmulas do TCU](#) (jurisprudência consolidada) sobre o assunto.

**O gestor do instrumento de TVU e do CTEF** deve exigir o cumprimento integral de todas as cláusulas contratuais. Não pode tolerar atrasos, inexecução ou execução diferente do que foi contratado. Caso contrário, poderá ser responsabilizado pelo não cumprimento do objeto conveniado. Por isso, deve zelar pela **governança e gestão da TVU**.

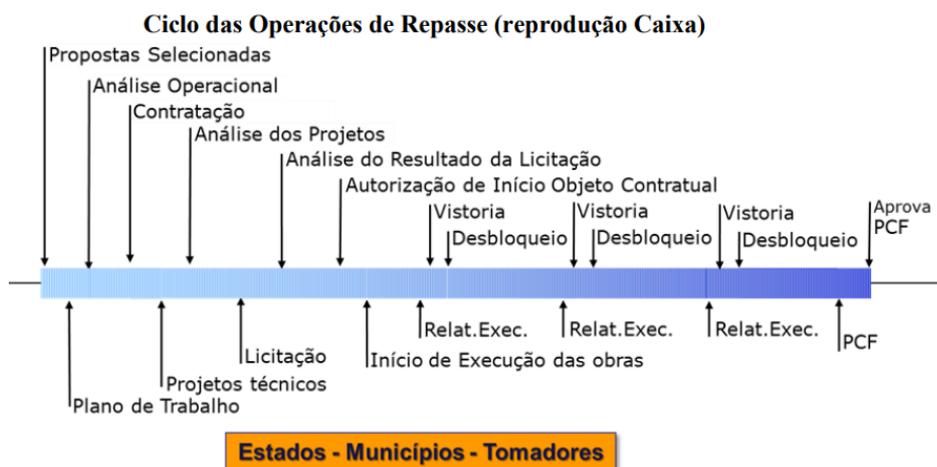
## 2. FISCALIZAÇÃO DO CONCEDENTE E DA MANDATÁRIA

O **concedente** deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento e fiscalização do objeto pactuado, programando, para além da **conformidade financeira e verificação dos documentos** inseridos na P+B e das informações disponíveis nos [aplicativos](#), as **visitas ao local da execução**, quando couber, observados os seguintes critérios (vide art. 54 da [PI 424/2016](#), alterada pela [PI 414/2020](#)):

- na execução de **obras e serviços de engenharia**, por, no mínimo, as **seguintes vistorias in loco** (sem prejuízo de vistorias adicionais consideradas necessárias pelo concedente ou pela mandatária):
  - **vistoria in loco final**, nos instrumentos do Nível I (valor do repasse Igual ou superior a R\$ 250 mil e inferior a R\$ 750 mil);
  - **vistoria in loco nos marcos de 50% e 100% do cronograma físico**, nos instrumentos do **Nível I-A** (valor do repasse Igual ou superior a R\$ 750 mil e inferior a R\$ 1,5 milhões);
  - **8 vistorias in loco**, nos instrumentos do **Nível III-B** (valor do repasse Igual ou superior a R\$ 20 milhões e inferior a R\$ 80 milhões); e
  - **12 vistorias in loco**, nos instrumentos do **Nível III-C** (valor do repasse superior a R\$ 80 milhões);
- na execução de **custeio e aquisição** de equipamentos dos instrumentos dos **Níveis IV e V**, por visitas ao local somente quando os **documentos e informações** da P+B e dos aplicativos (boletins de medição, fotos georreferenciadas e relatórios de execução, além dos documentos de liquidação das despesas) **não forem suficientes para a comprovação da execução** do objeto pactuado.

Cabe destacar que, nas **obras e serviços de engenharia**, a execução deverá ocorrer por meio de **Contrato de Repasse (CR)**, observadas as exceções já estudados neste curso. Para realizar as atividades de acompanhamento e fiscalização, além de outros encargos do [ciclo das operações de repasse](#), o concedente contrata uma instituição financeira federal (atualmente a **Caixa Econômica Federal** – Caixa), via contrato de prestação de serviços – CPS. Como já estudamos em aulas anteriores, essa instituição é designada como mandatária da União.

A mandatária participa de todo o ciclo de repasse. Depois da seleção das propostas e da entrega da documentação, emite o laudo de análise técnica. Uma vez assinado o CR e aprovados os projetos, o convenente tem o prazo de 60 dias para realizar a licitação (vide art. 50 da PI 424/2016). Com a aprovação do resultado da licitação, incluindo os preços contratados, a Caixa autoriza o início da obra e solicita o repasse ao concedente. O convenente emite a ordem de serviço para a empresa contratada iniciar a execução.



Fonte: Caixa Econômica Federal

A partir do **boletim de medição** e do **relatório de execução**, é feita a **vistoria** e autorizado o **desbloqueio dos recursos** da conta vinculada, conforme o fluxo estudado na Aula 1 deste módulo do curso, após o aporte da contrapartida pelo convenente. Cabe ao concedente, em última instância, aprovar a **prestação de contas parcial (PCP)** da parcela executada, além da prestação de contas final (PCF).

A **mandatária** atua, portanto, em **diversas atividades**: (i) desde a **análise de toda a documentação técnica** para a contratação e execução, incluindo projetos, orçamentos, cronogramas, titularidade do imóvel e licenças e autorizações exigidas; (ii) passando pelas **vistorias técnicas** na área de intervenção para verificar a viabilidade e a evolução da execução, com a emissão de **relatório de acompanhamento** confrontando a medição feita pelo conveniente para a quantificação da parcela executada e consequente liberação dos recursos; (iii) até a análise dos aspectos técnicos e justificativas para eventuais **reprogramações** de preços, prazos e quantitativos, sem prejuízo da funcionalidade do objeto.

As **vistorias in loco** para a fiscalização das obras não se confundem com a **visita em campo preliminar** para a análise do projeto básico e emissão de laudo de análise técnica. As vistorias ao local de execução, exceto a final, poderão ser **excepcionalizadas no caso de calamidade pública** reconhecida pelo órgão federal competente, quando o concedente ou mandatária deverão estabelecer a nova metodologia de **aferição da execução** (vide art. 54, §§ 1º a 4º-D, da [PI 424/2016](#)).

Apesar de delegar essas atividades à mandatária, o **concedente mantém a obrigação de zelar pela execução do instrumento de TVU**, diretamente ou por intermédio das informações e documentos encaminhados pela mandatária, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle (vide art. 1º, VIII, 3º, § 1º, 4º, 6º, § 1º, 9º, § 4º-A, e 76, II, da [PI 424/2016](#)).

O próprio concedente pode realizar a fiscalização direta dos seus convênios e repasses, por intermédio de estruturas existentes no local, como já estudamos neste curso. É o caso da Fundação Nacional de Saúde – Funasa (vide casos práticos deste curso), que possui estrutura em todos os estados para esse fim. Também podem ocorrer fiscalizações de entidades de auditoria interna ligadas ao concedente, como no caso do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus). **Todos os atos e procedimentos relativos à execução devem ser registrados na P+B** por representantes cadastrados do concedente ou mandatária, podendo se valer de apoio técnico de terceiros (vide art. 55 da [PI 424/2016](#)).

Concedente ou mandatária comunicará ao conveniente qualquer irregularidade no uso dos recursos ou pendência técnica e suspenderá a liberação dos recursos, fixando prazo para regularização. Vencidos os prazos sem solução e **havendo dano, instaura a tomada de contas especial e comunica os órgãos competentes** (vide arts. 57 e 58 da [PI 424/2016](#)).

### 3. FISCALIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO

A TVU, incluindo os CTEF dela derivados, podem ser fiscalizados pelos **órgãos de controle federais**, conforme estudamos na Aula 3 do Módulo III. Os processos, documentos ou informações referentes à execução do instrumento de TVU não poderão ser sonogados aos servidores do órgão ou entidade pública concedente e dos órgãos de controle interno e externo da União. Quem causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação desses agentes, no desempenho de suas funções institucionais de acompanhamento e fiscalização dos recursos federais transferidos, poderá ser responsabilizado nas esferas administrativa, civil e penal (vide art. 53, §§ 2º e 3º, da [PI 424/2016](#)).

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Projeto de Auditoria realizado no Município de Igarapé-Miri em decorrência do 7º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (FEF), visando verificar a aplicação de recursos federais no âmbito local, referente as seguintes contratações, vinculadas às áreas da Educação e Saúde:

a) Ministério da Educação: PE SRP 01/2019, 026/2019, 01/2020 e 06/2020 e uma obra do Termo de Compromisso PAC2 nº 200221/2011 (Creche);

b) Ministério da Saúde: PE SRP 031/2019, 032/2019, 035/2019, 037/2019, 038/2019 e PP SRP 001/2018 e uma obra referente a Proposta 05191.3330001/10-003 (UPA Porte II).

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Em consonância com a Portaria n.º 208, de 17.01.2017, que instituiu o FEF como um dos mecanismos utilizados pela CGU para verificar a aplicação de recursos públicos federais, com base nas prerrogativas conferidas na Lei n.º 10.180/2001, de 06.02.2001.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU?

Das análises realizadas na área da Educação, foram identificadas, nos editais de quatro pregões eletrônicos, exigências não previstas na legislação que, em seu conjunto, comprometeram o caráter competitivo, indicando que houve direcionamento da licitação. Verificou-se fragilidade dos controles na execução dos programas PNAE, PNATE e FUNDEB, com a inexistência de rotinas de acompanhamento da execução física-financeira dos contratos. Quanto à obra de construção da escola, a análise ficou prejudicada pela falta de apresentação da documentação completa, no entanto, com base nos exames dos Boletins de Medições apresentados, constatou-se a ocorrência de superfaturamento de R\$ 66.279,21, resultante de pagamentos efetuados por serviços não executados ou executados a menor. Por fim, a PMIG não providenciou a prestação de contas dos recursos recebidos do FNDE.

Na área da Saúde, a ausência de controles não permitiu a localização de bens adquiridos no montante de R\$ 1.019.557,10. Verificou-se restrição à competitividade em cinco editais de Pregões. Constatou-se elementos indicativos de favorecimento de empresa em duas licitações, com prejuízo potencial de R\$ 85.401,28. Verificou-se que a SEMSA não adota sistema de controle informatizado de medicamentos. Em relação à obra da UPA, não foi apresentada a documentação completa. Por meio de visita técnica, foi verificado que a edificação foi concluída e está em utilização para atendimento hospitalar e maternidade. Contudo, foram detectados diversos problemas que comprometem a segurança sanitária do local.

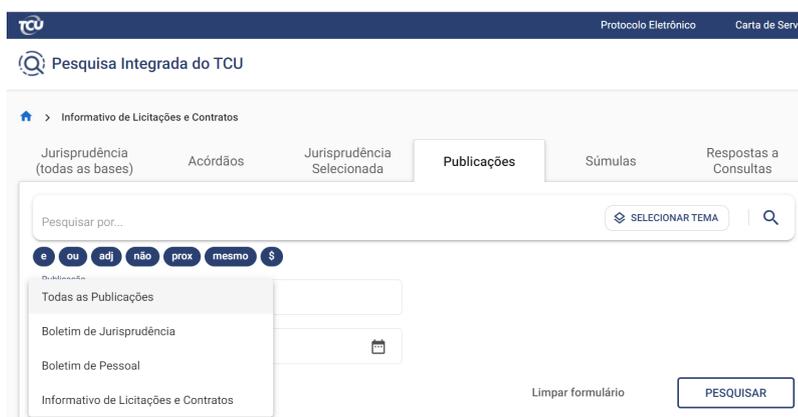
O órgão central de **controle interno** da administração federal é a [Controladoria-Geral da União \(CGU\)](#), que faz [auditorias e fiscalizações sobre a aplicação de recursos federais nos estados, DF e municípios](#), a partir de critérios específicos, como a matriz de vulnerabilidades, além de **fiscalizações por sorteios públicos**. Veja ao lado um exemplo da síntese do Relatório de Apuração nº 836000, realizado na Prefeitura Municipal de Igarapé-Miri - PA no âmbito do 7º ciclo de **Fiscalizações de Entes Federativos (FEF)** sobre a execução de recursos federais relacionados à área de Educação e Saúde, abrangendo o período de 1º/1/2017 a 31/7/2020.

A CGU também é responsável por iniciativas de **transparência pública**, dentre elas, a [Escala Brasil Transparente 360º](#), uma ferramenta de monitoramento da transparência pública em estados e municípios, e o programa [Brasil Transparente](#), para auxiliar estados e municípios na implementação de medidas como as previstas na [Lei de Acesso à Informação](#), além do [Portal da Transparência](#), bastante conhecido por consolidar dados de licitações, [convênios](#) e despesas do governo federal. Veja como você pode [receber notificações do portal](#) e outras formas de participação e [controle social](#), incluindo [cursos a distância](#) ofertados pela CGU para [educação cidadã](#).

O **controle externo** da União é competência original do Congresso Nacional (CN), podendo contar com o auxílio do [Tribunal de Contas da União \(TCU\)](#), que realiza **auditorias e fiscalizações** solicitadas ou por iniciativa própria, geralmente para avaliar a [eficiência do processo de TVU](#), incluindo o [sistema de informações](#), e a [atuação dos concedentes](#). Anualmente o TCU realiza um conjunto de [fiscalizações de obras \(Fiscobras\)](#), orientando a alocação de recursos pelo CN, especialmente nas obras com indícios de irregularidades graves. O TCU julga as [tomadas de contas especiais](#), instauradas pelos órgãos e entidades concedentes ou convertidas de outros processos como [representações](#) e [denúncias](#), em razão de omissões, desvios, inexecuções, indícios de dano, falhas e irregularidades constatadas na execução de convênios e outros instrumentos com uso de recursos federais. O Tribunal possui poder geral de cautela para determinar a sustação de processo licitatório e a anulação de ato eivado de vícios.

O TCU realiza [auditorias de conformidade baseada em critérios de risco](#), como a do [Acórdão 539/2016-Plenário](#), levantamentos e auditorias de natureza operacional, como a do [Acórdão 544/2016-Plenário](#) e do [Acórdão 2153/2018-Plenário](#), bem como estudos e análises sistêmicas sobre os procedimentos e regras aplicáveis às TVU, como o realizado pelo [Grupo de Trabalho de Transferências Discricionárias](#), formado em conjunto com a CGU e com o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cujo [relatório](#) subsidiou a elaboração da [PI 424/2016](#).

Ao apreciar inúmeros casos concretos que suscitam falhas e irregularidades desde a celebração até a prestação de contas de [convênios e outros repasses](#), incluindo a licitação e a contratação deles derivada, o TCU gera farta [jurisprudência](#), a exemplo de acórdãos indicados nas aulas deste curso e outros obtidos na **ferramenta de pesquisa** (vide [Guia Rápido](#)). As decisões do TCU contribuem para a **melhoria de todo o processo de TVU**, pois sinalizam medidas corretivas e preventivas, tanto no âmbito dos concedentes quanto dos convenientes.



O TCU também fomenta parcerias para formação de [Redes de Controle](#) para a melhoria da gestão pública e prevenção à corrupção, dispondo atualmente de um [portal nacional](#). Tem promovido vários programas de diálogo público, inclusive sobre [transferências de recursos federais](#), e eventos de [capacitação para o uso de recursos públicos](#). A partir de 2021, foi lançado o programa [TCU+Cidades](#), com iniciativas para compartilhar informação e conhecimento.

**ATENÇÃO:** Os contratos celebrados à conta dos recursos de convênios e outros instrumentos de TVU deverão conter cláusula que obrigue a empresa contratado a conceder **livre acesso a documentos e registros** contábeis aos servidores do órgão ou entidade concedente e dos **órgãos de controle interno e externo**.

Cabe destacar, ainda, que outros órgãos atuam sobre objetos de TVU, como os **tribunais de contas locais**, quanto aos recursos estaduais e municipais, e o Ministério Público Federal, por intermédio das Procuradorias da República nos estados e municípios, quanto a eventuais ilícitos civis e penais.

Antes de finalizar a aula, vamos conferir a lista de falhas mais frequentes na fiscalização da TVU.

#### 4. FALHAS FREQUENTES VERIFICADAS PELO TCU NA FISCALIZAÇÃO DA TVU

A seguir, se encontra uma lista dos principais pontos de controle a serem observados na fiscalização da TVU, a partir de falhas frequentes verificadas pelo TCU (clique no link para acessar o inteiro teor).

- Prorrogação ou alteração de contrato:

[Em regra, a prorrogação do contrato administrativo deve ser efetuada antes do término do prazo de vigência, mediante termo aditivo, para que não se opere a extinção do ajuste. Entretanto, excepcionalmente e para evitar prejuízo ao interesse público, nos contratos de escopo, diante da inércia do agente em formalizar tempestivamente o devido aditamento, é possível considerar os períodos de paralisação das obras por iniciativa da Administração contratante como períodos de suspensão da contagem do prazo de vigência do ajuste.](#) Acórdão 127/2016-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO

A retomada de contrato cujo prazo de vigência encontra-se expirado configura recontração sem licitação, o que infringe os arts. 2º e 3º da Lei 8.666/1993 e a Constituição Federal, art. 37, inciso XXI. Acórdão 1936/2014-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

A reativação de contrato extinto não encontra amparo no ordenamento jurídico, visto que viola o ato jurídico perfeito. Acórdão 3075/2012-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO

É ilegal a fixação de contrato sem definição de quantidades e de prazo de vigência, bem assim com vigência retroativa. Acórdão 5820/2011-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO

Não há direito líquido e certo à prorrogação de contrato celebrado com o Poder Público, mas sim mera expectativa de direito, uma vez que a decisão sobre a prorrogação do ajuste se insere no âmbito da discricionariedade da Administração Pública. Acórdão 12280/2019-Segunda Câmara | Relator: ANA ARRAES

É irregular o aditamento de contrato de supervisão de obra além do limite legal de 25% estabelecido no art. 81, § 1º, da Lei 13.303/2016 e no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, mesmo no caso de haver prorrogação de prazo na execução da obra supervisionada, devendo ser adotadas medidas tempestivas com vistas à realização de nova contratação, ressalvada a inequívoca comprovação de sua desvantajosidade. Acórdão 2527/2021-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO

O art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, segundo o qual as minutas de editais e contratos devem ser examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração, também se aplica aos termos aditivos, pois são ajustes aos contratos. Acórdão 1057/2021-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

É irregular alteração contratual para incluir, no instrumento pactuado, serviços já previstos no edital como obrigação da futura contratada, mas que foram omitidos na planilha orçamentária da obra. Só se admite alteração, quantitativa ou qualitativa, decorrente de fato superveniente à celebração do contrato, e desde que haja interesse público no aditamento. Acórdão 3576/2019-Primeira Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER

As reduções ou supressões de quantitativos decorrentes de alteração contratual devem ser consideradas de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993. Acórdão 50/2019-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

- Contratação de empresas de fachada:

A utilização de empresa de fachada para a realização do objeto de convênio ou de instrumentos congêneres não permite o estabelecimento do necessário nexo entre os recursos repassados e o objeto avençado, ainda que este esteja, comprovadamente, executado. Acórdão 242/2021-Plenário | Relator: JORGE OLIVEIRA

A utilização de empresa de fachada para a realização do objeto do convênio não permite o estabelecimento do necessário nexos entre os recursos repassados e o objeto avençado, ainda que este esteja, comprovadamente, executado. Acórdão 5796/2017-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES

A contratação de empresa “de fachada” não constitui elemento fidedigno para comprovar a execução de objeto conveniado. A existência física do objeto do convênio não constitui, por si só, elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais. Acórdão 2675/2012-Plenário | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

- Fiscalização de contratos administrativos de execução e fornecimento:

A Administração deve implementar controles que promovam a regular gestão contratual e que permitam identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes do ateste do serviço, em atenção ao princípio constitucional da eficiência. Acórdão 2360/2018-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO

A Administração deve formalizar processo para acompanhamento da execução dos contratos, com a documentação física e financeira necessária, bem como incluir em sistema contábil, ou em outro sistema gerencial, informações sobre o contrato e/ou projeto ao qual está vinculado, a fim de aperfeiçoar sua gestão e atender ao princípio da eficiência. Acórdão 2605/2012-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

A contratação de empresa para auxiliar a Administração na fiscalização de contratos (art. 67 da Lei 8.666/1993) não retira desta a obrigação do acompanhamento, porquanto a função do terceiro contratado é de assistência, não de substituição. Acórdão 1001/2017-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO

Deve-se exigir da empresa contratada a definição formal de preposto para representá-la na execução do contrato, nos termos do art. 68 da Lei 8.666/1993. Acórdão 2348/2009-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

É irregular a adoção de forma de remuneração do contratado mediante percentual incidente (taxa de administração) sobre o custo efetivo dos serviços prestados, prática que caracteriza a administração contratada, regime de contratação vetado quando da sanção da Lei 8.666/1993, assim como na sanção da Lei 8.883/1994. Acórdão 1712/2015-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

É obrigação do conveniente preservar, na execução do convênio, a proporção pactuada entre verbas transferidas e contrapartida. Acórdão 5774/2015-Primeira Câmara | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Em contratos de repasse, é indevida a liberação de recursos incompatíveis com o percentual de execução do objeto. Acórdão 1619/2008-Segunda Câmara | Relator: AROLDO CEDRAZ

No ato de designação do servidor responsável pela fiscalização, fosse observada a necessidade de que tal profissional possua tempo hábil suficiente para o desempenho das funções a ele confiadas. Acórdão 299/2007-Primeira Câmara | Relator: VALMIR CAMPELO

Ausência de cláusula em contrato permitindo o livre acesso dos servidores dos órgãos ou entidades públicas concedentes ou contratantes, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e registros contábeis da empresa. Acórdão 2140/2009-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ

Não compete ao Tribunal de Contas da União instaurar a tomada de contas especial (TCE) antes da atuação dos controles internos, como decorrência do princípio da não-supressão das instâncias, nem retirar a inscrição de entes políticos, órgãos e entidades públicos do registro do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), devendo solicitações a esse respeito serem endereçadas aos próprios órgãos/entidades federais repassadores de recursos. Acórdão 164/2010-Primeira Câmara | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

A fiscalização deficiente de obra pública custeada com recursos federais sujeita os responsáveis à multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Acórdão 2987/2015-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

A autoridade delegante pode ser responsabilizada sempre que verificada: a) a fiscalização deficiente dos atos delegados, pela lesividade, materialidade, abrangência e caráter reiterado das falhas e pelo conhecimento efetivo ou potencial dos atos irregulares praticados (culpa in vigilando); ou b) a má escolha do agente delegado, comprovada circunstancialmente em cada situação analisada (culpa in eligendo). Acórdão 8799/2019-Primeira Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER

- Liquidação de despesas e pagamentos irregulares:

Os documentos apresentados para lastrear a liquidação da despesa devem possuir o devido atesto da execução dos serviços por pessoa diversa da que autorizou o pagamento, em atenção ao princípio da segregação de funções. Acórdão 18587/2021-Primeira Câmara | Relator: VITAL DO RÊGO

A aceitação de equipamento diferente daquele constante da proposta do licitante e com características técnicas inferiores às especificações definidas no termo de referência afronta o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (arts. 3º e 41 da Lei 8.666/1993) e o princípio da isonomia, diante da possibilidade de as diferenças técnicas entre os bens influenciar não só no valor das propostas, como também na intenção de potenciais licitantes em participar do certame. Acórdão 1033/2019-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ

A liquidação regular da despesa deve estar amparada em documentos comprobatórios da efetiva realização dos serviços. Não pode a Administração atestar a execução de despesa pública unicamente por meio de visita aos locais de execução dos serviços. Acórdão 6230/2014-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER

A liquidação da despesa não é mera formalidade, mas ato destinado a avaliar se as cláusulas contratuais foram cumpridas, gerando, assim, a obrigação de pagamento para a Administração. Compete ao gestor impedir a liquidação das despesas com base em notas fiscais inidôneas, cuja emissão não tenha sido autorizada pelo fisco. Acórdão 2131/2014-Primeira Câmara | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Na compra de medicamentos, a Administração deve exigir que as notas fiscais do fornecedor contenham obrigatoriamente o número dos lotes dos produtos farmacêuticos adquiridos (art. 1º, inciso I, da RDC-Anvisa 320/2002). Acórdão 1930/2016-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

Não se admite a entrega pela contratada de produto diferente da amostra apresentada e aprovada na licitação, pois a aceitação do produto demandaria nova avaliação técnica, prejudicando a celeridade da execução contratual e favorecendo a contratada em relação às demais participantes do certame. Acórdão 2611/2016-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS

É irregular o pagamento de faturas sem a exigência de comprovantes individuais de recolhimento de contribuição ao INSS e ao FGTS. Acórdão 177/2012-Plenário | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Ao utilizar recursos originários de convênios celebrados com a União, estabelece-se a obrigação de a pessoa jurídica de direito público interno seguir as regras de aplicação estabelecidas pelo repassador. Nesses casos, não há que se invocar a autonomia do ente federativo. Acórdão 65/2014-Plenário | Relator: ANA ARRAES

- Uso de contrato existente para execução de objeto diverso do pactuado no convênio:

O desvio de objeto se configura quando o conveniente, sem autorização prévia do concedente, executa ações não previstas no plano de trabalho da avença, mas, em alguma medida, preserva o fim a que se destinam os recursos. O desvio de finalidade ocorre quando os recursos são aplicados em finalidade diversa daquela anteriormente pactuada ou ainda quando o escopo específico da avença não é atendido em decorrência de irregularidades na execução do ajuste. Acórdão 1798/2016-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER

Quando as ações executadas são diferentes das previstas no plano de trabalho, há: “desvio de objeto”, se efetivadas na mesma área de governo (saúde - saúde); e “desvio de finalidade”, se efetuadas em diferentes áreas de governo (saúde - educação). Acórdão 1584/2015-Segunda Câmara | Relator: VITAL DO RÉGO

A consequência relativa à ocorrência de irregularidades decorrentes de remanejamentos de recursos entre as metas dos planos de trabalho sem a prévia autorização do concedente, ainda que preservadas as finalidades do convênio e demonstrada a inexistência de prejuízos à Administração ou a terceiros, situação caracterizada como desvio de objeto, deve ser estabelecida pelo concedente, na análise do caso concreto, no âmbito da prestação de contas do convênio. Acórdão 163/2020-Plenário | Relator: WEDER DE OLIVEIRA

É caracterizado como desvio de finalidade na execução de convênio a hipótese de construção de unidades habitacionais em local diverso do acordado e com entrega a pessoas não originalmente contempladas no ajuste. Acórdão 4590/2010-Segunda Câmara | Relator: JOSÉ JORGE

Caracteriza desvio de objeto a construção de prédio com dimensões inferiores às estabelecidas no plano de trabalho de convênio, sem cientificação do concedente. O concedente deve evitar o repasse de valores inferiores ao pactuado no plano de trabalho, de modo que não sejam inviabilizados os objetos originalmente pactuados. Acórdão 923/2008-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO

É obrigatório que eventuais modificações da execução do Plano de Trabalho do convênio ou de outros instrumentos congêneres somente sejam levadas a efeito após a obtenção de prévia concordância do concedente. Acórdão 1631/2012-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN

- Aquisição de bens ou execução de obras com preços superiores aos praticados no mercado

O parâmetro para a avaliação da conformidade dos preços ofertados são os valores de mercado, e não as propostas apresentadas por outros licitantes. Acórdão 1093/2021-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO

O TCU não adota margem de erro ou limite de tolerância na apuração de sobrepreço em contratações promovidas pela Administração. Somente é admissível contratar por valores superiores aos referenciais de preço se presentes condições extraordinárias, devidamente justificadas no procedimento administrativo. Acórdão 2621/2019-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS

A compensação de itens pagos com valores maiores do que os de referência da contratação com outros com valores inferiores, para fins de apuração de superfaturamento, aplica-se a obras e serviços em que se desmembra o objeto para fins de orçamentação, sendo inaplicável nos casos de aquisição de bens. Acórdão 1372/2019-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

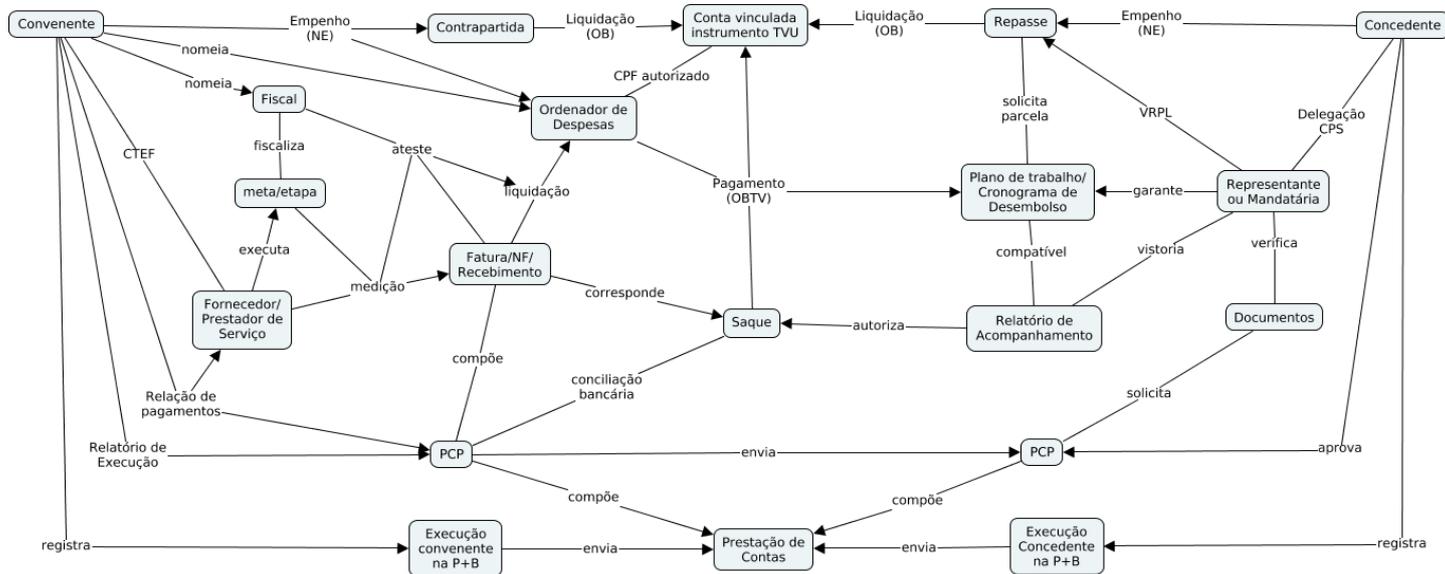
A análise isolada de apenas um dos componentes do preço, custo direto ou BDI, não é suficiente para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento, pois BDI elevado pode ser compensado por custo direto subestimado, de modo que o preço do serviço contratado esteja compatível com os parâmetros de mercado. A análise deve ser feita por meio da comparação do preço contratado com o preço de referência, sendo este último composto pelo custo de referência e pelo percentual de BDI de referência. Acórdão 1511/2018-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO

Na hipótese de indícios de superfaturamento, é possível à instituição pública contratante dar continuidade aos serviços, caso feita a retenção correspondente ou apresentadas garantias suficientes para prevenir possível dano ao erário. Acórdão 1383/2012-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

No caso de determinação de retenções cautelares, a suspensão dos pagamentos deverá corresponder apenas aos valores identificados como sobrepreço, conforme os serviços medidos e pagos. Acórdão 2155/2010-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

A retenção cautelar de valores objetiva resguardar a Administração de dano iminente e de difícil reparo futuro, alternativamente à paralisação do empreendimento resultante da nulidade contratual, haja vista infração à Lei 8.666/1993 (artigos 40, inciso X; 43, inciso IV; e 6º, inciso IX), caso presentes o perigo da demora (periculum in mora) e a fumaça do bom direito (fumus boni juris). Acórdão 2219/2009-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

Antes de terminar esta aula, vamos conferir o mapa mental da fase de execução.



Não deixe de fazer os exercícios de fixação de aprendizagem! E, para mais informações, sugerimos visitar os materiais complementares desta aula.

## MATERIAIS COMPLEMENTARES

1. Vídeo: Transferências de Recursos – TCU. Disponível em: <https://youtu.be/rGqukhYYjyg>. Acesso em 18/12/2021.
2. Vídeo: Rede de Controle – Combate à Corrupção. Disponível em: <https://youtu.be/oaSosT5KOSk>. Acesso em 18/12/2021.
3. Áudio: Conexão Senado – Conexão TCU – Fiscalização na Funasa. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/conexao-senado/2019/08/27/conexao-tcu-auditoria-na-funasa>. Acesso em 18/12/2021.
4. Cartilha: TCU+Cidades – Jurisprudência de Bolso. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/AF/E1/FF/OA/025EA710EA6C5BA7E18818A8/TCU\\_cidades\\_jurisprudencia-de-bolso.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/AF/E1/FF/OA/025EA710EA6C5BA7E18818A8/TCU_cidades_jurisprudencia-de-bolso.pdf). Acesso em 14/12/2021.
5. Cartilha: Guia Rápido de Pesquisa na Jurisprudência do TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/pesquisa-de-jurisprudencia-guia-rapido.htm>. Acesso em 18/12/2021.
6. Podcast: Trilha de Aprendizagem em Compras Públicas – TCU+Cidades. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/detalhes/#/Podcast%20do%20TCU%20traz%20entrevista%20sobre%20a%20Trilha%20de%20Aprendizagem%20em%20Compras%20P%C3%ABlicas>. Acesso em 20/12/2021.

7. Curso: Trilha de Aprendizagem em Compras Públicas – Pregão Eletrônico – TCU+Cidades. Disponível em: [https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=706144:106:7807405746535::NO:106:P106\\_COD:203991](https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=706144:106:7807405746535::NO:106:P106_COD:203991). Acesso em 20/12/2021.

8. Curso: Trilha de Aprendizagem em Compras Públicas – Estudo Técnico Preliminar (ETP) – TCU+Cidades. Disponível em: [https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=706144:106:4258573037289::NO:R\\_P106:P106\\_COD:204075](https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=706144:106:4258573037289::NO:R_P106:P106_COD:204075). Acesso em 20/12/2021.

9. Curso: Obras Públicas de Edificações e Saneamento – Módulo Planejamento. Escola Virtual de Governo. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/279>. Acesso em 22/12/2021.

10. Curso: Obras Públicas de Edificações e Saneamento – Módulo Execução. TCU/ISC. Disponível em: [https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=706144:106:17572449688017::NO:106:P106\\_COD:201957](https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=706144:106:17572449688017::NO:106:P106_COD:201957). Acesso em 22/12/2021.

11. Palestra: A Nova Lei de Compras Públicas e o impacto nos municípios – Prof<sup>a</sup>. Virgínia B. Lopes. Enap. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Lprw-SHKjKI>. Acesso em 20/12/2021.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: 1964.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: 1993.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997. Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios. Brasília, DF: 1997.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Brasília, DF, 2000.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 (LDO 2021). Brasília, DF: 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: 2021.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Transferências de recursos da União. Brasília, DF, 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ministério de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portaria Interministerial n. 424, de 30 de dezembro de 2016. Normas de execução de transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Brasília, DF, 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). Convênios e outros repasses. 6ª ed. Brasília: 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Obras públicas – recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras e edificações públicas. 4ª ed. Brasília: 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/obras-publicas-recomendacoes-basicas-para-a-contratacao-e-fiscalizacao-de-obras-de-edificacoes-publicas.htm> Acesso em 26/10/2021.