

**Gabriela Verona Pécio**

# **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

**Manual para Gestores e Fiscais**

**Incluindo Sistema de Registro de  
Preços, RDC e Lei das Estatais**

**3ª Edição  
Revista e Atualizada**

Curitiba  
Juruá Editora  
2020

# SUMÁRIO

---

<b>Capítulo I</b>	<b>NOÇÕES FUNDAMENTAIS SOBRE O CONTRATO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>17</b>
1.1	LICITAÇÃO, CONTRATO E CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	17
1.2	O PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA .....	19
1.3	OS AJUSTES DENOMINADOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, PARA OS FINS DA APLICAÇÃO DA LEI 8.666/1993.....	22
1.4	UMA VISÃO SISTÊMICA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO....	27
1.4.1	Aplicação das Normas e dos Preceitos de Direito Público, dos Princípios da Teoria Geral do Direito e das Normas de Direito Privado.....	28
1.4.2	Aplicabilidade da Teoria da Imprevisão aos Contratos Administrativos.....	30
1.4.3	Exceção do Contrato Não Cumprido.....	32
1.4.4	O Exercício de Prerrogativas Públicas por Meio das Cláusulas Exorbitantes.....	33
1.4.5	Manutenção das Condições Efetivas das Propostas .....	35
1.5	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS REGIDOS PELO DIREITO PRIVADO OU CONTRATOS PRIVADOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	35
1.6	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS CELEBRADOS POR EMPRESAS ESTATAIS.....	39
1.7	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE RESULTADO (POR ESCOPO) E POR PRAZO .....	42
1.8	VALIDADE DO CONTRATO ADMINISTRATIVO.....	44
1.9	EFICÁCIA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO.....	46
1.10	O TERMO DE CONTRATO E SUA SUBSTITUIÇÃO POR INSTRUMENTOS HÁBEIS.....	48
1.10.1	Formalização dos Contratos Celebrados pelas Empresas Estatais .....	51

1.10.2	Formalização de Contratos Decorrentes do Sistema de Registro de Preços e a Natureza da Ata .....	51
1.10.3	Formalização de Contratos Celebrados pelo Regime Diferenciado de Contratações – RDC .....	53
<b>Capítulo II ELABORAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO... 55</b>		
2.1	A MINUTA DO TERMO DE CONTRATO COMO INSTRUMENTO VINCULANTE .....	55
2.2	CLÁUSULAS QUE DEVEM CONSTAR DO CONTRATO ADMINISTRATIVO .....	56
2.2.1	Cláusulas Necessárias, Segundo Expressa Previsão Legal.....	56
2.2.1.1	Cláusula contendo o critério de reajuste de preços em contratos com duração inferior a 12 meses .....	58
2.2.1.2	Cláusulas contratuais necessárias aos contratos celebrados pelas empresas estatais.....	60
2.2.2	Cláusulas Necessárias Não Expressas .....	62
2.2.2.1	Metodologia de fiscalização dos encargos previdenciários e trabalhistas e deveres do contratado.....	62
2.2.2.2	Possibilidade de prorrogação do prazo de vigência ...	68
2.2.2.3	Complementação ou renovação da garantia de execução.....	69
2.3	CLÁUSULAS POSSÍVEIS .....	69
2.3.1	Indicação do Fiscal do Contrato .....	70
2.4	CLÁUSULAS VEDADAS.....	70
2.5	FORMA E PUBLICIDADE DO CONTRATO ADMINISTRATIVO .....	71
2.5.1	Publicidade de Contratações que Dependem de Ratificação da Autoridade Superior.....	72
2.5.2	Publicidade dos Contratos Decorrentes de Dispensas Fundadas nos Incs. I e II do Art. 24.....	74
<b>Capítulo III CONVOCAÇÃO DO ADJUDICATÁRIO PARA CELEBRAR O CONTRATO ..... 77</b>		
3.1	PROCEDIMENTO E FORMALIZAÇÃO DA CONVOCAÇÃO .....	77
3.2	PRAZO DE CONVOCAÇÃO E PRAZO DE VALIDADE DA PROPOSTA .....	77
3.3	A RECUSA DO ADJUDICATÁRIO EM CONTRATAR.....	78

3.3.1	Convocação dos Licitantes Classificados Remanescentes .....	79
3.3.1.1	No pregão.....	80
3.3.1.2	A opção de revogar a licitação .....	80
3.3.1.3	No Sistema de Registro de Preços – SRP .....	81
3.3.1.4	No Regime Diferenciado de Contratação – RDC .....	81
3.3.1.5	Nas empresas estatais.....	81
3.4	PERDA, PELO ADJUDICATÁRIO, DE CONDIÇÃO DE HABILITAÇÃO .....	82
3.4.1	Nas Empresas Estatais.....	82
<b>Capítulo IV</b>	<b>PRESTAÇÃO DE GARANTIA CONTRATUAL.....</b>	<b>83</b>
4.1	FINALIDADE DA GARANTIA E CONDIÇÕES PARA SUA EXIGÊNCIA.....	83
4.2	A OPÇÃO POR UMA DAS MODALIDADES DE GARANTIA.....	84
4.3	LIMITES PERCENTUAIS .....	85
4.4	MOMENTO EM QUE DEVE SER PRESTADA A GARANTIA .....	85
4.5	RESTITUIÇÃO E EXECUÇÃO DA GARANTIA .....	86
4.5.1	Retenção da Garantia Durante a Vigência da Garantia do Produto e em Caso de Descumprimento de Obrigações Trabalhistas e Previdenciárias .....	87
4.6	GARANTIAS CONTRATUAIS NOS CONTRATOS CELEBRADOS POR EMPRESAS ESTATAIS .....	89
<b>Capítulo V</b>	<b>VIGÊNCIA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>91</b>
5.1	DEFINIÇÃO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL .....	91
5.2	VEDAÇÃO À CELEBRAÇÃO DE CONTRATO COM PRAZO INDETERMINADO.....	92
5.3	VIGÊNCIA DO CONTRATO E OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....	93
5.3.1	Vigência do Contrato e Reserva de Dotação Orçamentária ....	94
5.3.2	Contratos Prorrogáveis e Restrição ao Crédito Orçamentário.....	95
5.3.3	Projetos Cujos Produtos Estejam Contemplados nas Metas Estabelecidas no Plano Plurianual.....	97
5.3.4	Contratos de Prestação de Serviços de Execução Continuada.....	97
5.3.4.1	O que deve ser considerado “serviço contínuo”.....	98
5.3.4.2	A questão da prorrogação por períodos <i>iguais</i> .....	100

5.3.4.3	Prorrogação por períodos <i>sucessivos</i> e interrupção da vigência .....	101
5.3.4.4	Obtenção de condições mais vantajosas para a Administração .....	102
5.3.4.5	Contagem do prazo contratual e vigência máxima..	105
5.3.4.6	Prorrogação, em caráter excepcional e por até 12 meses, de contratos de prestação de serviços contínuos.....	107
5.3.5	Aluguel de Equipamentos e Utilização de Programas de Informática .....	108
5.4	HIPÓTESES INSERIDAS PELA LEI 12.349/2010 .....	109
5.5	VIGÊNCIA DE CONTRATOS DE FORNECIMENTO DE BENS..	110
5.6	REQUISITOS À PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA...	110
5.6.1	Previsão em Edital e Contrato .....	110
5.6.2	Justificativa por Escrito.....	111
5.6.3	Prévia Autorização da Autoridade Competente para Celebrar o Contrato .....	111
5.6.4	Ausência de Prazo a Descoberto .....	112
5.6.5	Respeito ao Prazo Máximo Legal de Duração do Contrato...	112
5.6.6	Respeito ao Limite de Valor da Modalidade Utilizada .....	112
5.6.7	Vantagem Econômica para a Administração.....	113
5.6.8	Cabimento da Prorrogação Considerando Questões Técnicas de Execução .....	114
5.6.9	Manutenção das Condições de Habilitação.....	114
5.6.10	Instrução Processual e Formalização por Termo Aditivo.....	117
5.6.11	Consequências do Não Atendimento dos Requisitos .....	117
5.7	VIGÊNCIA DE CONTRATOS CELEBRADOS POR EMPRESAS ESTATAIS .....	117
5.8	PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE EXECUÇÃO .....	119
5.8.1	Em Decorrência de Exercício de Prerrogativa Pública – Incs. I e IV.....	120
5.8.2	Em Decorrência de Imprevisibilidades – Inc. II.....	120
5.8.3	Em Decorrência de Interrupção por Determinação Administrativa – Inc. III.....	121
5.8.4	Em Decorrência de Fato ou Ato de Terceiro – Inc. V .....	122
5.8.5	Em Decorrência de Omissão ou Atraso de Providências a Cargo da Administração – Inc. VI.....	122

5.8.6	Deferimento Obrigatório das Prorrogações do Prazo de Execução .....	123
5.8.7	Prorrogação do Prazo de Execução e Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato .....	123
5.8.8	Formalização da Prorrogação do Prazo de Execução.....	124
5.9	ATUAÇÃO DO GESTOR E DO FISCAL RELACIONADA ÀS PRORROGAÇÕES DE PRAZO.....	124
<b>Capítulo VI ALTERAÇÕES NO CONTRATO ADMINISTRATIVO... 129</b>		
6.1	A POSSIBILIDADE DE ALTERAR O CONTRATO ADMINISTRATIVO .....	129
6.2	ALTERAÇÕES CONTRATUAIS UNILATERAIS.....	130
6.2.1	A Necessidade de um Fato Superveniente que Altere o Interesse Público.....	131
6.2.2	Alteração do Contrato que Ultrapassa o Limite de Valor da Modalidade Utilizada.....	136
6.2.3	Modificações no Projeto ou nas Especificações – Alterações “Qualitativas”.....	137
6.2.4	Modificações nas Quantidades do Objeto Contratado – Alterações “Quantitativas”.....	138
6.2.5	A Importância da Distinção entre Alteração Qualitativa e Quantitativa.....	138
6.2.6	Limites Legais às Alterações Unilaterais .....	138
6.2.7	O Cálculo dos Limites Percentuais .....	140
6.2.7.1	Valor inicial <i>atualizado</i> do contrato.....	141
6.2.7.2	Alterações além dos limites percentuais .....	142
6.2.7.3	Supressão e alteração da base para o cálculo do limite .....	145
6.2.7.4	Compensação entre supressões e acréscimos.....	148
6.2.7.5	Identificação do limite em contratos com objeto complexo ou formado por mais de um item ou lote... 149	149
6.2.7.6	Acréscimos quantitativos em contratos de prestação de serviços contínuos, especialmente os que envolvem cessão de mão de obra.....	150
6.2.7.7	Vantagens indevidas concedidas por meio de aditivos.....	153
6.2.7.8	Motivo e motivação do ato administrativo que altera unilateralmente o contrato.....	154

6.3	ALTERAÇÕES POR ACORDO ENTRE AS PARTES .....	156
6.3.1	Substituição da Garantia de Execução .....	157
6.3.2	Alteração do Regime de Execução ou do Modo de Fornecimento.....	158
6.3.3	Alteração da Forma de Pagamento.....	158
6.3.4	Restabelecimento do Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato por Meio da Revisão de Preços – Teoria da Imprevisão .....	159
6.4	MODIFICAÇÃO DE CONTRATOS FIRMADOS SOB AS REGRAS DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	159
6.5	MODIFICAÇÕES DE CONTRATOS DECORRENTES DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – SRP.....	162
6.6	MODIFICAÇÕES DE CONTRATOS CELEBRADOS POR EMPRESAS ESTATAIS.....	164
6.7	ATUAÇÃO DO FISCAL E DO GESTOR NOS PROCEDIMENTOS VISANDO ALTERAÇÕES CONTRATUAIS.....	164
<b>Capítulo VII REVISÃO, REAJUSTE E REPACTUAÇÃO DE CONTRATO.....</b>		<b>167</b>
7.1	O DEVER CONSTITUCIONAL DE MANTER AS CONDIÇÕES EFETIVAS DA PROPOSTA .....	167
7.2	A REVISÃO DE PREÇOS.....	168
7.2.1	A Revisão Decorrente da Variação de um Único Insumo....	173
7.2.2	Processamento do Pedido de Revisão .....	173
7.2.3	Preclusão do Direito à Revisão .....	175
7.3	O REAJUSTE DE PREÇOS .....	179
7.3.1	O Critério de Reajuste.....	180
7.3.2	Realização de Revisão após Concedido Reajuste.....	181
7.3.3	Preclusão do Direito ao Reajuste.....	182
7.4	REPACTUAÇÃO DE CONTRATO: FORMA DE REAJUSTE.....	183
7.4.1	Preclusão do Direito à Repactuação .....	184
7.4.2	Início dos Efeitos Financeiros da Repactuação .....	186
7.5	A QUESTÃO DO AUMENTO DE SALÁRIOS EM DECORRÊNCIA DE ACORDO, CONVENÇÃO OU DISSÍDIO COLETIVO .....	188

7.6	REVISÃO, REAJUSTE E REPACTUAÇÃO DE CONTRATOS CELEBRADOS PELO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA – RDC .....	188
7.7	REVISÃO, REAJUSTE E REPACTUAÇÃO DE CONTRATO DECORRENTE DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	190
7.8	REVISÃO, REAJUSTE E REPACTUAÇÃO DE CONTRATOS CELEBRADOS POR EMPRESAS ESTATAIS.....	192
7.9	FORMALIZAÇÃO DA REVISÃO, DO REAJUSTE E DA REPACTUAÇÃO .....	193
7.10	QUADRO COMPARATIVO.....	194
7.11	PAPEL DO GESTOR E DO FISCAL NO PROCESSAMENTO DOS PEDIDOS DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO .....	194

## **Capítulo VIII EXECUÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO.....197**

8.1	GERENCIAMENTO DO CONTRATO – PLANEJAMENTO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO.....	197
8.1.1	Aplicação Concreta do Princípio da Eficiência no Gerenciamento do Contrato Administrativo.....	198
8.2	O DEVER DE FISCALIZAR.....	199
8.2.1	Formas de Atendimento ao Dever de Fiscalizar.....	201
8.2.2	Designação do Fiscal do Contrato.....	202
8.2.2.1	Critérios para a designação do fiscal e do gestor de contrato.....	204
8.2.3	Divisão de Tarefas: Gestor e Fiscal.....	208
8.3	MANUTENÇÃO DE PREPOSTO PELO CONTRATADO NO CASO DE OBRAS E SERVIÇOS.....	211
8.4	O GERENCIAMENTO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO ....	212
8.4.1	Forma de Documentação das Ocorrências .....	215
8.4.2	Requisitos para Gestão e Fiscalização Adequadas .....	217
8.4.2.1	Existência de metodologia de fiscalização pré-definida e de plano de gestão e fiscalização.....	217
8.4.2.2	Fiscais e gestores com bom conhecimento dos Princípios Constitucionais da Administração Pública, dos princípios que regem as licitações e contratos e das regras da Lei 8.666/1993.....	218

8.4.2.3	Fiscais e gestores capacitados e especificamente treinados para a gestão e fiscalização.....	218
8.4.2.4	Manutenção de um clima de parceria entre a Administração e a empresa contratada.....	219
8.4.2.5	Contato facilitado com o preposto.....	220
8.4.2.6	Comunicação eficiente entre gestor, fiscal e demais atores com atuação no processo .....	220
8.4.2.7	Ciência, pelo fiscal, dos detalhes do contrato, do edital e do termo de referência.....	221
8.4.2.8	Manutenção de registro formal, documentado e organizado de ocorrências .....	221
8.4.2.9	Aplicação da lógica da prevenção .....	222
8.4.2.10	Desvinculação do fiscal das atribuições de origem, inerentes ao cargo ou emprego público .....	223
8.5	ASSESSORAMENTO DO FISCAL POR TERCEIROS.....	223
8.5.1	Terceirização do Acompanhamento e da Fiscalização.....	224
8.6	RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO POR ENCARGOS RESULTANTES DA EXECUÇÃO .....	224
8.6.1	Responsabilidade por Encargos Previdenciários .....	225
8.6.1.1	Retenção de pagamentos em decorrência da irregularidade com o INSS e o FGTS .....	226
8.6.2	Responsabilidade por Encargos Trabalhistas .....	228
8.6.2.1	A Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho..	228
8.6.2.2	A forma de fiscalização da regularidade trabalhista..	232
8.7	CUIDADOS NO ATO DE RECEBIMENTO DO OBJETO DO CONTRATO.....	237
8.8	A MEDIÇÃO DE RESULTADOS NOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS.....	239
8.9	CUIDADOS NO ATO DE PAGAMENTO .....	241
8.10	DEVERES E RESPONSABILIDADES PESSOAIS DECORRENTES DA FISCALIZAÇÃO E DA GESTÃO DO CONTRATO .....	242
8.11	EXECUÇÃO DOS CONTRATOS CELEBRADOS POR EMPRESAS ESTATAIS .....	243
<b>Capítulo IX RESCISÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO.....</b>		<b>245</b>
9.1	ESPÉCIES DE RESCISÃO CONTRATUAL.....	245

9.1.1	Hipóteses Genéricas de Rescisão .....	246
9.1.2	Rescisão por Ato Unilateral da Administração .....	246
9.1.2.1	Perda de condições de habilitação durante a execução do contrato .....	253
9.1.3	Rescisão por Descumprimento do Contrato pela Administração.....	255
9.1.4	Rescisão por Razões de Interesse Público.....	256
9.1.5	Rescisão em Decorrência de Caso Fortuito ou Força Maior...260	
9.2	DISCRICIONARIEDADE NA DECISÃO ADMINISTRATIVA....	261
9.3	PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PARA A RESCISÃO.....	262
9.4	RESCISÃO POR ACORDO E RESCISÃO JUDICIAL.....	263
9.5	CONSEQUÊNCIAS DA RESCISÃO.....	265
9.6	RESCISÃO DE CONTRATOS CELEBRADOS POR EMPRESAS ESTATAIS .....	266

<b>Capítulo X</b>	<b>APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS EM DECORRÊNCIA DE DESCUMPRIMENTO DO CONTRATO .....</b>	<b>267</b>
10.1	FINALIDADE DA APLICAÇÃO DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA .....	267
10.2	IRRENUNCIABILIDADE DO DEVER DE APLICAR SANÇÃO...267	
10.3	APLICAÇÃO DE SANÇÃO ADMINISTRATIVA EM FACE DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA TEORIA DA RELAÇÃO ESPECIAL DE SUJEIÇÃO – DISCIPLINA CONTRATUAL .....	269
10.4	DELIMITAÇÃO DAS HIPÓTESES DE INCIDÊNCIA E PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE .....	271
10.5	CONDIÇÕES DE APLICABILIDADE DA SANÇÃO POR INADIMPLEMENTO CONTRATUAL .....	272
10.6	O PROCEDIMENTO E O PROCESSO ADMINISTRATIVO SANACIONADOR.....	273
10.6.1	Atuação do Fiscal e do Gestor na Apuração da Infração .....	273
10.7	COMPETÊNCIA PARA APLICAR SANÇÕES DECORRENTES DE INADIMPLEMENTO CONTRATUAL.....	274
10.8	AS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI 8.666/1993.....	275
10.8.1	Advertência .....	275

10.8.2	Multa .....	275
10.8.2.1	Atraso no cumprimento da obrigação.....	276
10.8.2.2	Descumprimento total ou parcial da obrigação contratual .....	277
10.8.2.3	A forma de fixação do percentual das multas.....	278
10.8.2.4	Cobrança da multa.....	279
10.8.3	Suspensão Temporária do Direito de Participar de Licitação e Impedimento de Contratar com a Administração .....	279
10.8.4	Declaração de Inidoneidade para Licitar e Contratar com a Administração Pública .....	281
10.9	AS SANÇÕES ESTABELECIDAS PELA LEI 10.520/2002 .....	283
10.9.1	Impedimento de Licitar e Contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.....	283
10.9.2	Multas.....	284
10.9.3	Hipóteses de Incidência do Impedimento de Licitar e Contratar Relacionadas à Execução Contratual .....	284
10.9.3.1	Não celebrar o contrato dentro do prazo de validade da proposta .....	284
10.9.3.2	Ensejar o retardamento da execução do objeto do contrato.....	284
10.9.3.3	Não manter proposta .....	285
10.9.3.4	Falhar ou fraudar na execução do contrato.....	285
10.9.3.5	Comportar-se de modo inidôneo .....	286
10.9.3.6	Cometer fraude fiscal .....	286
10.10	SANÇÕES NA LEI DAS ESTATAIS .....	286
10.11	SANÇÕES NOS CONTRATOS DECORRENTES DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA – RDC .....	289
10.12	SANÇÕES EM CONTRATOS DECORRENTES DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS .....	289
10.13	PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA .....	290
10.14	QUADRO SINÓTICO – SANÇÕES ADMINISTRATIVAS NAS LEIS 8.666/1993 E 10.520/2002 .....	291
<b>REFERÊNCIAS</b>	.....	<b>293</b>
<b>ANEXOS</b>	.....	<b>297</b>
<b>ÍNDICE REMISSIVO</b>	.....	<b>307</b>