

Gabriela Verona Pécio

Gabriela Verona Pécio

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

MANUAL PARA GESTORES E FISCAIS
DE ACORDO COM A LEI Nº 14.133/2021

4ª edição revista, ampliada e atualizada

Prefácios
Benjamin Zymler

FORUM

O contrato é o destino final do processo de contratação que atenderá à demanda administrativa. Planejá-lo adequadamente, observar o comportamento do privado e controlar a atuação administrativa ao longo da sua execução é fundamental, sobretudo na lógica da nova lei, diante de contratos que poderão se alongar por anos. É preciso, ainda, compreender profundamente a disciplina jurídica e as boas práticas já consagradas.

Gabriela Verona Pécio nos conduz pelo percurso que vai da celebração ao fim do vínculo, entremeado por diversas decisões administrativas, evidenciando, ainda, de forma clara, a conexão entre um bom planejamento e uma execução de resultados. Quando alterar, como e quando repactuar, por que extinguir o contrato são alguns dos aspectos investigados pela autora.

Com linguagem objetiva e abordagem prática, uma leitura leve, mas que não foge ao debate de temas instigantes, o livro prepara seu leitor, agente público ou operador econômico para os desafios do contrato administrativo.

Cristiana Fortini

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Manual para gestores e fiscais de acordo com a Lei nº 14.133/2021

Prefácios

Benjamin Zymler

Área específica

DIREITO ADMINISTRATIVO.

Áreas afins do livro

DIREITO PÚBLICO; CONTRATAÇÕES PÚBLICAS;
LICITAÇÕES PÚBLICAS.

Palavras-chave

CONTRATO ADMINISTRATIVO, FISCALIZAÇÃO
DO CONTRATO ADMINISTRATIVO, GESTOR
DE CONTRATO, FISCAL DE CONTRATO;
REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO.

FORMATO: 14,5 × 21,5 cm

CÓDIGO: 3596

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

P429c Pércio, Gabriela Verona
Contratos administrativos: manual para gestores e fiscais de acordo com a Lei nº 14.133/2021 / Gabriela Verona Pércio. 4. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2025.
302p. 14,5x21,5cm

ISBN impresso 978-65-5518-860-8
ISBN digital 978-65-5518-859-2

1. Contrato administrativo. 2. Fiscalização do contrato administrativo. 3. Gestor de contrato. 4. Fiscal de contrato. 5. Reequilíbrio econômico-financeiro. I. Título.

CDD: 342
CDU: 342

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PÉRCIO, Gabriela Verona. *Contratos administrativos*: manual para gestores e fiscais de acordo com a Lei nº 14.133/2021. 4. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2025. 302p. ISBN 978-65-5518-860-8.

Gabriela Verona Pércio

Formada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC/PR. Pós-graduada *lato sensu* em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito de Curitiba. Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI/SC. Membro fundadora do Instituto Nacional da Contratação Pública – INCP. Advogada e consultora na área de Licitações e Contratos Administrativos. Atua com capacitação e aperfeiçoamento de agentes públicos desde 2004.

PREFÁCIO À 1ª EDIÇÃO	
Benjamin Zymler	19
PREFÁCIO	
Benjamin Zymler	21
NOTA À 4ª EDIÇÃO	23
CAPÍTULO I	
NOÇÕES FUNDAMENTAIS SOBRE O CONTRATO ADMINISTRATIVO.....	
	25
1.1 Licitação, contrato e contratação pública	25
1.2 O planejamento das contratações públicas e sua relação com o contrato administrativo	27
1.3 Os ajustes denominados contratos administrativos, para os fins da aplicação da Lei nº 14.133/2021	30
1.4 Uma visão sistêmica do contrato administrativo.....	35
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	35
1.4.2 Aplicabilidade da teoria da imprevisão aos contratos administrativos	38
1.4.3 Exceção do contrato não cumprido.....	40
1.4.4 O exercício de prerrogativas públicas por meio das cláusulas exorbitantes	42
1.4.4.1 O regime de prerrogativas públicas à luz do contexto normativo da Lei nº 14.133/2021.....	43
1.4.5 Manutenção das condições efetivas das propostas	45
1.5 Contratos administrativos regidos pelo direito privado ou contratos privados da administração pública	45
1.6 Contratos administrativos de escopo ou resultado	49
1.7 Validade do contrato administrativo	51
1.8 Eficácia do contrato administrativo	53
1.9 O termo de contrato e sua substituição por instrumentos hábeis.....	55
1.9.1 Formalização de contratos decorrentes do sistema de registro de preços	57
CAPÍTULO II	
ELABORAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO	
	61
2.1 A minuta do termo de contrato como instrumento vinculante ..	61
2.2 Cláusulas que devem constar do contrato administrativo	62
2.2.1 Cláusulas necessárias, segundo expressa previsão legal.....	62
2.2.1.1 A obrigatoriedade de cláusula de reajustamento de preços em todos os contratos	65
2.2.1.2 A ausência de um prazo legal máximo para a realização dos pagamentos devidos pela Administração	67
2.2.1.3 A alocação dos riscos em matriz de riscos	68
2.2.1.4 O prazo para resposta a pedidos de repactuação e restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro	68
2.2.1.5 As garantias oferecidas para assegurar a execução do contrato.	69
2.2.1.6 Modelo de execução do objeto.....	71
2.2.1.6.1 Subcontratação na execução do objeto	71
2.2.1.7 Modelo de gestão do contrato.....	72

2.2.1.7.1	Metodologia de fiscalização dos encargos previdenciários e trabalhistas e dos deveres do contratado	73
2.2.2	Cláusulas necessárias não expressas.....	78
2.2.2.1	Previsão das condições em que ocorrerá a preclusão ao direito de requerer reequilíbrio econômico-financeiro.....	78
2.2.2.2	Possibilidade de prorrogação do prazo de vigência, nos contratos por prazo	81
2.2.2.3	Prorrogação automática do prazo de vigência de contratos de escopo ou resultado.....	81
2.3	Cláusulas possíveis.....	82
2.4	Cláusulas vedadas	82
2.5	Forma e publicidade do contrato administrativo	84

CAPÍTULO III

CONVOCAÇÃO DO ADJUDICATÁRIO PARA CELEBRAR O

CONTRATO.....	87	
3.1	Procedimento e formalização da convocação.....	87
3.2	Prazo para a convocação e prazo de validade da proposta.....	87
3.3	A recusa do adjudicatário em contratar	88
3.3.1	Convocação dos licitantes classificados remanescentes.....	89
3.4	Perda, pelo adjudicatário, de condição de habilitação	91

CAPÍTULO IV

PRESTAÇÃO DE GARANTIA CONTRATUAL	93	
4.1	Finalidade da garantia e condições para sua exigência	93
4.2	As modalidades de garantia	94
4.3	Limites percentuais	95
4.4	Momento em que deve ser prestada a garantia	96
4.5	Restituição e execução da garantia.....	97
4.5.1	Retenção da garantia durante a vigência da garantia do produto e em caso de descumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias	98
4.6	A cláusula de retomada no seguro-garantia.....	99

CAPÍTULO V

VIGÊNCIA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO	103	
5.1	Definição de vigência contratual.....	103
5.2	Panorama geral sobre a vigência dos contratos	105
5.2.1	A fixação do prazo de vigência.....	107
5.2.2	Possibilidade de prazo de vigência determinável	107
5.2.3	Vigência do contrato, duração do crédito orçamentário e disponibilidade de recursos financeiros.....	108
5.2.4	Contagem do prazo de vigência.....	109
5.3	Vigência de contratos de fornecimento ou prestação de serviços contínuos.....	110
5.3.1	A definição de serviço e fornecimento contínuos.....	111
5.3.2	Contratos prorrogáveis e prazo de prorrogação.....	114
5.3.3	Condições para a celebração e manutenção dos contratos de fornecimento e serviços contínuos com prazos de vigência superiores ao exercício financeiro	114
5.3.3.1	Para <i>celebrar</i> contrato com vigência plurianual, a autoridade competente deverá atestar sua maior vantagem econômica.....	115
5.3.3.2	Para <i>manter</i> o contrato com vigência plurianual, a Administração deverá atestar existência de créditos orçamentários e a vantagem na sua manutenção	116
5.3.3.3	O contrato poderá ser extinto, sem ônus para a Administração, quando não houver créditos orçamentários e quando cessarem suas vantagens	118
5.3.3.3.1	O respeito ao prazo mínimo de vigência contratual	120
5.3.4	Condições para <i>prorrogar</i> um contrato de prestação de serviços ou fornecimento continuado, por até 10 anos	121

5.3.4.1	Prorrogação sucessiva	121
5.3.4.2	Previsão em edital.....	122
5.3.4.3	A autoridade competente deve atestar que as condições e os preços permanecem vantajosos	122
5.3.5	Manutenção das Condições de Habilitação durante toda a execução contratual	124
5.3.6	Cumprimento de exigências relacionadas a políticas públicas ..	125
5.4	Vigência de contratos de aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática.....	125
5.5	Vigência de contratos decorrentes de hipóteses específicas de dispensa de licitação.....	126
5.6	Vigência de contrato de prestação de serviços públicos oferecidos em regime de monopólio.....	127
5.7	Vigência de contrato de receita e contrato de eficiência	127
5.8	Vigência de contrato com regime de fornecimento e prestação de serviço associado	129
5.9	Vigência de contrato de operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação.....	130
5.10	Vigência de contratos de escopo.....	130
5.10.1	Registro e formalização das ocorrências que subsidiam a prorrogação automática.....	132
5.10.1.1	Alteração unilateral do projeto ou das especificações e aumento das quantidades iniciais.....	133
5.10.1.2	Fato excepcional e imprevisível.....	134
5.10.1.3	Determinação, pela Administração, de interrupção da execução ou diminuição do ritmo de trabalho.....	135
5.10.1.4	Fato ou ato de terceiro.....	135
5.10.1.5	Omissão ou atraso de providências a cargo da administração... ..	136
5.10.2	Deferimento obrigatório dos pedidos da contratada para prorrogação do prazo de início, conclusão ou entrega quando houver motivo justo	137
5.10.3	Prorrogação automática do cronograma de execução e reequilíbrio econômico-financeiro do contrato	137
5.11	A relevância do programa de integridade à luz do prazo de vigência dos contratos.....	137
5.12	Instrução processual e formalização da prorrogação do prazo de vigência.....	138
5.12.1	Contratos de prazo	138
5.12.2	Contratos de escopo	139
5.12.3	Prorrogação do prazo de vigência e sanção impeditiva aplicada à empresa contratada	140
5.13	Atribuições de gestão e fiscalização aplicadas ao procedimento de prorrogação da vigência.....	141
5.13.1	Contratos de prazo	141
5.13.2	Contratos de escopo	142

CAPÍTULO VI

	ALTERAÇÕES NO CONTRATO ADMINISTRATIVO	145
6.1	Possibilidades e limites às alterações no contrato administrativo	145
6.1.1	As hipóteses de alteração contratual previstas na Lei nº 14.133/2021	146
6.2	Alterações contratuais unilaterais	146
6.2.1	A necessidade de fato superveniente que altere o interesse público.....	147
6.2.1.1	A possibilidade de realizar a alteração unilateral diante de falha de planejamento	149
6.2.2	Modificações no projeto ou nas especificações – alterações qualitativas.....	150
6.2.3	Modificações nas quantidades do objeto contratado – alterações quantitativas.....	152
6.2.4	Limites legais às alterações unilaterais	152

6.2.4.1	As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não podem ser alteradas sem prévia concordância do contratado.....	153
6.2.4.2	As cláusulas econômico-financeiras devem ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.....	153
6.2.4.3	O contratado somente está obrigado a aceitar alterações unilaterais se forem respeitadas as mesmas condições contratuais	154
6.2.4.4	As alterações unilaterais devem se ater a limites percentuais indicados na Lei.....	155
6.2.4.5	As alterações unilaterais não poderão transfigurar o objeto da contratação.....	157
6.2.5	O cálculo dos limites percentuais e caracterização da compensação indevida.....	158
6.2.6	Identificação do limite em contratos com objeto complexo ou formado por mais de um item ou lote.....	162
6.2.7	Alterações quantitativas unilaterais em contratos de fornecimento ou serviço contínuo.....	163
6.2.8	Aditivos e risco de vantagens indevidas ao contratado em contratos de obras e serviços.....	165
6.2.9	Motivo e motivação do ato administrativo que altera unilateralmente o contrato	166
6.3	Alterações por acordo entre as partes.....	168
6.3.1	A possibilidade de alterações consensuais não previstas na Lei	168
6.3.2	A possibilidade de alterações qualitativas e quantitativas consensuais e seus limites	170
6.3.3	As hipóteses de alterações consensuais previstas na Lei.....	173
6.3.3.1	Substituição da garantia de execução	173
6.3.3.2	Alteração do regime de execução ou do modo de fornecimento	174
6.3.3.3	Alteração da forma de pagamento.....	175
6.3.3.4	Restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato por meio da revisão de preços	176
6.4	Atuação de gestor e fiscais de contrato nos procedimentos de alterações contratuais.....	176

CAPÍTULO VII

	REVISÃO, REAJUSTAMENTO EM SENTIDO ESTRITO E REPACTUAÇÃO DE CONTRATO	179
7.1	Equilíbrio econômico-financeiro do contrato e dever constitucional de manutenção das condições efetivas da proposta	179
7.2	A revisão de preços	180
7.2.1	A revisão decorrente da variação de um único insumo.....	183
7.2.2	Processamento do pedido de revisão	184
7.3	O reajustamento em sentido estrito	185
7.3.1	Solicitação do reajustamento em sentido estrito pela empresa contratada	186
7.3.2	Realização de revisão após concedido reajustamento em sentido estrito.....	187
7.4	Repactuação de preços.....	187
7.4.1	Início dos efeitos financeiros da repactuação.....	189
7.5	Prazo para concessão da revisão e da repactuação	189
7.6	Preclusão do direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.....	191
7.7	Papel do gestor e dos fiscais do contrato no processamento dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro	192
7.8	Quadro sinótico.....	193

CAPÍTULO VIII

ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO

ADMINISTRATIVO.....	197
8.1 Gerenciamento do contrato administrativo.....	197
8.1.1 Aplicação concreta do princípio da eficiência.....	199
8.2 Fiscalização do contrato: poder e dever da administração.....	200
8.2.1 Formas de atendimento ao dever de fiscalizar, atividades e agentes envolvidos.....	202
8.2.2 Designação dos agentes.....	204
8.2.2.1 Os requisitos para a designação do fiscal e do gestor de contrato, previstos no art. 7º da Lei nº 14.133/2021.....	205
8.2.3 Divisão de tarefas.....	208
8.3 Manutenção de preposto pelo contratado no caso de obras e serviços.....	211
8.4 O plano de fiscalização.....	212
8.5 Atuação de gestores e fiscais.....	212
8.5.1 Forma de documentação das ocorrências.....	213
8.5.2 Requisitos para gestão e fiscalização adequadas.....	215
8.5.2.1 Existência de metodologia de fiscalização predefinida e de plano de gestão e fiscalização.....	215
8.5.2.2 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 nº 14.133/2021.....	216
8.5.2.3 Fiscais e gestores capacitados e especificamente treinados para a gestão e fiscalização.....	216
8.5.2.4 Busca, pela Administração, de uma relação de parceria junto à empresa contratada.....	217
8.5.2.5 Contato facilitado com o preposto.....	219
8.5.2.6 Comunicação eficiente entre gestor, fiscal e órgão de assessoramento jurídico.....	219
8.5.2.7 Ciência, pelo fiscal, dos detalhes do contrato, do edital e do termo de referência.....	220
8.5.2.8 Manutenção de registro formal, documentado e organizado de ocorrências.....	221
8.5.2.9 Aplicação da lógica da prevenção.....	221
8.5.2.10 Desvinculação do fiscal das atribuições de origem.....	222
8.6 Assessoramento do fiscal por terceiros.....	222
8.6.1 Vedação à terceirização do acompanhamento e da fiscalização.....	223
8.7 Fiscalização do cumprimento de encargos resultantes da execução.....	224
8.7.1 Responsabilidade da administração por encargos previdenciários.....	224
8.7.1.1 Retenção de pagamentos em decorrência da irregularidade com o INSS e o FGTS.....	226
8.7.2 Responsabilidade da administração por encargos trabalhistas..	228
8.7.2.1 O entendimento da Justiça do Trabalho.....	228
8.7.2.2 A forma de fiscalização da regularidade trabalhista.....	229
8.8 Subcontratação do objeto.....	234
8.9 Recebimento do objeto do contrato.....	235
8.10 A medição de resultados nos contratos de prestação de serviços e o encargo para o fiscal de contrato.....	237
8.11 Cuidados relacionados ao pagamento.....	238
8.12 Deveres e responsabilidades pessoais decorrentes da fiscalização e da gestão do contrato.....	240

CAPÍTULO IX

EXTINÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO.....	243
9.1 Espécies de extinção contratual.....	243
9.1.1 Hipótese genérica de extinção.....	244
9.1.2 Extinção por ato unilateral da administração.....	244

9.1.2.1	Perda de condições de habilitação durante a execução do contrato.....	246
9.1.3	Extinção relacionada a ato ou fato de terceiro.....	248
9.1.4	Extinção por descumprimento do contrato pela administração.....	248
9.1.5	Extinção por razões de interesse público	249
9.1.6	Extinção em decorrência de caso fortuito ou força maior.....	253
9.2	Discricionariedade na decisão administrativa que extingue ou mantém o contrato.....	254
9.3	Procedimento administrativo para a extinção do contrato	254
9.4	Formas de extinção do contrato.....	255
9.5	Consequências da extinção do contrato	257
9.6	A extinção do contrato por meio da declaração de nulidade.....	258

CAPÍTULO X

APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS A CONTRATADOS .		263
10.1	Finalidade da aplicação da sanção administrativa	263
10.2	Irrenunciabilidade do dever de aplicar sanção	263
10.3	Aplicação de sanção administrativa, princípio da legalidade e teoria da relação especial de sujeição	264
10.4	As sanções legais.....	266
10.4.1	Advertência	266
10.4.2	Multa.....	267
10.4.2.1	Multa por atraso no cumprimento da obrigação	267
10.4.2.2	Multa por descumprimento da obrigação contratual	268
10.4.2.3	A fixação do percentual das multas.....	269
10.4.2.4	Cobrança da multa	270
10.4.3	Impedimento de licitar e contratar.....	270
10.4.4	Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar	271
10.5	As infrações previstas na lei, pertinentes à fase de execução contratual, e as sanções correspondentes.....	272
10.5.1	Dar causa à inexecução do contrato.....	272
10.5.2	Não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta	273
10.5.3	Ensejar o retardamento da execução sem motivo justificado	274
10.5.4	Prestar declaração falsa durante a execução do contrato	274
10.5.5	Praticar ato fraudulento na execução do contrato	275
10.5.6	Comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza.....	275
10.5.7	Praticar ato lesivo previsto na Lei Anticorrupção	276
10.6	Dosimetria da sanção	276
10.7	Condições de aplicabilidade de sanções decorrentes de descumprimento do contrato.....	278
10.8	O processo administrativo para apuração da responsabilidade e aplicação de sanção	279
10.8.1	Atuação do fiscal e do gestor na apuração da infração	280
10.9	Competência para aplicar as sanções em caso de infrações contratuais	281
10.10	Prescrição da pretensão punitiva	282
10.11	Quadro sinótico.....	283
REFERÊNCIAS.....		285

ANEXOS

ANEXO	
MODELOS DE ATOS E SUGESTÃO DE ROTINAS E PROCEDIMENTOS PARA FISCAIS E GESTORES DE CONTRATOS.....	295