



**Autor**  
José Anacleto Abduch Santos

# CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Formação e Controle  
Interno da Execução

**Área específica**  
Direito Administrativo.

Os contratos administrativos constituem um essencial instrumento de administração consensual voltado à consecução dos fins e valores jurídicos atribuídos pela Constituição para a Administração Pública (exercida por qualquer dos Poderes da República). Além dessa característica instrumental, deve-se ponderar que o Estado brasileiro gasta por volta de 10% a 15% do PIB todos os anos com contratações públicas, o que por si só já justificaria uma atenção particular a essa peculiar relação contratual com pessoas físicas ou jurídicas particulares. Em especial, o objetivo desse texto é o de conferir um singelo instrumento ao operador do direito e aos agentes públicos envolvidos no processo da contratação pública, pela produção de reflexões sobre duas etapas fundamentais da relação jurídico-contratual, quais sejam, o processo de formação do contrato administrativo e o sistema de controle da execução contratual, com foco nas principais características jurídicas de cada uma delas e com fundamento em posições firmadas pela doutrina e pelo Tribunal de Contas da União. Ao fim, destacam-se particularidades de duas espécies rotineiras de contrato público, os contratos de prestação de serviços terceirizados e os contratos de obras e serviços de engenharia.

**Áreas afins**  
Direito Constitucional, Gestão Pública,  
Administração Pública.

**Público-alvo/consumidores**  
Advogados e demais profissionais do direito, agentes públicos envolvidos em processos de licitação e de contratações públicas, empresas privadas que realizam negócios com o Estado.

**FORMATO:** 17 X 24 cm  
**CÓDIGO:** 10000825

S237c

Santos, José Anacleto Abduch

Contratos administrativos : formação e controle interno da execução: com particularidades dos contratos de prestação de serviços terceirizados e contratos de obras e serviços de engenharia / José Anacleto Abduch Santos; prefácio de Marçal Justen Filho. 1. Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

357p.

ISBN 978-85-450-0096-9

1. Direito administrativo. 2. Contrato administrativo. I. Justen Filho, Marçal. II. Título.

CDD: 341.3

CDU: 342.9

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SANTOS, José Anacleto Abduch. Contratos administrativos: formação e controle interno da execução: com particularidades dos contratos de prestação de serviços terceirizados e contratos de obras e serviços de engenharia. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2015. 357p. ISBN 978-85-450-0096-9.

## SUMÁRIO

PREFÁCIO	
<b>Marçal Justen Filho</b> .....	13
INTRODUÇÃO .....	17
CAPÍTULO 1	
A FORMAÇÃO E A FORMALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	19
1.1 Conceito de contrato administrativo.....	21
1.2 Regime jurídico aplicável aos contratos administrativos.....	25
1.3 As denominadas cláusulas exorbitantes: concretização das prerrogativas públicas na formação e na gestão dos contratos administrativos.....	28
1.4 Prerrogativas exorbitantes em espécie.....	30
1.4.1 Modificação unilateral para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado .....	30
1.4.2 Rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 da Lei nº 8.666/93 .....	32
1.4.3 Fiscalizar a execução contratual.....	33
1.4.4 Aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste ou pelo cometimento de infração a norma jurídica.....	33
1.4.5 No caso de serviços essenciais, a ocupação provisória de bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato e na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.....	34
1.5 O planejamento da contratação pública como dever jurídico estruturante da formação do contrato.....	35
1.5.1 Identificação da necessidade a ser suprida pela execução contratual.....	36
1.5.2 Descrição do objeto da contratação – Elaboração de projetos básico e executivo .....	37
1.5.3 Elaboração do orçamento estimativo .....	40
1.5.4 Previsão de recursos orçamentários.....	46
1.5.5 Escolha da modalidade de licitação ou contratação direta.....	47
1.5.6 Escolha do regime de execução.....	49
1.5.7 Definição dos requisitos de habilitação .....	51
1.5.7.1 Habilitação jurídica e regularidade fiscal e trabalhista .....	53
1.5.7.2 Prova de capacidade técnica.....	56
1.5.7.3 Prova de capacidade econômico-financeira .....	59

1.5.8	Definição dos encargos contratuais – Direitos e deveres das partes contratantes .....	62
1.5.9	Definição das garantias contratuais .....	63
1.5.10	Elaboração do instrumento convocatório e minuta do contrato a ser firmado .....	64
1.5.11	Parecer pela assessoria jurídica do órgão ou entidade .....	65
1.6	Contratações públicas sustentáveis: inserindo requisitos de sustentabilidade no processo da contratação pública .....	67
1.7	Conteúdo e formalização da relação contratual .....	72

## CAPÍTULO 2

DA VIGÊNCIA E PRORROGAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....		75
2.1	Parâmetros para a definição do prazo de vigência do contrato administrativo .....	76
2.1.1	Elemento jurídico para definição do prazo de vigência contratual .....	76
2.1.2	Elemento técnico para definição do prazo de vigência contratual .....	78
2.1.3	Elemento econômico-financeiro e orçamentário para a definição do prazo de vigência .....	80
2.2	Exceções à regra que vincula a vigência do contrato administrativo à vigência do crédito orçamentário .....	80
2.2.1	Contratos relativos a projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual .....	80
2.2.2	Contratos de prestação de serviços a serem executados de forma contínua .....	82
2.2.2.1	Caracterização de um serviço como contínuo .....	82
2.2.2.2	A definição do prazo inicial dos contratos de prestação de serviços contínuos .....	89
2.2.2.3	A prorrogação dos contratos de prestação de serviços contínuos .....	91
2.2.2.4	Algumas interpretações feitas pelo Tribunal de Contas da União acerca dos contratos de prestação de serviços contínuos .....	93
2.2.2.4.1	Aquisição de combustíveis .....	93
2.2.2.4.2	Fornecimento de material de informática .....	94
2.2.2.4.3	Fornecimento de passagens aéreas .....	95
2.2.3	Contratos de locação de equipamento ou de utilização de programa de informática .....	96
2.2.3.1	Particularidades dos contratos de locação de equipamentos .....	96
2.2.3.2	Particularidades dos contratos de utilização de programas de informática .....	97
2.2.4	Contratações diretas previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24 da Lei nº 8.666/93 .....	100
2.3	Prorrogação do prazo de execução no caso de contratos de escopo .....	101
2.3.1	Hipóteses de prorrogação do prazo de conclusão do objeto contratual .....	103
2.3.1.1	Alteração do projeto ou especificações pela Administração .....	103
2.3.1.2	Superveniência de fato excepcional ou imprevisível estranho à vontade das partes que altere, fundamentalmente, as condições de execução do contrato .....	105
2.3.1.3	Interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração .....	105
2.3.1.4	Aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por lei .....	106
2.3.1.5	Impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência .....	106
2.3.1.6	Omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis .....	106
2.4	Prorrogação dos prazos contratuais em caso de interrupção ou retardamento por causa atribuível ao contratado .....	107
2.5	Limites e pressupostos objetivos para as prorrogações contratuais .....	108
2.6	Prorrogação adicional de doze meses prevista no §4º do artigo 57 da Lei nº 8.666/93 .....	123
2.7	Vedação à vigência indeterminada .....	125
2.8	Extinção dos contratos administrativos pelo decurso do prazo nele fixado .....	126

## CAPÍTULO 3

ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....		131
3.1	Espécies de alterações contratuais .....	137
3.1.1	Alterações unilaterais e alterações consensuais .....	137
3.1.2	Alterações objetivas quantitativas e alterações objetivas qualitativas .....	138
3.1.3	Alterações subjetivas .....	140
3.1.4	Limites para as alterações quantitativas e alterações qualitativas .....	143
3.1.4.1	Primeiro limite às alterações contratuais: integridade e identidade do objeto – Princípio licitatório .....	144
3.1.4.2	Segundo limite às alterações contratuais: mercado concorrencial original .....	148
3.1.4.3	Terceiro limite às alterações contratuais: percentuais estabelecidos em lei para acréscimos e supressões .....	150
3.1.4.4	Quarto limite às alterações contratuais: capacidade técnica e econômico-financeira do contratado .....	157

3.2	Particularidades das alterações de contratos de obras, serviços de engenharia e de prestação de serviços, contínuos ou não: evitando o “jogo de planilhas” .....	158
3.3	Incomunicabilidade jurídico-material entre os limites percentuais para alterações contratuais e as formas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro .....	159
3.4	Incomunicabilidade jurídico-material entre os efeitos econômicos das alterações contratuais e a escolha da modalidade de licitação ou opção pela contratação direta em razão do valor .....	160
3.5	A formalização das alterações contratuais .....	162

#### CAPÍTULO 4

#### O CONTROLE INTERNO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL .....

4.1	Natureza jurídica do controle da execução contratual: controle interno, liquidação da despesa e instrumental como referência para aplicação de sanções e análise do histórico de desempenho .....	168
4.2	Protagonistas do controle interno da execução contratual .....	173
4.2.1	Autoridade responsável pela contratação .....	174
4.2.2	Órgão de controle interno .....	175
4.2.3	Gestor do contrato.....	176
4.2.4	Fiscal do contrato .....	179
4.3	Da designação do fiscal .....	180
4.4	Responsabilidade da autoridade competente, do gestor e do fiscal por vícios na execução contratual .....	183
4.5	Atribuições e elementos do controle da execução contratual.....	184
4.5.1	Controle dos elementos jurídicos da execução contratual.....	184
4.5.2	Controle dos elementos econômico-financeiros e orçamentários.....	185
4.5.3	Controle dos elementos técnicos da execução contratual: obrigação principal.....	185
4.5.4	Controle dos elementos administrativo-tributários da execução: obrigações acessórias.....	186
4.6	Registro formal das ocorrências e sistemas de controle e de avaliação de desempenho.....	186
4.7	Contratação do auxílio e apoio à fiscalização .....	189
4.8	Recebimento do objeto do contrato.....	191
4.9	Obrigações da Administração Pública contratante.....	196
4.10	Retenção ou glosa do pagamento devido ao contratado: limites e possibilidades .....	198
4.11	Pagamento antecipado .....	201
4.12	Nulidade da licitação e do contrato e subsistência da obrigação de pagamento .....	202

#### CAPÍTULO 5

#### O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E AS FORMAS DE RECOMPOSIÇÃO QUANDO VIOLADO .....

5.1	Hipóteses de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo.....	208
5.1.1	Desequilíbrio econômico-financeiro em decorrência de evento da álea administrativa.....	210
5.1.2	Desequilíbrio econômico-financeiro em decorrência de fato da administração.....	211
5.1.3	Desequilíbrio econômico-financeiro em decorrência de fato do príncipe .....	212
5.1.4	Desequilíbrio econômico-financeiro em decorrência de evento da álea econômica – ordinária ou extraordinária .....	213
5.1.5	Desequilíbrio econômico-financeiro em decorrência de força maior, caso fortuito e sujeições imprevistas .....	217
5.2	Formas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo .....	218
5.2.1	Recomposição da equação econômico-financeira por reajuste ou por correção monetária.....	219
5.2.2	Previsão do reajuste no instrumento convocatório.....	222
5.2.3	Periodicidade mínima para o reajuste de preços contratados.....	224
5.2.4	Recomposição da equação econômico-financeira por repactuação .....	226
5.2.4.1	Requisitos para a repactuação.....	229
5.2.4.2	Prazo para a repactuação de acordo com o Tribunal de Contas da União – Preclusão lógica.....	231
5.2.4.3	A formalização do reajuste contratual .....	233
5.2.5	Recomposição da equação econômico-financeira por revisão .....	234
5.2.5.1	Periodicidade da revisão.....	235
5.2.5.2	O fato gerador da revisão .....	235
5.2.5.3	A revisão contratual a favor da Administração Pública.....	240
5.2.5.4	A formalização da revisão do contrato administrativo.....	241

#### CAPÍTULO 6

#### RESCISÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....

		243
--	--	-----

6.1	Rescisão unilateral .....	243
6.1.1	O não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos .....	244
6.1.2	O cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos .....	244
6.1.3	A lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados .....	244
6.1.4	O atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento .....	245
6.1.5	A paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração .....	245
6.1.6	A subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato.....	245
6.1.7	O desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores .....	247
6.1.8	O cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do §1º do art. 67 da Lei Geral .....	247
6.1.9	A decretação de falência ou a instauração de insolvência civil .....	247
6.1.10	A dissolução da sociedade ou o falecimento do contratado.....	248
6.1.11	A alteração social ou a modificação da finalidade ou da estrutura da empresa que prejudique a execução do contrato .....	248
6.1.12	Razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato.....	248
6.1.13	A ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato.....	248
6.2	Rescisão consensual .....	249
6.3	Rescisão judicial .....	250
6.3.1	A supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras, acarretando modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no §1º do art. 65 da lei.....	250
6.3.2	A suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas .....	250
6.3.3	O atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação .....	251
6.3.4	A não liberação, por parte da Administração, de área, local ou objeto para execução de obra, serviço ou fornecimento, nos prazos contratuais, bem como das fontes de materiais naturais especificadas no projeto .....	251
6.3.5	Rescisão judicial e interrupção da execução contratual antes de decisão pelo Poder Judiciário.....	252
6.4	Opção pela rescisão contratual e o devido processo administrativo como condição para o desfazimento do contrato .....	252
6.5	Consequências da rescisão contratual.....	254

## CAPÍTULO 7

SANÇÕES POR INEXECUÇÃO CONTRATUAL OU PELO COMETIMENTO DE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVO-CONTRATUAIS.....		257
7.1	Considerações preliminares: estrutura jurídica da infração contratual e princípios aplicáveis ao processo administrativo sancionatório .....	257
7.1.1	Princípios que regem a aplicação de sanções por infração administrativo-contratual .....	259
7.1.1.1	Princípio da isonomia.....	259
7.1.1.2	Princípio da impessoalidade .....	260
7.1.1.3	Princípio da boa-fé.....	261
7.1.1.4	Princípio da moralidade .....	262
7.1.1.5	Princípio da razoabilidade.....	263
7.1.1.6	Princípio do devido processo legal .....	264
7.1.1.7	Princípio do juiz natural .....	265
7.1.1.8	Princípio da proporcionalidade .....	266
7.1.1.9	Princípio da motivação.....	267
7.2	Sanções a que estão sujeitos os contratados pelo cometimento de infrações administrativo-contratuais .....	268

7.2.1	Sanções e previsão no instrumento convocatório .....	269
7.2.2	Aplicação de sanções é um dever .....	270
7.3	Critérios para a aplicação da sanção e dosimetria da pena .....	271
7.4	Sanções em espécie .....	274
7.4.1	Sanções previstas na Lei nº 8.666/93.....	274
7.4.1.1	Advertência.....	274
7.4.1.2	Multas .....	274
7.4.1.3	Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração por prazo não superior a 2 (dois) anos.....	276
7.4.1.4	Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública ....	280
7.4.2	Sanções previstas na Lei nº 10.520/02.....	283
7.5	Extensão dos efeitos das sanções para os sócios da pessoa jurídica punida: desconsideração da personalidade jurídica .....	286
7.6	Roteiro prático para a aplicação de sanções.....	291
7.7	Aplicação indevida de sanção e responsabilidade do Estado: a teoria da perda de chance.....	296
7.8	Repercussões da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13) no plano das sanções por inexecução contratual.....	301

## CAPÍTULO 8

### PARTICULARIDADES DOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS.....305

8.1	Limites à terceirização .....	306
8.2	Fatores que devem ser considerados para decidir pela terceirização da prestação de serviços.....	307
8.3	Responsabilidade subsidiária da Administração Pública por obrigações trabalhistas da pessoa jurídica contratada .....	309
8.4	Especificidades do planejamento da contratação de serviços terceirizados .....	310
8.4.1	Exigência de quantidade mínima de empregados para executar o objeto contratual .....	311
8.4.2	Disposições contratuais acerca de custeio de viagens, hospedagem e alimentação dos empregados da empresa contratada.....	314
8.4.3	Acordo de níveis de serviços.....	315
8.4.4	O Acórdão nº 1.214/13 prolatado pelo Tribunal de Contas da União como referência de planejamento da contratação de serviços terceirizados.....	317

## CAPÍTULO 9

### PARTICULARIDADES DOS CONTRATOS DE OBRAS E SERVIÇOS

#### DE ENGENHARIA .....

9.1	Conceito de obras e de serviços de engenharia .....	325
9.2	Regime jurídico aplicável e responsabilidade técnica dos profissionais que atuam na execução de obras e de serviços de engenharia .....	328
9.3	Particularidades do planejamento da contratação de obras e serviços de engenharia .....	330
9.3.1	Identificação da necessidade – Estudos preliminares: programa de necessidades, estudo de viabilidade e anteprojeto .....	330
9.3.2	Descrição do objeto (projeto básico e projeto executivo) .....	332
9.3.3	Estudo de impacto ambiental e licenciamento ambiental.....	336
9.3.4	Orçamentação de obra ou serviço de engenharia .....	339
9.4	Particularidades da licitação para contratação de obras e serviços de engenharia.....	343
9.5	Particularidades do controle da execução de contratos de obras e serviços de engenharia.....	349
9.6	Particularidade do recebimento definitivo de obras ou serviços de engenharia.....	353

REFERÊNCIAS.....	355
------------------	-----