

---

# Manual de Contratos Administrativos

---

1ª Edição

UNIRIO

Criado por: Equipe GECON

Rio de Janeiro 2023





Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO  
Gerência de Controle de Contratos e Convênios – GECON

Manual de Contratos Administrativos  
1ª edição

Rio de Janeiro, RJ  
2023

## **GESTÃO**

### **REITOR**

Ricardo Silva Cardoso

### **VICE-REITOR**

Benedito Fosenca e Souza Adeodato

### **PRÓ-REITOR DE ADMINISTRAÇÃO (PROAD)**

Thiago da Silva Lima

### **DIRETORA DE ATIVIDADES DE APOIO (DAA)**

Ana Paula Mandarinho Mendonça

**Colaboraram com a 1ª Edição:**

### **EQUIPE GECON**

### **GERENTE DA GERÊNCIA DE CONTROLE DE CONTRATOS E CONVÊNIOS**

Ronaldo Viana Serpa

### **ASSISTENTE EM ADMINISTRAÇÃO**

Mariana Dell'Orfanello Lantimant

### **ASSISTENTE EM ADMINISTRAÇÃO**

Renata Faria Pessanha

U58 Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Gerência de  
Controle de Contratos e Convênios  
Manual de Contratos Administrativos / Universidade Federal do  
Estado do Rio de Janeiro. Gerência de Controle de Contratos e  
Convênios. – Rio de Janeiro : UNIRIO, 2023.  
46 p. : il.

1. Contratos administrativos - Manuais, guias, etc.
2. Administração pública. I. Universidade Federal do Estado Rio de Janeiro.

CDD 352.53

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	5
<b>Capítulo 1</b> .....	6
Noções fundamentais de contrato administrativo.....	6
I – Alteração unilateral do contrato.....	8
II – Extinção unilateral do contrato.....	10
III – Fiscalização do contrato.....	12
IV – Sanções.....	13
V – Ocupação provisória de bens móveis, imóveis, pessoal e serviços.....	14
VI – Exceção do contrato não cumprido.....	15
<b>Capítulo 2</b> .....	16
Equilíbrio econômico-financeiro do contrato.....	16
I – Reajuste.....	18
II – Repactuação.....	20
III – Revisão.....	22
a) Caso fortuito e força maior.....	24
b) Fato do príncipe.....	24
c) Alteração unilateral do contrato.....	24
d) Fato da administração.....	24
e) Interferências imprevistas.....	25
IV – Atualização financeira.....	26
V – Correção monetária.....	27
<b>Capítulo 3</b> .....	28
O papel do gestor de contratos.....	28
<b>Capítulo 4</b> .....	33
O papel do fiscal de contratos.....	33
I – Fiscalização técnica.....	35
II – Contratos de dedicação exclusiva de mão de obra.....	38
III – Fiscalização administrativa.....	40
IV – Fiscalização setorial.....	43
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	44

# Introdução

O presente manual foi elaborado através de uma demanda da comunidade acadêmica da UNIRIO que atua na parte de gestão e fiscalização dos contratos administrativos da instituição, assim como do controle interno, que detectou a importância de se ter um manual próprio, no intuito de ser uma importante fonte de consulta para operacionalização dos contratos administrativos.

Longe de ser uma peça definitiva de consulta para questões acerca dos contratos administrativos, o presente manual tem a intenção de fornecer informações básicas a respeito dos contratos administrativos, assim como as hipóteses de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e principais atribuições da gestão e fiscalização dos contratos administrativos.

No momento em que este manual está sendo escrito, há uma transição de legislação. A nova lei de licitações e contratos administrativos, Lei nº. 14.133/2021, traz enormes desafios à administração pública, pois há mudanças importantes que exigem preparo e capacitação de todos os envolvidos no processo de contratação pública, seja na parte de execução, público a que se destina esse material, seja na parte de planejamento da contratação.

Sendo assim, houve um amplo esforço em trazer as questões pertinentes a esse manual atualizadas, não só com a nova lei de licitações (Lei nº. 14.133/2021), mas também com os decretos e instruções normativas relativas a essa mudança legislativa.

Essa é a primeira edição de um manual que será certamente enriquecido a partir das críticas a ele e da percepção da GECON quanto à necessidade de atualizações. Para isso, solicitamos a todos os usuários que mandem sugestões de aprimoramento ao e-mail da GECON: [gerencia\\_contratos.daa@unirio.br](mailto:gerencia_contratos.daa@unirio.br)

A conclusão deste manual só foi possível graças a muito esmero de toda a equipe da Gerência de Contratos e Convênios (GECON). Esperamos que o fruto desse esforço seja de grande valia para que os contratos da UNIRIO possam ser geridos e fiscalizados de uma forma satisfatória.

# Capítulo 1

## Noções fundamentais de contrato administrativo

Um contrato pode ser entendido como negócio jurídico e, para que seja válido, é necessário o cumprimento de determinados requisitos, tais como: que o contratante e/ou contratado seja capaz; que o objeto seja lícito e possível, ou seja, deve estar de acordo com a lei, não sendo contrário aos bons costumes, à ordem pública e à moral; e que haja forma prevista ou não proibida em lei. De acordo com Barchet (2008), contratos são atos bilaterais que geram direitos e obrigações que podem ser alterados, resguardados ou extintos. Barchet (2008) afirma, ainda, que os contratos têm como requisitos de validade a licitude e a idoneidade do objeto, a capacidade das partes, e a forma prescrita em lei.

No caso do contrato administrativo, como há o interesse público envolvido, a legislação especificou algumas diferenças em relação aos contratos do direito civil. A diferenciação mais significativa do contrato administrativo em relação aos contratos do direito civil é a presença das chamadas cláusulas exorbitantes. Di Pietro (2005) ensina que os contratos administrativos são ajustes que a administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo o regime jurídico de direito público que assegura à administração uma posição de superioridade na relação jurídica.

Em síntese, o que caracteriza o contrato administrativo é:

- a administração pública com uma das partes do contrato;
- supremacia do interesse público;
- a administração estabelece unilateralmente as diretrizes do contrato;
- inoponibilidade da exceção do contrato não cumprido;
- intangibilidade da equação econômico-financeira;
- cláusulas exorbitantes ou de privilégios.

O quadro abaixo sintetiza a diferença entre contratos administrativos e contratos entre particulares:

<b>CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>CONTRATOS ENTRE PARTICULARES</b>
<b>Normas Gerais na Lei nº. 14.133/2021</b>	<b>Normas gerais no Código Civil</b>
<b>Posição superior da administração pública (verticalidade)</b>	<b>Igualdade entre as partes (horizontalidade)</b>
<b>Administração pública como uma das partes</b>	<b>Não participação da administração pública, somente particulares são partes</b>
<b>Regido por Direito Público</b>	<b>Regido por Direito Privado</b>
<b>Supremacia do Interesse Público</b>	<b>Supremacia do respeito e não prejuízo entre as partes</b>
<b>Rescisão unilateral</b>	<b>Irretratabilidade</b>
<b>Alteração Unilateral</b>	<b>Intangibilidade</b>
<b>Inoponibilidade da exceção de contrato não cumprido</b>	<b>Exceptio non adimpleti contractus</b>
<b>Existência de fiscal do contrato</b>	

É importante conceituar de forma minuciosa as chamadas cláusulas exorbitantes presentes no contrato administrativo. São cinco cláusulas, presentes em todos os contratos administrativos, independente de previsão expressa no termo de contrato. De acordo com Sarai et al. (2021), a presença dessas cláusulas é o que difere os contratos administrativos dos contratos regidos pelo Direito Civil. Decorrem do poder extroverso do Estado, no intuito de atender ao interesse público. Estão previstas no artigo 104 e respectivos incisos da Lei nº. 14.133/2021. Lamarão (2018) destaca que, estando presente a hipótese que configura a necessidade de utilização de cláusulas exorbitantes, o agente público deve utilizá-las, sob pena de se configurar crime de prevaricação.

## I – Alteração unilateral do contrato

A alteração unilateral do contrato administrativo é uma faculdade que o gestor tem de modificar tanto para mais quanto para menos o valor da contratação, independente da concordância do contratado, atendidos os limites que a Lei nº. 14.133/2021 impõe, e respeitada a equação econômico-financeira do contrato. A previsão legal para as alterações unilaterais do contrato administrativo estão presentes no capítulo VII da Lei nº. 14.133/2021. Pércio (2020) alerta que, para qualquer tipo de alteração unilateral de contrato, é necessário demonstrar nos autos a superveniência do fato ensejador, no intuito de evitar responsabilização dos agentes por prejuízo ao erário. O artigo 124 da Lei nº. 14.133/2021 determina que o contrato só pode ser alterado unilateralmente, desde que apresentadas “as devidas justificativas”. Importante destacar, também, que a alteração unilateral não pode desfigurar o objeto da contratação.

Existem dois tipos de alterações unilaterais: a qualitativa (art. 124, inciso I, alínea a da Lei nº. 14.133/2021) e a quantitativa (artigo 124, inciso I, alínea b da Lei nº. 14.133/2021).

Em relação às alterações qualitativas, no ensinamento de Pércio (2020), o objetivo é modificar especificações, detalhes da definição e descrição do objeto. Da modificação qualitativa podem ocorrer ocasionalmente o aumento ou a diminuição de quantidades de determinados produtos ou insumos do contrato, mas isso decorre como consequência da modificação do projeto ou das especificações, pois o objetivo principal não é o aumento ou diminuição das quantidades.

Em relação às alterações quantitativas, Pércio (2020) ensina que o objetivo é somente a alteração nas quantidades inicialmente contratadas, para mais ou para menos. Por óbvio, essa alteração impactará no valor contratado.

Já no que tange aos limites impostos para realização das alterações unilaterais, o artigo 125 da Lei nº. 14.133/2021 determina que, em caso de obras, serviços ou compras, o limite para acréscimos e supressões é de até 25% do valor do contrato. No caso de reforma de edifício ou equipamento, a alteração unilateral pode ser feita em até 50%, somente no caso de acréscimo.

É importante destacar que o cálculo dos percentuais mencionados acima deve ser sempre em cima do valor **atualizado** do contrato. Tal valor é oriundo do valor inicial da contratação somado com as possíveis atualizações, oriundas de reajustes, repactuações e revisões (a serem explanadas no capítulo 2 deste manual).

Outro ponto importante a se atentar é que, de acordo com o acórdão 1.733/2009 do Tribunal de Contas da União (TCU) é vedado compensar acréscimos e supressões.



Dessa forma a possível supressão em 25% em determinado item do contrato não autoriza o acréscimo em 50 % em outro item. As alterações devem ser verificadas de forma isolada.

## II – Extinção unilateral do contrato

A extinção unilateral do contrato é mais uma cláusula exorbitante presente nos contratos administrativos.

A Lei nº. 14.133/2021, no capítulo VII, trata sobre hipóteses de extinção do contrato administrativo. São notadas algumas mudanças significativas em relação à Lei nº. 8.666/93.

A primeira mudança é a alteração da nomenclatura do instituto. Na Lei nº. 8.666/93, nos artigos 77 a 80, o instituto é denominado rescisão. A nova lei denomina agora de extinção. De acordo com Sarai et al. (2021), a mudança traz um termo mais adequado do que a Lei nº. 8.666/93, pois a antiga lei empregava o termo “rescisão” para definir todas as hipóteses de extinção contratual, decorrentes de causas supervenientes à celebração do contrato. Dessa forma, dentro da teoria geral dos contratos, a rescisão é uma das formas de extinção do contrato.

Outra mudança foi o enxugamento das hipóteses que ensejam a possibilidade de extinção dos contratos. Na Lei nº. 14.133/2021, são 9 (nove) as hipóteses de extinção do contrato por parte da administração, mais 5 (cinco) hipóteses de extinção por direito do contratado, contrastando com os 18 (dezoito) casos presentes na antiga legislação.

As hipóteses das possibilidades de extinção unilateral dos contratos por parte da administração estão presentes no artigo 138, que determina: “A extinção do contrato poderá ser determinada por ato unilateral e escrito da Administração, exceto no caso de descumprimento decorrente de sua própria conduta.” Dessa forma, as hipóteses possíveis de extinção unilateral são os incisos I, II, III, IV, VIII e IX do artigo 137, enumeradas a seguir para facilitar a consulta:

- I) Não cumprimento ou cumprimento irregular de normas editalícias ou de cláusulas contratuais, de especificações, de projetos ou de prazos.
- II) Desatendimento das determinações regulares emitidas pela autoridade designada para acompanhar e fiscalizar sua execução ou por autoridade superior.
- III) Alteração social ou modificação da finalidade ou da estrutura da empresa que restrinja sua capacidade de concluir o contrato.
- IV) Decretação de falência ou de insolvência civil, dissolução da sociedade ou falecimento do contratado.

- VIII) Razões de interesse público, justificadas pela autoridade máxima do órgão ou da entidade contratante.
- IX) não cumprimento das obrigações relativas à reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz.

Para a operacionalização da extinção unilateral do contrato administrativo, é necessário se atentar aos artigos 137 caput, 138 inciso I e §1º e 139 e respectivos incisos da 14.133/2021. Sobre o artigo 139 incisos I e II, as explicações serão dadas em outro subcapítulo.

Sendo assim, para dar início à extinção unilateral, é necessário que a autoridade competente (Reitor ou Pró-Reitor se tiver delegação) dê autorização escrita e fundamentada para o ato, com abertura de processo específico, nos termos do artigo 138, inciso I e §1º. É necessário que o pedido esteja bem fundamentado, indicando os motivos, possíveis sanções a serem aplicadas, enquadrando a hipótese de extinção em um dos incisos do artigo 137. Pércio (2020) alerta sobre a importância da atuação da equipe de fiscalização para que esse ato seja bem-sucedido, pois será através da atuação da equipe (fiscal e gestor), materializada pela coleta de informações, que poderá ser produzida a instrução processual e avaliação das consequências do rompimento do contrato. Essas informações são muito valiosas para a autoridade competente (Reitor ou Pró-Reitor se tiver delegação) poder decidir motivadamente pela extinção da avença.

Após a instrução processual, é necessário que a administração dê ciência do ato ao contratado, dando prazo para que ele apresente sua defesa e alegações, respeitando o devido processo legal (art 5º, LV, da Constituição Federal). A autoridade competente analisa os fatos e decide ou não pela extinção unilateral.

Importante destacar que, de acordo com o artigo 138, inciso III, caso seja decidido de fato pela extinção unilateral, a garantia pode ser executada para as finalidades citadas nos termos das alíneas do dispositivo legal citado, a saber:

- ressarcimento da administração pública por prejuízos decorrentes da não execução;
- pagamento de verbas trabalhistas, fundiárias e previdenciárias, quando cabível;
- pagamento das multas devidas à administração pública; e
- exigência da assunção da execução e da conclusão do objeto do contrato pela seguradora, quando cabível.

Além disso, a administração pode reter os créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados e da multa aplicada, nos termos do artigo 138, inciso IV.

### III – Fiscalização do contrato

A fiscalização de contrato administrativo, além de uma cláusula exorbitante, é um dever da administração pública. Há um histórico de desperdício de dinheiro público devido a uma ausência de fiscalização efetiva. No âmbito federal, através do decreto 11.246/2022, há a figura de fiscal de contrato e gestor de contrato, havendo a possibilidade de o gestor ser um setor específico do órgão.

A fiscalização do contrato administrativo é uma das possibilidades de o servidor público poder justificar a estabilidade constitucional que detém. Isso porque a Lei nº. 14.133/2021, em seu artigo 117, determina que somente servidor público efetivo pode realizar a fiscalização/gestão do contrato. A estabilidade garante ao servidor a segurança de poder realizar uma fiscalização/gestão de forma segura, livre de possíveis ingerências políticas.

É bom lembrar que parte considerável de desperdício de recursos públicos são oriundos de contratos mal fiscalizados, gerando prejuízo a toda sociedade brasileira, carente de serviços públicos eficientes. Além disso, a fiscalização contratual mal executada reforça uma imagem negativa que, infelizmente, o serviço público tem perante parte da sociedade brasileira: de ser um ambiente propício ao desperdício de dinheiro público, corrupção e aumento de exclusão social da sociedade. É imperioso que os servidores públicos envolvidos na tarefa de gestão e fiscalização contratual tenham consciência do importante trabalho que é a gestão e fiscalização de contratos, sendo este um possível fator de transformação da imagem do serviço público perante os cidadãos brasileiros.

Desde já, é necessário afirmar que há que se ter uma atenção especial aos chamados contratos de dedicação exclusiva de mão de obra (DEMO), pois esses contratos, quando mal fiscalizados e geridos, podem ocasionar responsabilidade solidária e subsidiária para a administração pública.

Este manual terá dois capítulos específicos para tratar de gestão e fiscalização de contratos administrativos.

## IV – Sanções

A possibilidade de aplicar penalidades administrativas em determinadas situações descritas na lei é outra cláusula exorbitante. Em caso de descumprimento contratual, o gestor e fiscal do contrato tem obrigação de aplicar a penalidade, sob pena de incorrer em crime de prevaricação, além de poder responder por improbidade administrativa, bem como ser responsabilizado também a nível administrativo.

Houve um significativo avanço na nova lei de licitações e contratos, com uma melhor definição dos ilícitos administrativos dos contratos. As tipificações de ilícitos administrativos nos contratos administrativos estão relacionadas no artigo 155 da Lei nº. 14.133/2021, conforme lista abaixo:

- dar causa à inexecução parcial do contrato;
- dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;
- dar causa à inexecução total do contrato;
- deixar de entregar a documentação exigida para o certame;
- não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;
- não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;
- ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;
- apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;
- fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;
- comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;
- praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;
- praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº. 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção).

Há quatro espécies de penalidades, segundo o artigo 156 da nova lei de licitação e contratos: advertência, multa, impedimento de licitar e contratar e declaração de idoneidade para licitar e contratar. Importante ressaltar que a possibilidade de penalidade administrativa enseja também responsabilidades cíveis e penais.

Paralelamente a este manual, a GECON está elaborando um manual de aplicação de penalidades administrativas em que esse assunto será explicado de forma mais abrangente, no intuito de facilitar o trabalho de gestores e fiscais de contratos.

## V – Ocupação provisória de bens móveis, imóveis, pessoal e serviços

Esta cláusula exorbitante é uma possível consequência da extinção unilateral do contrato administrativo e é regulada pelo artigo 139, incisos I e II da Lei nº. 14.133/2021. Segundo Lamarão (2018), esta cláusula exorbitante decorre do poder do Estado e está ligado ao princípio da continuidade dos serviços públicos. A paralisação de determinados serviços acarretaria um considerável prejuízo a toda sociedade, de forma que a administração pública pode usar esse poder para evitar tais prejuízos. Importante ressaltar que a ocupação provisória de bens móveis, imóveis, pessoal e serviço não prescinde de imputar penalidade administrativa à situação que ensejou essa medida excepcional.

## VI – Exceção do contrato não cumprido

Parte da doutrina não considera a exceção do contrato não cumprido como cláusula exorbitante, entretanto para tentar enriquecer o manual e por considerar esse instituto de relevante conhecimento aos operadores de contratos administrativos, decidiu-se inseri-lo neste manual.

Sarai et al (2021) ensina que uma das particularidades do contrato administrativo é a mitigação da regra da exceção do contrato não cumprido (*exceptio non adimpleti contractus*). Esse instituto é a possibilidade de uma das partes recusar-se a cumprir uma obrigação contratual, por não ter o outro contratante cumprido a parte que lhe cabia (geralmente a contraprestação financeira).

O instituto citado acima é relativizado em contratos administrativos. Isso significa que o fato de a administração pública atrasar pagamentos em contratos não dá direito de o contratado interromper os serviços imediatamente. Tal mitigação da exceção do contrato não cumprido decorre do princípio da continuidade dos serviços públicos.

Na Lei nº. 8.666/93, a legislação impedia que o contratado pudesse ter direito à extinção contratual devido a atraso de 90 (noventa) dias por falta de pagamento da administração. A atual legislação, Lei nº. 14.133/2021, diminuiu em um mês esse prazo. Agora o contratado da administração pública tem a obrigação de suportar o atraso do pagamento por 60 (sessenta) dias, sem direito à extinção contratual. Sarai et.al (2021) ensina que após esse prazo de 60 dias o contratado passa a ter direito não só à extinção contratual, mas também à suspensão unilateral de suas obrigações contratuais até a normalização da situação, nos termos do artigo 137, inciso II, §3º.

# Capítulo 2

## Equilíbrio econômico-financeiro do contrato

O equilíbrio econômico-financeiro é direito garantido constitucionalmente ao contratado no intuito de que ele não sofra prejuízos e abusos por parte do poder público na relação contratual. Não é nada interessante que as empresas que venham a fornecer produtos ou serviços à administração pública tenham relações comerciais prejudiciais, pois, caso isso ocorresse, toda a sociedade seria prejudicada, ferindo assim o interesse público. Nos termos do artigo 37, inciso XXI:

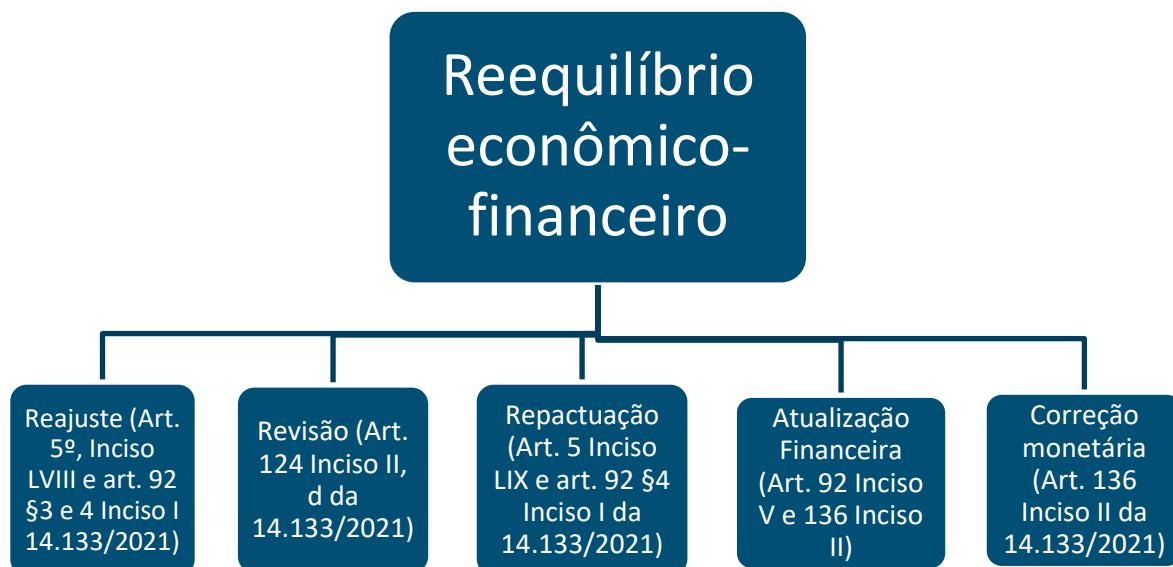
*“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei**, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”*

Dessa forma, tem-se que a legislação brasileira protege o contratado para que a equação econômico-financeira seja mantida durante toda a vigência do contrato. A atual legislação tem previsões importantes para a questão do equilíbrio econômico-financeiro, que serão expostas detalhadamente neste manual.

Primeiramente cabe dizer que, de acordo do com Lamarão (2018), o reequilíbrio econômico-financeiro é gênero, sendo cinco as espécies: reajuste, revisão ou realinhamento, repactuação, atualização financeira e correção monetária. Há divergências na doutrina se a atualização financeira ainda estaria vigente, pois segundo Lamarão (2018) com o advento da Lei nº. 10.192/2001, a regra da atualização financeira está sem aplicabilidade, uma vez que §1º do artigo 2º do citado aparato legal vedou o reajuste ou correção monetária em periodicidade inferior a um ano. Nesse sentido, é preciso cautela ao conceder esse instituto, sendo recomendável levar a questão à Procuradoria Federal.

A figura abaixo sintetiza e facilita o entendimento do exposto acima. Nela constam, inclusive, os dispositivos legais em que o tema é tratado dentro da nova legislação:





Trataremos, a seguir, de forma mais pormenorizada de cada espécie citada acima.

## I – Reajuste

A nova lei de licitações e contratos traz definições precisas para os critérios de reajuste nos contratos administrativos. A 14.133/2021 traz a definição de reajuste em seu artigo 6º, inciso LVIII: **“forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais”**. Dessa forma, há a necessidade de se eleger um índice adequado que refletirá a variação nos custos do contrato, de forma a preservar a equação econômico-financeira da avença.

Os principais índices setoriais dos contratos são o IPCA e o INPC. O Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (INPC) efetua a produção contínua e sistemática de índices de preços ao consumidor, tendo como unidades de coleta estabelecimentos comerciais e de prestações de serviços, concessionárias de serviços públicos e domicílios (para levantamento de aluguel e condomínio). O período de coleta do INPC estende-se, em geral, do dia 01 a 30 do mês de referência. A população objeto do INPC abrange famílias com rendimentos mensais de 1 a 5 salários-mínimos, cuja pessoa de referência é assalariada em sua ocupação principal e residente nas áreas urbanas das regiões.

Já o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) abrange famílias com rendimentos mensais de 1 a 40 salários-mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos, e residente nas áreas urbanas das regiões. Além disso, também são produzidos indexadores com objetivos específicos, como é o caso atualmente do IPCA-E. A partir do mês de maio de 2000, passou a disponibilizar através da internet, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo-15 – IPCA-15. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) possui os cálculos e explicações tanto do INPC como do IPCA.

Já o IGP-M tem como base metodológica a média ponderada de três índices de preços: O Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA-M), o Índice de Preços ao Consumidor (IPC-M) e o Índice Nacional de Custos da Construção (INCC-M). A escolha desses três componentes tem origem no fato de refletirem adequadamente a evolução de preços de atividades produtivas passíveis de serem sistematicamente pesquisadas (operações de comercialização em nível de produtor, no varejo e na construção civil) A composição é a seguinte:

- 60% - Índice de Preços do Produtor Amplo
- 30% - Índice de Preços ao Consumidor
- 10% - Índice Nacional da Construção Civil

O INCC é amplamente usado para obras e é um índice que reflete adequadamente os custos desse setor. Outros índices que costumam ser usados em contratos são: Índice de Reajuste de Serviços de Telecomunicações (IST); ANS (medicamentos e planos de saúde); ICTI e IPEA (Área de TI).

O reajuste do contrato deve ser feito após um ano da data do orçamento vinculado à proposta do contrato. É isso que preceitua o §7º e o inciso I do §8º da Lei nº. 14.133/2021. A partir da concessão do primeiro reajuste, deve-se esperar mais 12 (doze) meses da data concedida.

Além disso, cabe destacar que, de acordo com os dispositivos já citados, a eleição de, pelo menos, um índice é obrigatória no edital da licitação, independente do prazo de duração do contrato. Caso seja devidamente justificado, poderá ser eleito mais de um índice específico. Consequentemente, é cláusula necessária em qualquer termo de contrato o índice de reajuste escolhido pela administração pública (art. 92, inciso V da 14.133/2021).

Devido ao fato de o reajuste ser uma cláusula já pactuada no ato de assinatura do contrato, não há a necessidade de se elaborar termo aditivo, bastando um termo de apostilamento para conceder o direito ao contratado. É recomendável que o contratado solicite o reajuste por ofício (Acórdão 1828/2008 do TCU), embora o fato de o contratado não realizar o pedido dessa maneira não gere preclusão do direito do contratado.

## II – Repactuação

A repactuação é um reajustamento aplicado única e exclusivamente em contratos de dedicação exclusiva de mão de obra (DEMO). De acordo com Pécio (2020), a Lei nº. 8.666/93 não previa nenhuma normatização específica de repactuação, sendo esta regulada a partir de normas infralegais, como a IN 02/2008 e a ainda vigente IN 05/2017.

O direito à repactuação é dado a partir de decorridos 12 (doze) meses da convenção ou dissídio coletivo de trabalho a que a proposta se referir. Essa é a determinação que consta no artigo 135, §3º da 14.133/2021 e da orientação normativa nº. 25 da AGU, de 1º de abril de 2009, que segue reproduzida a seguir:

“no contrato de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra, o interregno de um ano para que se autorize a repactuação deverá ser contado da data do orçamento a que a proposta se referir, assim entendido o acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho, para os custos decorrentes de mão de obra, e da data limite para a apresentação da proposta em relação aos demais insumos.”

Cruz e Machado (2022) ensinam que os acordos e convenções coletivas são negociações realizadas pelos sindicatos de determinada categoria profissional, para dispor sobre questões relativas ao trabalho. É necessário observar a atividade preponderante da empresa e a territorialidade para enquadramento no sindicato mais adequado à realidade de uma determinada organização.

A repactuação deve ser precedida de solicitação da contratada, juntamente com a apresentação da planilha de custos e formação de preços. A planilha de custos e formação de preços é o documento necessário para que se efetue a repactuação. Nela a empresa que reivindica a repactuação apresenta os custos alterados pela convenção ou acordo coletivo, em que ficam evidenciadas quais foram as variações dos custos pela convenção. Essas variações geralmente são do salário base, auxílio alimentação e vale transporte. Eventualmente, a convenção pode impor algum direito não existente, como, por exemplo, seguro de vida ou triênio.

Lamarão (2018) cita que a repactuação pode ser dividida em datas distintas, caso as convenções ou acordos coletivos do contrato em questões possuam datas-base diferentes. Deve-se apenas respeitar o interregno de 12 (doze) meses, contado da data da apresentação da proposta ou da data da última repactuação.

De acordo com o §7º do artigo 57 da Instrução Normativa 05/2017, as repactuações a que o contratado fizer jus e que não forem solicitadas durante a vigência

do contrato serão objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual ou com o encerramento do contrato.

Assim como o reajuste, a repactuação é uma cláusula já firmada no termo de contrato, não havendo a necessidade de elaboração de termo aditivo, bastando um termo de apostilamento para conceder o direito ao contratado.

### III – Revisão

A revisão ou realinhamento é a espécie de reequilíbrio econômico-financeiro exposta na alínea d do inciso II do artigo 124 da 14.133/2021, que segue reproduzida abaixo:

*Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*

*II - por acordo entre as partes:*

*d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.*

A revisão do contrato, nos ensinamentos de Meirelles (2009), baseia-se na chamada teoria da imprevisão. Essa teoria consiste basicamente na consideração de que a superveniência de eventos imprevisos e imprevisíveis pelas partes autoriza a revisão contratual para adaptação à nova realidade imposta pelas circunstâncias supervenientes. Meirelles (2009) ensina que os requisitos que possibilitam a configuração de uma revisão contratual são os seguintes:

- fato externo imprevisível, ou previsível, porém de consequências incalculáveis;
- ocorrência de evento posterior à apresentação da proposta;
- vínculo de causalidade entre o evento ocorrido e a majoração dos encargos da empresa;
- imprevisibilidade da ocorrência do evento.

O TCU, no acórdão 25/2010, sistematizou como requisitos ensejadores da revisão contratual os seguintes itens:

- elevação de encargos;
- evento posterior à apresentação da proposta;
- vínculo de causalidade entre o evento ocorrido e a majoração de encargos;
- imprevisibilidade da ocorrência do evento.

De acordo com Lamarão (2018), nos contratos administrativos estão presentes dois tipos de riscos: riscos inerentes à atividade e os riscos imprevisíveis. O primeiro tipo de risco é chamado álea ordinária, pois são riscos comuns e inerentes ao negócio, como a alta rotatividade de pessoal de um determinado segmento de mercado. Já o segundo tipo de risco é chamado álea extraordinária, uma vez que são excepcionais e

imprevisíveis, como uma pandemia, um furacão ou um terremoto devastador, por exemplo.

A álea ordinária não enseja a possibilidade de revisão do contrato, uma vez que esse tipo de risco já deve vir calculado na proposta. Já a álea extraordinária enseja a necessidade de revisão do contrato, pois nenhuma das partes pode prever esse tipo de risco.

A álea extraordinária está descrita no artigo 124, inciso II, alínea d, já reproduzida acima. Além disso, de acordo com Lamarão (2018), ela se subdivide em álea extraordinária administrativa e álea extraordinária econômica. É na álea extraordinária econômica que se encontra a teoria da imprevisão. Já na álea administrativa há a divisão entre alteração unilateral, fato do príncipe e fato da administração. Esses conceitos serão esmiuçados a seguir:

1. sofridos em razão de fatos imprevisíveis produzidos por forças alheias às pessoas contratantes e que convulsionam gravemente a economia do contrato – caso fortuito/força maior (**álea extraordinária econômica**);
2. resultantes de medidas tomadas sob titulação jurídica diversa da contratual – fato do príncipe (**álea extraordinária administrativa**);
3. os oriundos das sobrecargas decididas pelo contratante no uso de seu poder de alteração unilateral do contrato (**álea extraordinária administrativa**);
4. resultantes da inadimplência da administração contratante, isto é, de uma violação contratual (**álea extraordinária administrativa**);
5. provenientes das chamadas “sujeições imprevistas” (ex.: perfil geológico adverso) (**álea extraordinária econômica**)

## a) Caso fortuito e força maior

O caso fortuito e a força maior são considerados álea extraordinária econômica. Esses eventos são necessariamente imprevisíveis no ato de assinatura do contrato e podem ensejar uma possibilidade de revisão contratual. São eventos que, obrigatoriamente, não são causados pelo contratado. Lamarão (2018) faz uma diferenciação entre o caso fortuito e força maior. Caso fortuito são eventos decorrentes de atitudes humanas que geram um impacto no contrato administrativo, como greves generalizadas, atos de vandalismo ou guerras. Já a força maior é decorrente de eventos da natureza como furacão, terremoto, pandemia ou tempestade, por exemplo.

## b) Fato do príncipe

O fato do príncipe é considerado uma álea extraordinária administrativa. Segundo Meirelles (2009), o fato do príncipe é uma determinação estatal, positiva ou negativa, geral, imprevista e imprevisível, que onera substancialmente a execução do contrato administrativo. O fato do príncipe ocorre geralmente quando o governo aumenta excessivamente um determinado tributo que gera um impacto financeiro em um contrato. Para que se mantenha a equação econômico-financeira é necessário aplicar o instituto da revisão para que o contratado não tenha prejuízo.

## c) Alteração unilateral do contrato

A alteração unilateral do contrato, uma das cláusulas exorbitantes já explicadas, pode gerar um grave desequilíbrio na equação econômico-financeira de um determinado contrato. Esse fato é considerado uma álea extraordinária administrativa. Se o contratado conseguir comprovar que a alteração unilateral gerou um desequilíbrio é direito assegurado que se reequilibre o contrato através da revisão.

## d) Fato da administração

Alguns eventos da administração pública como, por exemplo, atraso de pagamento, podem gerar um desequilíbrio na equação econômico-financeira do contrato. Nesses casos, o contratado pode se ver obrigado a financiar suas atividades através de empréstimos para manter o contrato em cumprimento, o que pode acarretar, em tese, uma elevação dos custos em função dos juros cobrados. Esse tipo de evento é considerado uma álea extraordinária administrativa.



## e) Interferências imprevistas

Meirelles (2009) ensina que interferências imprevistas são ocorrências materiais não cogitadas pelas partes na celebração do contrato, mas que surgem na sua execução de modo inesperado, gerando embaraços na execução contratual, com um necessário desequilíbrio na equação econômico-financeira do contrato.

As interferências imprevistas geralmente ocorrem em obras, e um bom exemplo dessa situação é uma dificuldade superveniente na execução do serviço, desconhecida pelas partes, e que gerará um impacto não só no cronograma físico-financeiro, mas como nos custos do contrato.

Para se efetuar a revisão do contrato é necessária a elaboração de um termo aditivo, pois, nesses casos, há uma nova condição no contrato que precisa ser aceita pelas partes. Por ser um direito garantido pela carta magna, a revisão de contrato independe de previsão no termo de contrato e pode ser pedida a qualquer tempo, desde que vigente o contrato.

## IV – Atualização financeira

A atualização financeira está prevista no art. 92, inciso V e 136, inciso II da Lei nº. 14.133/2021. Nas palavras de Lamarão (2018), a atualização financeira deve ser utilizada como compensação financeira por eventual atraso da administração, devendo ser entendida como perdas e danos. Há uma corrente na jurisprudência que defende que esse instituto estaria revogado, uma vez que a Lei nº. 10.192/2001, em seu artigo 2º, §1º, vedou atualizações financeiras em periodicidade inferior a um ano. Entretanto, como já exposto acima, a nova lei de licitações e contratos ainda sugere a manutenção do instituto.

## V – Correção monetária

Nos ensinamentos de Lamarão (2018), a correção monetária deve ter aplicabilidade nas situações em que o contratado tiver executado o objeto do contrato e a administração tiver atrasado o devido pagamento dentro do prazo previsto em contrato. Dessa forma, a correção monetária só pode ser realizada em critérios previamente estabelecidos em contrato. Trata-se de uma indenização ao contratado por uma mora da administração.

# Capítulo 3

## O papel do gestor de contratos

A palavra gestão deriva do verbo gerir, que, de acordo com Amora (2008), significa administrar, dirigir, controlar. É basicamente essa a essência do gestor de contratos: ele tem um papel de atuação mais macro na execução dos contratos administrativos.

O gestor de contratos tem uma grande importância dentro da administração pública, uma vez que, ao realizar seu trabalho de forma eficiente e eficaz, assegura-se o cumprimento do contrato e, principalmente, evitam-se problemas futuros, sobretudo no que tange à malversação de recursos públicos.

É desejável que o gestor de contratos participe de toda a concepção do projeto de contratação, antes da fase de licitação do objeto. A fase do planejamento é aquela quando o objeto ainda está sendo definido e adequado para determinar o objetivo da contratação. Dessa forma, se existir uma equipe de planejamento nos moldes do §1º do artigo 22 da IN 05/2017, é altamente aconselhável que o gestor do futuro contrato integre essa equipe. Sendo assim, a participação dessa figura na elaboração do estudo técnico preliminar (ETP), mapa de riscos e edital é fundamental para o sucesso da contratação.

O gestor de contrato tem uma função muito mais administrativa, pois ele responde pela integralidade do contrato, desde a sua formalização até o pagamento final. Enquanto o fiscal tem uma atuação pontual, o gestor tem uma atuação mais administrativa e processual, acompanhando desde a formalização até o encerramento do contrato.

O gestor de contratos pode ser um servidor efetivo escolhido para cada contrato ou a gestão pode ser realizada de forma setorial, o que é frequente na administração pública federal. O decreto 11.246/2022 permitiu que as entidades públicas federais que desejarem realizem a gestão setorial de contrato, nos termos do §4º do artigo 8º. Caso a gestão de contratos não seja setorial, é necessário que se designe formalmente o servidor escolhido e que ele tome ciência por escrito da designação, nos termos §1º do artigo 8º do referido decreto.

Caso seja escolhido um servidor específico para ser gestor do contrato é bom frisar que, por não ser uma ordem manifestamente ilegal, tal designação não pode ser recusada. Caso o servidor tenha alguma deficiência ou limitação técnica para exercer a função, esse fato deve ser comunicado ao superior hierárquico e a administração deve

providenciar treinamento a este servidor ou designar outro servidor capacitado. Esse é o entendimento do artigo 11 e respectivos parágrafos.

O decreto 11.246/2022, em seu artigo 19, inciso I, definiu a gestão de contratos nas seguintes palavras: “A coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial e dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à prorrogação, à alteração, ao reequilíbrio, ao pagamento, à eventual aplicação de sanções e à extinção dos contratos, entre outros.”

Esse decreto determinou algumas competências inerentes à gestão de contratos no artigo 21, que serão reproduzidas aqui no intuito de um melhor esclarecimento:

- coordenar as atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial, de que tratam os incisos II, III e IV do caput do art. 19;

Em momento oportuno esse manual fará a explicação das figuras de fiscalização de contratos. Por enquanto, cabe dizer que a gestão de contratos tem uma atuação conjunta com a equipe de fiscalização, coordenando ações necessárias para uma melhor execução contratual. São aconselháveis reuniões periódicas com a equipe de fiscalização, no intuito de avaliar a execução do contrato.

- acompanhar os registros realizados pelos fiscais do contrato das ocorrências relacionadas à execução do contrato e as medidas adotadas, e informar à autoridade superior aquelas que ultrapassarem a sua competência;

A gestão de contratos tem um papel fundamental na possível aplicação de penalidades, sendo a figura responsável pelo enquadramento na tipificação administrativa da penalidade. Verificado algum ilícito administrativo, o gestor descreve qual seria esse ilícito encaminhando a questão para a autoridade superior no intuito de se abrir um processo administrativo específico para a questão.

- acompanhar a manutenção das condições de habilitação do contratado, para fins de empenho de despesa e de pagamento, e anotar os problemas que obstem o fluxo normal da liquidação e do pagamento da despesa no relatório de riscos eventuais;

A gestão de contratos é a instância responsável por verificar as condições de habilitação durante toda a execução do contrato. Não se deve fazer essa verificação apenas na assinatura de contrato e na renovação, mas sim durante os pagamentos. Além disso, é necessário considerar como risco relevante no mapa de riscos qualquer anomalia no fluxo de pagamentos de um determinado contrato.

- coordenar a rotina de acompanhamento e de fiscalização do contrato, cujo histórico de gerenciamento deverá conter todos os registros formais da execução, a exemplo da ordem de serviço, do registro de ocorrências, das alterações e das prorrogações contratuais, e elaborar relatório com vistas à verificação da necessidade de adequações do contrato para fins de atendimento da finalidade da administração;

Uma das funções mais importante da gestão de contratos é estar atento ao prazo de vigência do contrato, devendo atentar-se para possíveis renovações necessárias e iniciando tal procedimento em prazo razoável. Pércio (2020) afirma que o gestor deve se manter atento ao prazo de vigência, impulsionando o procedimento interno visando a prorrogação em tempo hábil, de modo que finalize antes do término do ajuste. É importante que o gestor esteja atento para manter a garantia contratual, caso exigida, vigente durante toda a execução do contrato.

Além disso, cabe ao gestor zelar pelo registro de ocorrências do contrato. Atualmente, no âmbito da administração pública federal há o sistema ComprasNet Contratos 4.0, que é uma ferramenta que permite não só esses registros de ocorrências, como a interação com o preposto da empresa em relação a alguma inexecução contratual.

No caso de possíveis alterações contratuais, como reequilíbrio econômico-financeiro ou alterações unilaterais, a gestão de contratos é a instância para avaliar a legalidade de tais atos com a devida conferência dos valores envolvidos.

- coordenar os atos preparatórios à instrução processual e ao envio da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos de que trata o inciso I do caput do art. 19;

No caso de a gestão de contratos não ser setorial, cabe ao gestor de contratos o envio de toda a documentação necessária para o setor de contratos para efetivação dos procedimentos relativos à prorrogação, à alteração, ao reequilíbrio, ao pagamento, à eventual aplicação de sanções e à extinção dos contratos. Sendo a gestão setorial, cabe apenas a elaboração dos instrumentos jurídicos adequados para a concessão de tais direitos: termo aditivo, termo de apostilamento e termo de rescisão.

- elaborar o relatório final de que trata a alínea “d” do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei nº. 14.133, de 2021, com as informações obtidas durante a execução do contrato;

Aqui se trata de uma novidade trazida pela Lei nº. 14.133/2021, que é a exigência de um relatório final de execução de contrato que terá basicamente o relato quanto ao

cumprimento do objeto do contrato e eventuais situações verificadas ao longo da execução contratual, que são passíveis de aprimoramento por parte da administração.

- coordenar a atualização contínua do relatório de riscos durante a gestão do contrato, com apoio dos fiscais técnico, administrativo e setorial;

Nos termos do artigo 169 da 14.133/2021, é necessária a gestão de riscos permanente durante a execução contratual, sendo fundamental que a equipe de fiscalização mantenha a gestão informada de possíveis novos riscos advindos durante a execução contratual.

- emitir documento comprobatório da avaliação realizada pelos fiscais técnico, administrativo e setorial quanto ao cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, a constarem do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações conforme disposto em regulamento;

Aqui se trata de uma emissão do documento comprobatório de avaliação de contratos que sejam mensurados pelo Índice de Medição de Resultados (IMR). Pela complexidade do assunto, não cabe a explicação do IMR neste manual. De uma forma bem básica, pode-se dizer que esse índice é geralmente usado em contratos de dedicação exclusiva de mão de obra e são utilizados para que os contratos tenham uma maior eficiência com o foco no resultado. São definidos índices e os pagamentos são realizados na integralidade apenas se não houver ocorrências que possam reduzir os índices pré-estabelecidos.

- realizar o recebimento definitivo do objeto do contrato referido no art. 25, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;

Uma das possíveis tarefas que são de encargo da gestão do contrato é o recebimento definitivo de compras ou obras/serviços. Há que se ressaltar que, nos termos do artigo 140, incisos I e II, b da 14.133/2021, há a possibilidade de se constituir uma comissão designada pela autoridade competente para se encarregar dos recebimentos definitivos. Esse fato é mais adequado para entidades que optem pela gestão setorial do contrato, uma vez que a gestão tende a não estar “in loco” na execução de obras/serviços e compras.

- tomar providências para a formalização de processo administrativo de responsabilização para fins de aplicação de sanções, a ser conduzido pela comissão de que trata o art. 158 da Lei nº. 14.133, de 2021, ou pelo agente ou pelo setor competente para tal, conforme o caso.

A gestão do contrato tem o dever de impulsionar a possível abertura de processo administrativo de aplicação de penalidade, pois através das informações da fiscalização de contrato, cabe à gestão avaliar se tal conduta é passível de penalidade, enquadrá-la na tipificação administrativa e cientificar a autoridade competente para abertura de processo e prazo para defesa do contratado.



# Capítulo 4

## O papel do fiscal de contratos

O responsável pela fiscalização dos contratos administrativos, ou seja, o fiscal de contrato, deverá, obrigatoriamente, ser servidor público e formalmente designado por ato oficial, sendo necessário o prévio conhecimento da designação. É uma boa prática de contratação pública a indicação do futuro fiscal de contrato, ou equipe de fiscalização, já no documento formalizador da demanda (peça inicial no processo de contratação pública), pois, dessa maneira, ele poderá participar de toda a fase de planejamento da contratação pública.

A escolha do fiscal deverá ser pautada em seu conhecimento técnico relacionado ao objeto contratado. Em outros termos, o responsável por fiscalizar a execução do contrato administrativo deverá conhecer o que foi contratado, pois, sem essa expertise, não será possível determinar se o contrato foi cumprido de forma satisfatória ou não.

Assim como na designação de gestor de contrato, a designação de fiscal não pode ser recusada por não se tratar de ordem manifestamente ilegal, sendo necessário o servidor que foi designado expor suas dificuldades por escrito para que a administração promova treinamento adequado ou opte pela substituição do servidor. É bom ressaltar que o trabalho de fiscalização de contratos é uma obrigação do servidor público, sendo um dos motivos que justifica a estabilidade concedida a ele, pois a estabilidade o protege de possíveis ingerências na atuação correta da fiscalização.

De acordo com o artigo 117 da 14.133/2021, é permitida a contratação de terceiros para auxiliar os fiscais na execução de seus trabalhos, sendo necessário que esse terceiro assine termo de confidencialidade. Essa situação não exime o servidor das possíveis responsabilidades cíveis, administrativas e penais de má fiscalização contratual.

É fundamental que o fiscal de contratos anote em registro próprio as ocorrências do contrato, fazendo a comunicação ao preposto para a correção de possíveis falhas na execução do contrato. É bom ressaltar que o ComprasNet Contratos 4.0 tem um módulo específico para relato de ocorrências, sendo possível a interação com o preposto. Qualquer servidor público designado para fiscal ou gestor pode usar essa funcionalidade.

O decreto 11.246/2022 dividiu a fiscalização de contratos em três espécies: técnica, administrativa e setorial. É bom ressaltar que o referido dispositivo legal não considerou a fiscalização pelo público usuário prevista na IN 05/2017, embora um

determinado ente administrativo possa prever esse figura em seu regulamento. A seguir, explicar-se-á cada função atribuída a espécie de fiscalização.

## I – Fiscalização técnica

Nos termos do decreto 11.246/2022, a fiscalização técnica é “o acompanhamento do contrato com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto estão compatíveis com os indicadores estabelecidos no edital, para fins de pagamento, conforme o resultado pretendido pela administração, com o eventual auxílio da fiscalização administrativa”. As competências, listadas no artigo 22, seguem abaixo:

I - prestar apoio técnico e operacional ao gestor do contrato com informações pertinentes às suas competências;

Aqui a tarefa do fiscal técnico é fornecer informações técnicas do contrato ao gestor caso seja necessário. Uma fiscalização de obra pública, por exemplo, é um trabalho de cunho eminentemente técnico. Há situações nessa execução que somente o fiscal técnico possui o entendimento sobre o assunto. Dessa forma, sendo o caso de a gestão de contrato precisar de alguma informação técnica, cabe ao fiscal técnico suprir essa necessidade.

II - anotar no histórico de gerenciamento do contrato todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, com a descrição do que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados

O fiscal técnico deve manter o registro de todas as ocorrências do contrato, no intuito de facilitar o instrumento probatório para aplicação de penalidades ou qualquer outro tipo de atividade administrativa do contrato como atualização do mapa de riscos, entre outros. Mais uma vez, faz-se a ressalva de que existe o sistema ComprasNet Contratos 4.0, que dá a opção de fazer esse trabalho de forma automatizada.

III - emitir notificações para a correção de rotinas ou de qualquer inexatidão ou irregularidade constatada, com a definição de prazo para a correção;

O fiscal técnico é a figura de interação com o preposto da contratada para determinar correções de possíveis inexecuções contratuais, dando prazos e, em último caso, informando ao gestor casos passíveis de aplicação de penalidades.

IV - informar ao gestor do contrato, em tempo hábil, a situação que demandar decisão ou adoção de medidas que ultrapassem a sua competência, para que adote as medidas necessárias e saneadoras, se for o caso;

O trabalho da equipe de fiscalização deve ser muito bem alinhado com a gestão de contratos. Caso haja alguma ocorrência que esteja fora do âmbito da competência da

fiscalização ou atitudes da contratada que ensejam alguma aplicação de penalidade é essencial que o gestor seja informado desse fato.

V - comunicar imediatamente ao gestor do contrato quaisquer ocorrências que possam inviabilizar a execução do contrato nas datas estabelecidas;

A equipe de fiscalização técnica é corresponsável por manter o contrato vigente durante todo o período de execução. Nesse sentido, caso a equipe de fiscalização verifique que a vigência é insuficiente para a execução do contrato, é necessário cientificar o gestor para a adoção de medidas no intuito de ajustar a vigência para o tempo necessário à execução do contrato.

VI - fiscalizar a execução do contrato para que sejam cumpridas as condições estabelecidas, de modo a assegurar os melhores resultados para a administração, com a conferência das notas fiscais e das documentações exigidas para o pagamento e, após o ateste, que certifica o recebimento provisório, encaminhar ao gestor de contrato para ratificação;

A fiscalização técnica é a instância competente para verificar se a contratada atende os índices estabelecidos em contratos com IMR. Além disso, a fiscalização é a figura responsável para o recebimento provisório das compras/obras/serviços, nos termos do artigo 140, inciso I, a, e envio posterior para o gestor ou a comissão designada pela autoridade competente para esse fim.

VII - comunicar ao gestor do contrato, em tempo hábil, o término do contrato sob sua responsabilidade, com vistas à renovação tempestiva ou à prorrogação contratual;

Mais uma vez, aqui se ressalta a importância de a fiscalização técnica informar à gestão do contrato, com a devida antecedência, sobre os procedimentos necessários para a renovação contratual.

VIII - participar da atualização do relatório de riscos durante a fase de gestão do contrato, em conjunto com o fiscal administrativo e com o setorial, conforme o disposto no inciso VII do caput do art. 21;

De acordo com o artigo 169 da 14.133/2021, a gestão de riscos do contrato deve ser contínua e permanente e a fiscalização técnica pode contribuir com a atualização do mapa de riscos, se identificar algum risco advindo na execução do contrato.

IX - auxiliar o gestor do contrato com as informações necessárias, na elaboração do documento comprobatório da avaliação realizada na fiscalização do cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado, conforme o disposto no inciso VIII do caput do art. 21;

O relatório final de execução do contrato, novidade trazida pela alínea “d” do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei nº. 14.133, de 2021, é um documento obrigatório a ser elaborado pela gestão do contrato quando a execução estiver finalizada. A fiscalização técnica pode auxiliar trazendo importantes informações e fatos, no intuito de fornecer maior riqueza de dados a esse relatório.

X - realizar o recebimento provisório do objeto do contrato referido no art. 25, mediante termo detalhado que comprove o cumprimento das exigências de caráter técnico.

Como já mencionado, a fiscalização técnica é a instância responsável pelo recebimento provisório do objeto do contrato, nos termos do artigo 140 da Lei nº. 14.133/2021.

## II – Contratos de dedicação exclusiva de mão de obra

Antes de adentrar nos conceitos de fiscalização administrativa, será necessário tecer alguns comentários sobre os contratos de dedicação exclusiva de mão de obra, espécie de contrato em que a fiscalização administrativa atua. A IN 05/2017, em seu artigo 17, traz a definição de contratos de dedicação exclusiva de mão de obra, que segue reproduzida abaixo:

Art. 17. Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos, que:

I - os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços;

II - a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e

III - a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

Parágrafo único. Os serviços de que trata o caput poderão ser prestados fora das dependências do órgão ou entidade, desde que não seja nas dependências da contratada e presentes os requisitos dos incisos II e III.

É necessário que a Administração redobre a atenção nesse tipo de contrato, pois a ausência de fiscalização ou fiscalização inadequada pode trazer responsabilidade solidária e subsidiária.

Nas palavras de Nesi (2016), obrigação solidária é o dever de responder pela totalidade da prestação ou reversão sem levar em conta o benefício da ordem. A responsabilidade da Administração por débitos previdenciários é solidária, nos termos do §2º do artigo 121 da 14.13/2021 que segue reproduzido abaixo:

2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

Isso significa que, em relação a débitos previdenciários, o trabalhador prejudicado pode acionar a administração diretamente pelo inadimplemento. Daí a importância de o fiscal administrativo estar sempre atento em relação ao pagamento na data correta dos encargos.

O dispositivo legal acima cita a responsabilidade subsidiária. Nos ensinamentos de Fiuza (2009), responsabilidade subsidiária ocorre quando no polo passivo há vários devedores sucessivos, um respondendo caso o outro não o faça. O credor deve acionar um deles, para acionar o outro. Isso significa que, caso comprovada a má fiscalização ou ausência dela, a administração pode responder por débitos trabalhistas, caso o contratado fique inadimplente com esses débitos. Daí a importância de o fiscal administrativo observar se os pagamentos estão sendo feitos da forma correta, no intuito de evitar responsabilidade para a administração.

### III – Fiscalização administrativa

Devido ao exposto acima, percebe-se a importância do trabalho do fiscal administrativo. Essa figura é imprescindível em contratos de dedicação exclusiva de mão de obra (DEMO). A seguir, tecer-se-á alguns comentários sobre as responsabilidades atribuídas a esse tipo de fiscalização, segundo o artigo 23 do decreto 11.246/2022.

I - prestar apoio técnico e operacional ao gestor do contrato, com a realização das tarefas relacionadas ao controle dos prazos relacionados ao contrato e à formalização de apostilamentos e de termos aditivos, ao acompanhamento do empenho e do pagamento e ao acompanhamento de garantias e glosas;

Aqui se determina uma atividade auxiliar junto à gestão do contrato no que tange à vigência do contrato e das garantias, instrução do processo para aditivação ou apostilamento para envio ao setor de contrato ou para gestão setorial de contratos e acompanhamento do saldo de empenho e controle das possíveis glosas no contrato.

II - verificar a manutenção das condições de habilitação da contratada, com a solicitação dos documentos comprobatórios pertinentes, caso necessário;

É obrigação do contratado manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta. Aliás, tal obrigação é cláusula obrigatória no termo de contrato, nos termos do inciso XVI do artigo 92 da Lei nº. 14.133/2021. O fiscal administrativo deve periodicamente verificar durante a execução do contrato se tal situação permanece satisfatória.

III - examinar a regularidade no recolhimento das contribuições fiscais, trabalhistas e previdenciárias e, na hipótese de descumprimento, observar o disposto em ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

Aqui se configura a atuação do fiscal administrativo no sentido de evitar responsabilidade solidária e subsidiária para a administração. Em relação aos débitos previdenciários, de acordo com o artigo 31 da lei 8.212/1991, o contratante de serviços mediante cessão de mão de obra deve reter 11% do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços e recolher, em nome da empresa cedente da mão de obra, a importância retida até o dia 20 do mês subsequente da emissão da respectiva nota fiscal ou fatura. Em relação aos débitos trabalhistas, é necessário que a fiscalização administrativa esteja atenta aos pagamentos do salário e benefícios em dia além de verificar o devido recolhimento do FGTS.



A IN 05/2017, em seu anexo VIII-B, apresenta uma sugestão de procedimentos a serem adotados pela fiscalização administrativa no intuito de realizar uma fiscalização eficaz. Recomenda-se, além da atenta leitura desse anexo, a adoção das medidas sugeridas por ele.

Tal anexo divide as ações de fiscalização em diárias, procedimentais, mensais e por amostragem. No caso da fiscalização por amostragem, o acórdão TCU nº1214/2013 corrobora o entendimento do anexo VIII-B, recomendando que a fiscalização administrativa solicite, por amostragem, aos empregados terceirizados, que verifiquem se as contribuições estão ou não sendo recolhidas em seus nomes. O objetivo é que todos os empregados tenham seus extratos avaliados ao final de um ano, sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez para um mesmo empregado, garantindo assim o “efeito surpresa” e o benefício da expectativa de controle. Tal situação também é recomendando para verificação da contribuição do FGTS.

IV - atuar tempestivamente na solução de eventuais problemas relacionados ao descumprimento das obrigações contratuais e reportar ao gestor do contrato para que tome as providências cabíveis, quando ultrapassar a sua competência;

Aqui ressalta-se a importância de um trabalho de fiscalização alinhado com a gestão do contrato, no sentido de cientificar ao gestor questões que ultrapassem o âmbito da competência da fiscalização administrativa.

V - participar da atualização do relatório de riscos durante a fase de gestão do contrato, em conjunto com o fiscal técnico e com o setorial, conforme o disposto no inciso VII do caput do art. 21;

De acordo com o artigo 169 da Lei 14.133/2021, a gestão de riscos do contrato deve ser contínua e permanente e a fiscalização técnica pode contribuir com a atualização do mapa de riscos, se identificar algum risco advindo da execução do contrato.

VI - auxiliar o gestor do contrato com as informações necessárias, na elaboração do documento comprobatório da avaliação realizada na fiscalização do cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado, conforme o disposto no inciso VIII do caput do art. 21;

O relatório final de execução do contrato, novidade trazida pela alínea “d” do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei nº. 14.133, de 2021, é um documento obrigatório, a ser elaborado pela gestão do contrato quando a execução estiver finalizada. A fiscalização técnica pode auxiliar trazendo importantes informações e fatos, no intuito de trazer maior riqueza de dados a esse relatório.

VII - realizar o recebimento provisório do objeto do contrato referido no art. 25, mediante termo detalhado que comprove o cumprimento das exigências de caráter administrativo.

Nos termos do artigo 140 da Lei nº. 14.133/2021, a fiscalização é a instância responsável pelo recebimento provisório do objeto do contrato. Nesse sentido, é necessária a elaboração de um termo detalhado comprovando que o recebimento está de acordo com as especificações do objeto contratado.

## IV – Fiscalização setorial

Nos termos do inciso IV do artigo 19 do decreto 11.246/2022, a fiscalização setorial é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação do objeto ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um órgão ou uma entidade.

Isso significa que quando um contrato tiver sua execução descentralizada, como, por exemplo, um contrato de limpeza sendo executado em diversas unidades de uma entidade, será necessária a figura de um fiscal setorial para que seja acompanhada de perto a execução do contrato.

O decreto 11.246/2022 imputou ao fiscal setorial as mesmas competências do fiscal técnico e administrativo. É necessário, no caso concreto, que a gestão avalie as competências exclusivas do fiscal setorial, no intuito de uma melhor coordenação dos trabalhos.

## BIBLIOGRAFIA

AMORA, Antonio Soares; Minidicionário Soares Amora da língua portuguesa, 18ª Edição, São Paulo: Saraiva 2008, 810p.

BARCHET, Gustavo; Direito Administrativo: Teoria e Questões, Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, 856p.

BRASIL. Instrução Normativa nº 5 SEGES/MP, de 26 de maio de 2017.

BRASIL. Lei 14.133/2021: Lei de Licitações e Contratos Administrativos, de 01º de Abril de 2021

BRASIL, Lei 8.666/93: Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências, de 21 de junho de 1993.

BRASIL, Decreto 11.246/2022: Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, de 27 de outubro de 2022

CRUZ, Márcio Motta Lima da; MACHADO, Dilmar Teixeira; Planilha de custos e formação de preços nas contratações públicas: Bicho de 7 cabeças?, Brasília, Gestão Pública Eficiente, 2022, 270p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2005, 765p.

FIUZA, Cesar. Direito civil: curso completo, 13. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, 337p.

LAMARÃO, Ronaldo Coelho; Contratos administrativos: de seu reequilíbrio econômico financeiro à luz das decisões do TCU e da AGU./ 3ª edição, Curitiba: Juruá, 2018, 212p.

MEIREILLES, Hely Lopes; Direito Administrativo brasileiro. 35.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, 247p.

NESI, Nazareno; A gestão e fiscalização de contratos na administração pública, São Paulo: Baraúna, 2016, p.202

PÉRCIO, Gabriela Verona; Contratos administrativos: manual para gestores e fiscais. 3ª Edição, Curitiba: Juruá, 2020, 326p.

SARAI, Leandro. Et. Al. Tratado da nova lei de licitações e contratos administrativos: lei 14.133/2021 comentada por advogados públicos, São Paulo: JusPodivm, 2021, 1536p.

Universidade Federal Fluminense. Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, 1ª Edição, Niterói: 2019.

VIEIRA, Antonieta Pereira et. Al. Gestão de contratos de terceirização na administração pública: teoria e prática. 5ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2013, 433p.