

The Enap logo is a dark green circle with a textured, brushstroke-like border. The word "Enap" is written in white, bold, sans-serif font in the center of the circle.

Enap

The word "Módulo" is written in white, bold, sans-serif font, oriented vertically within a dark green rectangular area that has a textured, brushstroke-like border.

Módulo

3

Contratos administrativos





Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Coordenador-Geral de Educação a Distância

Carlos Eduardo dos Santos

Conteudista/s

Equipe responsável:

Anderson Luiz Batista (Coordenador, 2020)

Haruo Silva Takeda (Coordenação Web, 2021)

Juliana Bermudez Souto de Oliveira (Revisão de texto, 2021)

Fabricia Kelly Alves Ramos da Silva (Implementação Articulate, 2021)

Israel Silvino Batista Neto (Direção e produção gráfica, 2021)

Michelli Batista Lopes (Implementação Moodle, 2021)

Yan Almeida Garcia (Implementação Moodle, 2021)

Vanessa Mubarak Albim (Diagramação, 2021)

Curso produzido em Brasília 2021.

Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB / CDT / Laboratório Latitude e Enap.



**Escola Nacional de
Administração Pública**

Enap, 2021

Enap Escola Nacional de Administração Pública

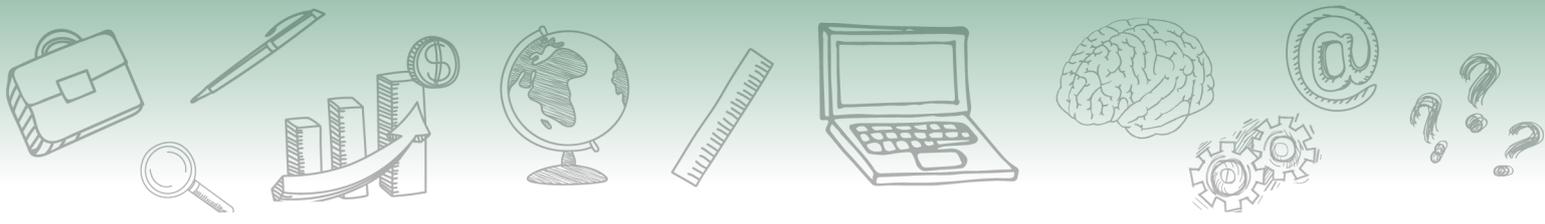
Diretoria de Educação Continuada

SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF



Sumário

Unidade 1: Conceitos básicos, especificidades e vigência do contrato administrativo	5
1.1 O que é o contrato administrativo?	5
1.2 Especificidades do contrato administrativo	11
1.3 Vigência do contrato administrativo	15
Unidade 2: Alguns aspectos importantes dos contratos administrativos	20
2.1 Alterações no contrato administrativo	20
2.2 Equilíbrio econômico-financeiro	26
2.3 Extinção do contrato administrativo	27
Referências	30





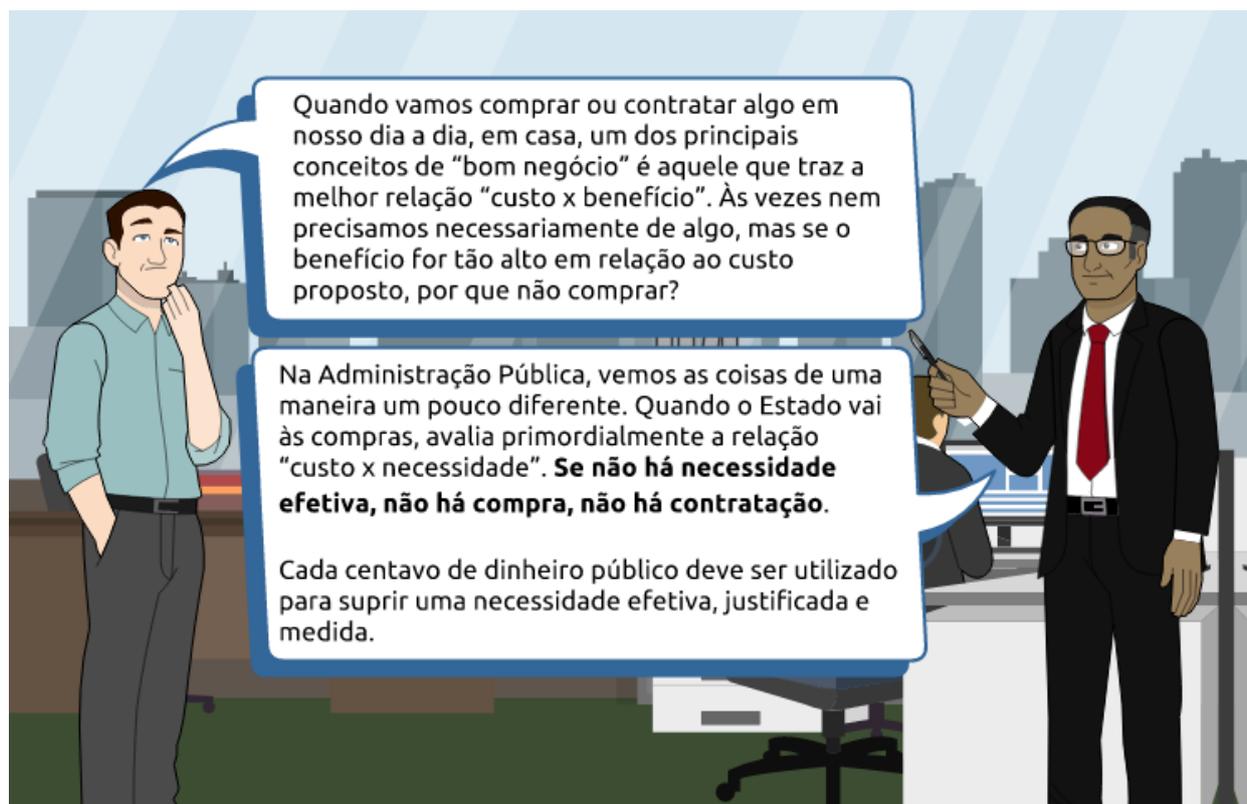
Módulo 3 Contratos administrativos

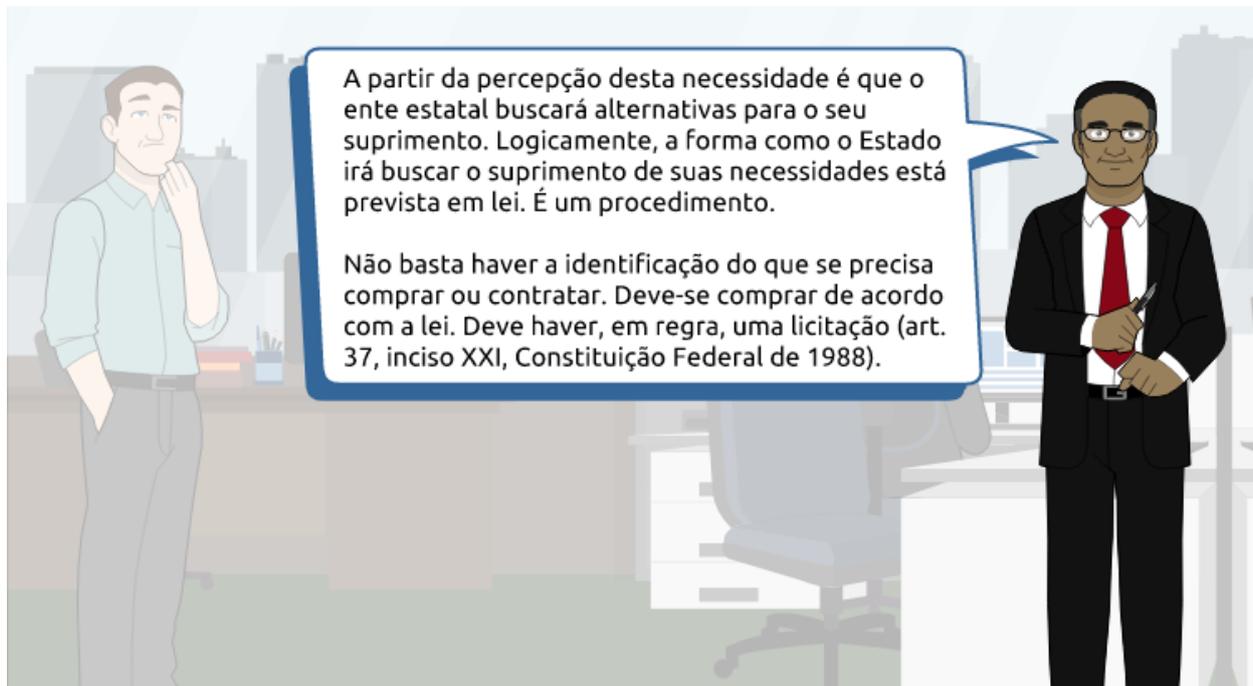
Unidade 1: Conceitos básicos, especificidades e vigência do contrato administrativo

Reconhecer os conceitos, as especificidades e as vigências relativas aos contratos administrativos.

1.1 O que é o contrato administrativo?

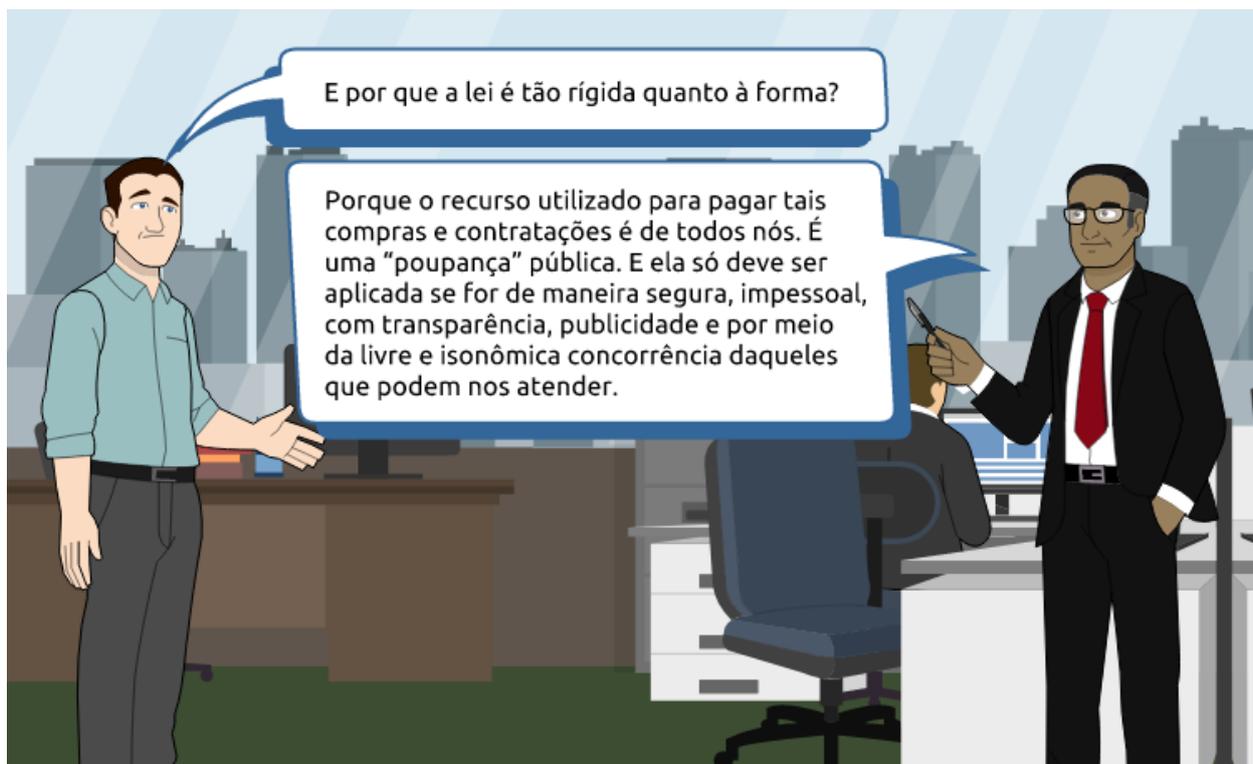
Antes de nos aprofundarmos no conceito de contrato administrativo, acompanhe a animação a seguir sobre as origens de um contrato:





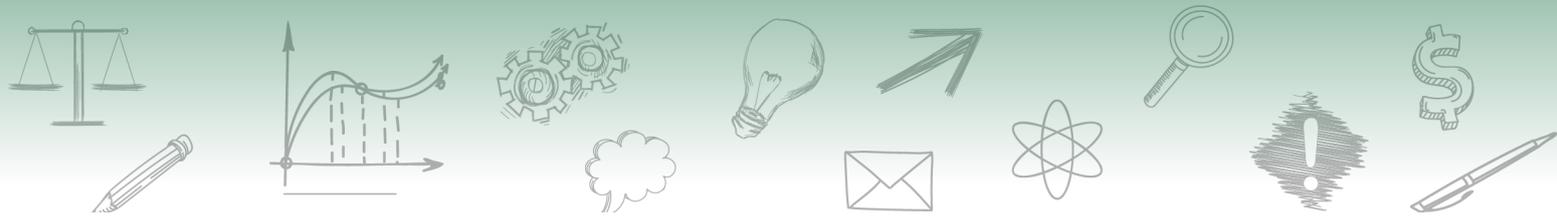
A partir da percepção desta necessidade é que o ente estatal buscará alternativas para o seu suprimento. Logicamente, a forma como o Estado irá buscar o suprimento de suas necessidades está prevista em lei. É um procedimento.

Não basta haver a identificação do que se precisa comprar ou contratar. Deve-se comprar de acordo com a lei. Deve haver, em regra, uma licitação (art. 37, inciso XXI, Constituição Federal de 1988).



E por que a lei é tão rígida quanto à forma?

Porque o recurso utilizado para pagar tais compras e contratações é de todos nós. É uma "poupança" pública. E ela só deve ser aplicada se for de maneira segura, impessoal, com transparência, publicidade e por meio da livre e isonômica concorrência daqueles que podem nos atender.



Sem a edição de uma lei para nortear as compras e as contratações públicas, não haveria garantia (ou pelo menos a exigência formal) de que princípios como os citados seriam levados em conta no momento das aquisições. Hoje, tais princípios estão incrustados em toda letra normativa que rege a matéria, delineando os procedimentos que devem ser adotados para suprir as necessidades do Estado de acordo com as expectativas da Nação.

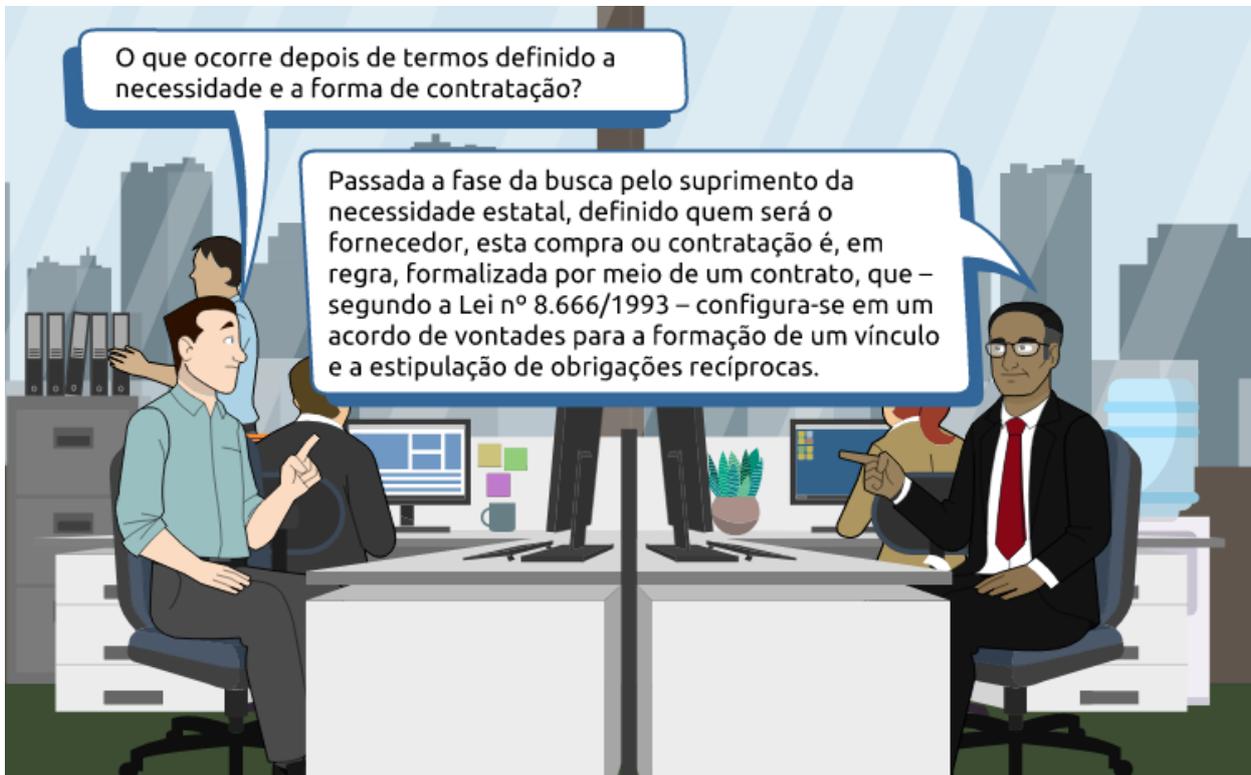
Uma lei nada mais é do que a expressão formal, de cunho normativo, da base principiológica que é extraída do próprio povo, aplicada a um tema específico com o objetivo de regulá-lo.

Ou seja: a lei emana (ou deveria) do povo, e a ele deve servir.



O que ocorre depois de termos definido a necessidade e a forma de contratação?

Passada a fase da busca pelo suprimento da necessidade estatal, definido quem será o fornecedor, esta compra ou contratação é, em regra, formalizada por meio de um contrato, que – segundo a Lei nº 8.666/1993 – configura-se em um acordo de vontades para a formação de um vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas.





O que ocorre depois de termos definido a necessidade e a forma de contratação?

Ou seja, a partir da assinatura do contrato, tanto o órgão contratante quanto o particular contratado estabelecem entre si uma relação formal com o fim de, por um lado, entregar o objeto pretendido e, de outro, basicamente pagar pelo que foi recebido.



Agora que introduzimos rapidamente esta história de como chegamos a um contrato, é hora de vermos esta matéria mais de perto, de maneira técnica.



Contrato é conceituado como uma manifestação recíproca de vontades entre dois entes, conformando uma relação jurídica bilateral na qual são estabelecidos os respectivos interesses das partes e com base em uma vontade nascida do consenso, autônoma e diferenciada das vontades individuais originais, que passará a reger a relação formada.



De acordo com o artigo 2º, parágrafo único, para fins da Lei nº 8.666, de 1993:

[...] considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. (BRASIL, 1993).

Quando a Administração figura na relação contratual, a doutrina administrativista brasileira, de maneira quase uníssona, separa esses negócios em contratos de direito privado da Administração, também chamados de contratos semipúblicos, e em contratos administrativos. Aqueles são regidos, em seu conteúdo, por normas de direito privado, com derrogações do regime público, enquanto estes ostentam o caráter público, com todas as suas prerrogativas.

Essa dicotomia, que legitima a presença de cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, finca raiz na doutrina clássica do direito administrativo de elaboração francesa, que tem como núcleo a *puissance publique*, conforme Maurice Hauriou (2010). A jurisprudência acolhe a supremacia do poder da Administração como marca do contrato administrativo, conforme consta no voto do excelentíssimo ministro Moreira Alves, relator da ADI nº 493:

Também não tem maior valia alegação de que os contratos imobiliários em causa teriam natureza biface, porque seriam contratos de natureza, em parte, privada e, em parte, pública. Essa natureza bifronte decorreria da circunstância de que, embora o contrato seja celebrado entre mutuante e mutuário, ambos privados, os recursos utilizados nesses financiamentos decorrem de fundo e de depósitos disciplinados por normas de direito público. [...] De fato, apesar dessas características, é inegável que esses contratos, celebrados entre particulares, não podem caracterizar-se como contratos administrativos, e, portanto, de direito público, pela singela razão de que não estão presentes os elementos essenciais à existência de tais contratos, como, entre outros, a participação, como contratante, da administração pública com supremacia de



poder, de que resultam as denominadas cláusulas exorbitantes explícitas ou implícitas. Sendo as partes contratantes entes privados, colocados juridicamente em plano de igualdade, são contratos de direito privado, ainda que de adesão, não lhe alterando essa natureza o dirigismo contratual imposto pela lei, para atender às necessidades econômico- financeiras do sistema habitacional que está subjacente.

(ADI n. 493- DF)



Nas duas espécies de contratos, administrativos e semipúblicos, a Administração é parte do ajuste e o objetivo é a satisfação do interesse público. A principal diferença encontra-se na igualdade ou desigualdade entre as partes contratantes.

SAIBA MAIS

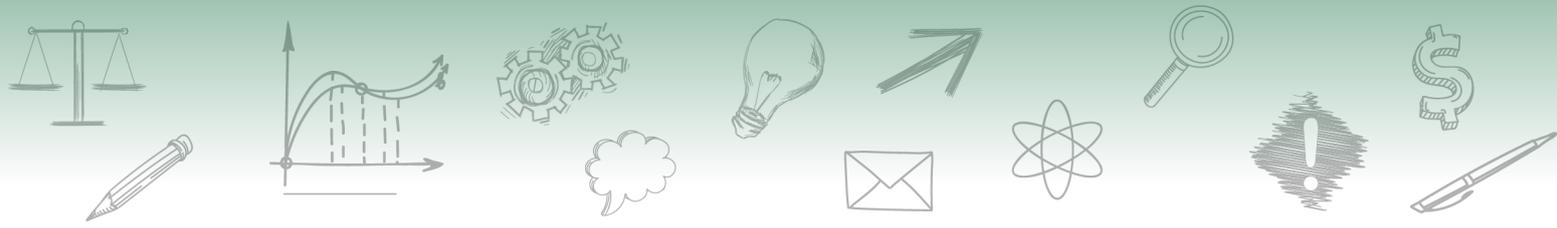
Para mais informações, você pode acessar a Lei nº 8.666, de 1993, artigo 62, parágrafo 3º, incisos I e II, disponibilizada no material complementar.

Marçal Justen Filho (2014, p. 701) destaca a dificuldade de se estabelecer um critério diferenciador entre as duas figuras, para, ao final, propor a seguinte solução:



Talvez a melhor solução seja reconhecer que a satisfação de determinadas necessidades estatais pressupõe a utilização de mecanismos próprios e inerentes ao regime privado, subordinados inevitavelmente a mecanismos de mercado. As características da estruturação empresarial conduzem à impossibilidade de aplicar o regime de direito público, eis que isso acarretaria a supressão do regime de mercado que dá identidade à contratação ou o desequilíbrio econômico que inviabilizaria a empresa privada. Não por acaso, o art. 62, § 3º, I, alude a seguro e a financiamento. Ambos os contratos são objeto de regulação estatal muito estrita, subordinando-se a exploração profissional dessas atividades a regras severas, inclusive para evitar a diferenciação de tratamento entre os clientes diversos.





Se é certo que a diferenciação dessas duas figuras não é tarefa fácil, de igual modo não restam dúvidas quanto à natureza de contrato administrativo atribuída aos contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação de mão de obra, ora estudados.

1.2 Especificidades do contrato administrativo

Termo de contrato ou instrumentos equivalentes

Chegado o momento de confecção do instrumento contratual, a Administração deve decidir se utilizará um termo contratual ou algum dos instrumentos equivalentes.

DESTAQUE

É importante esclarecer que contrato administrativo é a própria relação jurídica entre a Administração e o particular, enquanto termo de contrato ou equivalentes são apenas instrumentos que formalizam essa relação.

Vale recordar que a Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) refuta, de maneira geral, a possibilidade de a Administração firmar um contrato verbal, sendo este autorizado apenas para as compras abaixo de R\$ 4.000, conforme dispõe o artigo 60, parágrafo único, da Lei Geral de Licitações (LGL).

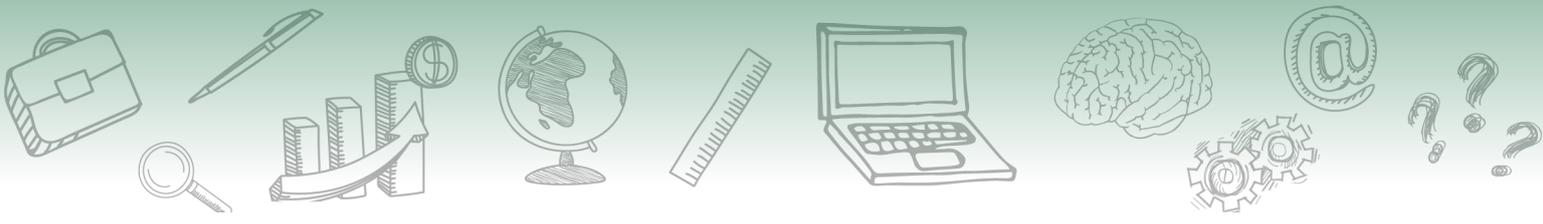
A partir dos dispositivos legais mencionados, é possível concluir que, sendo o objeto contratado a prestação de serviços ou havendo obrigações futuras, o termo de contrato deve ser utilizado de maneira obrigatória, não podendo ser substituído por instrumentos equivalentes. Assim, na hipótese de contrato de serviços terceirizados, o instrumento de contrato é obrigatório em todos os casos.

SAIBA MAIS

Para mais informações a respeito do termo de contrato ou instrumentos equivalentes, você pode acessar a Lei nº 8.666, de 1993, artigo 62, parágrafos 1º e 2º, disponibilizada no material complementar.

Cláusulas necessárias

O artigo 55 da Lei nº 8.666, em conjunto com o artigo 61 (BRASIL, 1993), estabelece as cláusulas que devem constar em todo termo de contrato e, no que couber, nos instrumentos equivalentes. Confira suas disposições:



Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

§ 1º (Vetado).

§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas



ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.

§ 3º No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

[...]

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Esse alerta é importante, pois é um erro comum a Administração acreditar que, por estar utilizando uma nota de empenho, por exemplo, não precisa se preocupar com a redação de cláusulas essenciais regedoras da relação negocial. O manual de licitações e contratos do Tribunal de Contas da União esclarece que tais documentos precisam estabelecer regras mínimas para o negócio (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010).

No Acórdão nº 1.179/2006 – Primeira Câmara, o TCU recomendou que “ao utilizar nota de empenho de despesa como instrumento hábil de contratação, [...] indique explicitamente, no anexo denominado de ‘cláusulas necessárias’, o número da nota de empenho associado à contratação” (BRASIL, 2006, p. 84), como demonstração da importância da correta previsão das cláusulas essenciais.

DESTAQUE

A tarefa de elaborar o contrato administrativo não se encerra com a simples consulta aos dispositivos da Lei nº 8.666. Com efeito, são necessários alguns cuidados no momento da confecção tanto do edital convocatório quanto do instrumento de contrato, a fim de que sua execução ocorra sem sobressaltos ou contratempus.

A primeira observação a ser feita nesse ponto é a medida implementada pela IN nº 5 (BRASIL, 2017), que determinou o uso das minutas padronizadas da Advocacia-Geral da União, salvo justificativa expressa nos autos.



SAIBA MAIS

Para mais informações, você pode acessar a Instrução Normativa nº 5, de 2017, artigo 35, caput e parágrafo 1º, disponibilizada no material complementar.

Tal medida contribuirá para o incremento da segurança jurídica dos procedimentos licitatórios, pois não só determina a utilização de documentos aprovados pelo órgão competente pela assessoria jurídica do Poder Executivo federal, mas também padroniza os artefatos utilizados nos procedimentos licitatórios.

Assim, alterações legislativas ou novos entendimentos serão adotados de modo uniforme e simultâneo por todos os órgãos licitantes, favorecendo a adoção de boas práticas.

DESTAQUE

É importante destacar que a existência de minutas padronizadas não desonera os entes licitantes do dever de adaptá-las à sua realidade específica ou ao objeto pretendido. Desse modo, persiste a necessidade de alertar os setores competentes para que se abstenham de meramente reproduzir em contrato as regras já existentes nos diplomas legais.

Nesse sentido, convém recordar que o TCU já teve oportunidade de recomendar a ente público que, ao redigir os clausulados de seus instrumentos contratuais, cuidasse para descrever, de maneira objetiva, as hipóteses e os motivos de aplicação de penalidade, rescisão ou demais mecanismos que auxiliem o trabalho a ser desenvolvido pelo fiscal do contrato durante o acompanhamento da execução do negócio jurídico.

A adoção de tabelas de penalidades específicas, com punições proporcionais à gravidade, elaboradas para cada contratação especificamente considerada, incrementa a segurança jurídica do processo de aplicação de penalidade, favorece a atuação do fiscal do contrato e constitui uma boa prática na adequação da minuta padrão da AGU à realidade específica do objeto contratual.

Além disso, devem ser observados os preceitos constantes na Portaria nº 409, de 21 de dezembro de 2016, que dispôs:



[...] sobre as garantias contratuais ao trabalhador na execução indireta de serviços e os limites à terceirização de atividades, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais federais controladas pela União. (BRASIL, 2016, p. 93).





SAIBA MAIS

Para mais informações, você pode acessar a Portaria nº 409, de 21 de dezembro de 2016, disponibilizada no material complementar.

1.3 Vigência do contrato administrativo

Entende-se por duração ou prazo de vigência o período em que os contratos firmados produzem direitos e obrigações para as partes contratantes. A regra geral, estabelecida pelo caput do artigo 57 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), é que os contratos têm sua vigência atrelada ao exercício orçamentário e este, por sua vez, coincide com o ano civil, conforme disposto no artigo 34 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964). Logo, um contrato de compra de combustível celebrado em 1º de agosto de 2020, por exemplo, teria sua vigência limitada ao dia 31 de dezembro de 2020, data de encerramento da vigência do crédito orçamentário que suporta a despesa contratada.

Contudo, a Advocacia-Geral da União, por meio da Orientação Normativa nº 39 (BRASIL, 2011d), entendeu que mesmo os contratos enquadrados no caput do artigo 57 da Lei nº 8.666 podem estabelecer prazo de vigência que ultrapasse o exercício financeiro no qual foram celebrados. Para isso, antes do encerramento de tal exercício financeiro, a Administração deve empenhar o valor integral do contrato, inscrevendo os valores correspondentes ao período de vigência contratual que se estender pelo ano subsequente em restos a pagar.

Assim, continuando com o exemplo, o contrato de compra de combustível celebrado em 1º de agosto de 2020 poderia ter sua vigência fixada em 1º de agosto de 2021. Para isso, a Administração deve empenhar, até o dia 31 de dezembro de 2020, a integralidade da despesa prevista em contrato, executando o saldo contratual que correrá no ano de 2021 como restos a pagar.

DESTAQUE

É importante destacar que o TCU, no bojo do Acórdão nº 2.823/2015 – Plenário (BRASIL, 2015), alertou que o uso desmesurado de inscrições e reinscrições de obrigações financeiras em restos a pagar configura desvirtuamento do princípio da anualidade, de modo que é recomendável cautela em sua utilização, conforme consta na fundamentação da ON/AGU nº 39 (BRASIL, 2011d).

Vigência dos contratos de serviços continuados

Também é importante recordar que a Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) refuta, de maneira geral, a possibilidade de a Administração firmar um contrato verbal, sendo este autorizado apenas para as compras abaixo de R\$ 8.800,00, conforme dispõe o artigo 60, parágrafo único, da Lei Geral de Licitações (LGL). Acompanhe o preceituado no artigo 57 da Lei 8.666:



Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...]

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (BRASIL, 1993).

DESTAQUE

De acordo com a ON/AGU nº 1 (BRASIL, 2009a, p. 13), “a vigência do contrato de serviço contínuo não está adstrita ao exercício financeiro”, afastando-se por completo da discussão pertinente aos contratos enquadrados no caput do artigo 57 da Lei nº 8.666.

Para o TCU, a caracterização de determinado serviço como contínuo não está relacionada com as suas qualidades intrínsecas, mas sim ao atendimento da necessidade perene da Administração contratante. É nesse mesmo sentido a disposição contida no artigo 15 da IN nº 5 (BRASIL, 2017, p. 91):



Art. 15. Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Parágrafo único. A contratação de serviços prestados de forma contínua deverá observar os prazos previstos no art. 57 da Lei n. 8.666, de 1993.

O manual de licitações e contratos do TCU recomenda, como uma boa prática administrativa, editar ato normativo interno indicando expressamente quais são os serviços considerados contínuos para cada um dos órgãos públicos contratantes (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010).



DESTAQUE

É importante destacar que, em conformidade com a ON/AGU nº 38, de 13 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011c), é possível fixar o prazo original do contrato em período inicial superior a 12 meses, além de ser possível estabelecer prazo diverso do original na prorrogação do ajuste, ainda que o inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) faça menção a prorrogações por iguais e sucessivos períodos.

Para contratos com duração que ultrapassa o exercício financeiro, a indicação do crédito orçamentário e do respectivo empenho para atender à despesa relativa ao exercício futuro poderá ser formalizada por apostilamento, conforme dispõe a Orientação Normativa AGU nº 35, de 13 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011a).

Vigência por prazo indeterminado

A ON/AGU nº 36 (BRASIL, 2011b, p. 8) estabelece ser possível fixar “prazo indeterminado nos contratos em que [a Administração] seja usuária de serviços públicos essenciais de energia elétrica e água e esgoto [...]”, serviços postais monopolizados pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e ajustes firmados com a Imprensa Nacional.

A lógica utilizada pela AGU é que, nesses casos, incide a regra do inciso II do parágrafo 3º do artigo 62 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), que preceitua:



Art. 62 [...]

§ 3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:

[...]

II - aos contratos em que a Administração for parte como usuária do serviço público.



Assim, não seria aplicável a regra limitadora de sessenta meses do inciso II do artigo 57, nem o seu parágrafo 3º, que veda a existência de contratos administrativos com prazos indeterminados (BRASIL, 1993).

Além disso, a AGU destaca que esses serviços são todos prestados em regime de exclusividade, o que removeria o óbice da vigência indeterminada da relação jurídica. Nessas condições, haverá sempre uma única titular ou sua autorizada para prestar os serviços públicos essenciais em



determinada localidade, a exemplo do saneamento básico, e a contratação ocorre mediante inexigibilidade de licitação.

DESTAQUE

O fato de estar autorizada a contratação direta por impossibilidade de competitividade para esses serviços faz com que, em termos lógicos, não haja a incidência do artigo 57, inciso II e parágrafo 3º, da Lei nº 8.666. Se há um único fornecedor do serviço público, ou seja, sem viabilidade de competição, não há, a princípio, óbice jurídico a que esses contratos contemplem prazo indeterminado de vigência.

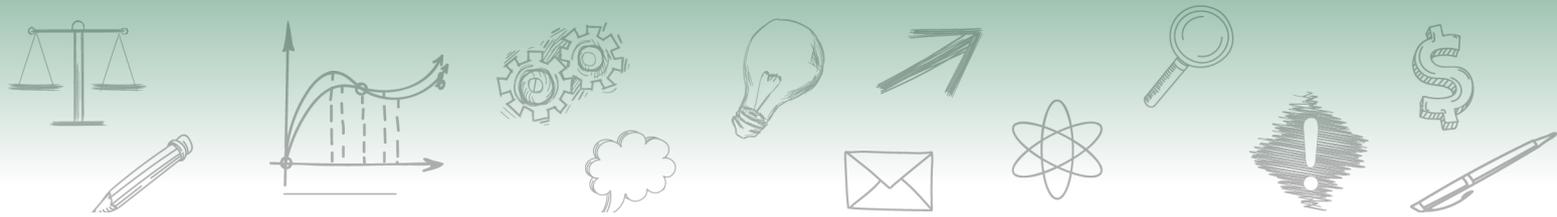
Vigência e eficácia

Como apontado, a vigência de um contrato consiste no período em que os contratos firmados podem produzir direitos e obrigações para as partes contratantes. Contudo, conforme dispõe o artigo 61, parágrafo único, da referida lei, o contrato somente será eficaz após a sua publicação na imprensa oficial (BRASIL, 1993).

Se o prazo de vigência contratual tem por finalidade determinar o período durante o qual um contrato administrativo se apresenta como obrigatório para as partes, por outro lado, a eficácia consiste na potencialidade de produção de efeitos do contrato. Eis a lição de Marçal Justen Filho, que esclarece bem essa relação:



Eficácia e vigência não são expressões sinônimas, mas há relação entre ambos os institutos. Para os fins ora estudados, a vigência consiste no período de tempo durante o qual um contrato administrativo se apresenta como obrigatório para as partes. A eficácia significa a potencialidade de produção de efeitos do contrato. Quando a lei estabelece que a publicação é condição de início de eficácia do contrato administrativo, isso acarreta que a própria vigência não se inicia antes da publicação. Isso não equivale a afirmar que a vigência se inicie na data da publicação. Até é possível que a vigência se inicie em data posterior à publicação. Basta que o contrato preveja o início de sua vigência para momento futuro, dando-se a publicação com uma certa antecedência. Ressalte-se que a cláusula contratual que fixar o início de vigência de modo incompatível com a regra do art. 61, parágrafo único, deverá ser interpretada adequadamente. Enquanto não se produzir a publicação, não pode ter início a vigência. É possível afirmar, por isso, que a data da publicação prevalecerá sobre a redação



formal do instrumento contratual se esta fixar início de vigência em momento anterior à publicação do extrato na imprensa.

(JUSTEN FILHO, 2014, p. 608, grifo nosso)



Defende o administrativista que os prazos contratuais deverão ser computados a partir da data de publicação e não a partir da data de assinatura (JUSTEN FILHO, 2014). Por sua vez, consta expresso acatamento da tese supracitada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.248/2007 – Plenário (BRASIL, 2007). Por outro lado, a lição extraída da doutrina de Lucas Rocha Furtado (2015), caminha no sentido de que a ausência de publicação é uma ilegalidade de natureza formal que não deve afetar a execução ou validade do contrato.

A Câmara Permanente de Licitações e Contratos (CPLC) da Procuradoria-Geral Federal (PGF), no bojo do Parecer CPLC/Depconsu/PGF/AGU nº 6/2014, adotou esse último entendimento como orientação aos seus órgãos assessorados, com a seguinte conclusão:



Assim, conclui-se que os termos de contrato não devem condicionar o início de sua vigência à publicação do extrato de que trata o art. 61, parágrafo único da lei nº 8.666/93, mas indicar como início de sua vigência a data de sua assinatura ou de prazo expressamente indicado no instrumento contratual ainda que anterior ou posterior à publicação.

(BRASIL, 2014, p. 5)



Forma da contagem do prazo contratual

Por fim, cumpre estudar a forma de fixação e contagem do prazo de vigência contratual. Como destacado na Orientação Normativa AGU nº 3 (BRASIL, 2009b), esse tema é determinante para a possibilidade da prorrogação de um contrato, pois, caso ocorra extrapolação do prazo de vigência, o contrato estará extinto e não será possível prorrogá-lo.

No Parecer nº 6/2014 (BRASIL, 2014), a PGF uniformizou o entendimento de que a contagem dos prazos de vigência contratuais fixados em meses deve seguir a regra estabelecida no Código Civil, em seu artigo 132, parágrafo 3º: “os prazos de meses e anos expiram no dia de igual número do de início, ou no imediato, se faltar exata correspondência” (BRASIL, 2002).



Assim, por exemplo, se a vigência de 12 meses de um contrato administrativo iniciou em 31 de maio de 2016, o seu termo final (dies ad quem) será 31 de maio de 2017, podendo ser prorrogado sucessivamente até completar 60 meses, em 31 de maio de 2021.

Unidade 2: Alguns aspectos importantes dos contratos administrativos

Reconhecer os aspectos relacionados às alterações, ao equilíbrio econômico-financeiro e à extinção do contrato administrativo.

2.1 Alterações no contrato administrativo

O contrato administrativo pode ser alterado em conformidade com o que dispõe o artigo 65 da Lei nº 8.666/1993, desde que sejam observados os pressupostos legais, quais sejam: necessidade da Administração, interesse público e motivação do ato, o qual tem que ser justificado e aprovado pela autoridade competente. Há também regras estabelecidas que limitam as alterações contratuais, com o objetivo de evitar a fuga do processo licitatório e proteger o interesse do particular contratado.

DESTAQUE

Vale ressaltar que o objeto do contrato não pode ser alterado e, caso seja descaracterizado, implicará desrespeito aos princípios da igualdade, da competitividade entre os licitantes e da obrigatoriedade da licitação.

Ainda que sejam permitidas, as alterações são sempre limitadas e devem ser entendidas como exceção, razão pela qual é necessário que a Administração planeje os seus contratos adequadamente, realizando estudos prévios consistentes, a fim de serem executados nos exatos termos em que as obrigações contratuais foram avençadas inicialmente.

A alteração deve pressupor mudança efetiva na demanda de interesse público que se busca atender com o contrato administrativo e não para a correção de falhas substanciais provenientes de projetos básicos ou de termos de referência deficientes e omissos. Desse modo, o planejamento eficiente e adequado das licitações reduz significativamente os pedidos por modificações.

As hipóteses de alteração do contrato administrativo são basicamente:

I – Unilateral, determinada pela Administração.

II – Por acordo entre as partes.

A Administração possui a prerrogativa de mudar o contrato unilateralmente, ou seja, o contratado é obrigado a aceitar, garantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Trata-se da



aplicação de cláusula exorbitante, conforme dispõem os artigos 58, inciso I, e 65, inciso I, alíneas a e b, da Lei nº 8.666.

- **Alteração unilateral**

Permite a modificação contratual, sendo aplicável em duas situações: alteração de natureza qualitativa e de natureza quantitativa, conforme estabelece o inciso I do artigo 65 da referida lei.

A alteração qualitativa unilateral decorre da necessidade de mudar a característica técnica do projeto e das especificações, porém sem modificar o objeto do contrato, conforme alínea a do inciso supracitado. No entanto, devem ser observados os seguintes requisitos mínimos:

- a) Existência de fato superveniente, ou pelo menos de conhecimento superveniente, capaz de ensejá-la.
- b) Justificativa técnica adequada e suficiente.
- c) Não transmutação ou desnaturação do objeto.
- d) Respeito aos direitos do contratado.

A alteração quantitativa unilateral afeta a dimensão do objeto e caracteriza-se pela supressão e acréscimo de quantitativo, sem que se modifiquem as especificações do contrato e os critérios definidos nas planilhas que o integram, conforme alínea b do inciso supracitado.

- **Alteração por acordo entre partes**

Conforme inciso II do artigo 65 da referida lei (BRASIL, 1993):

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

II - por acordo das partes:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores



ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual (Redação dada pela Lei nº 8.883 de 1994).

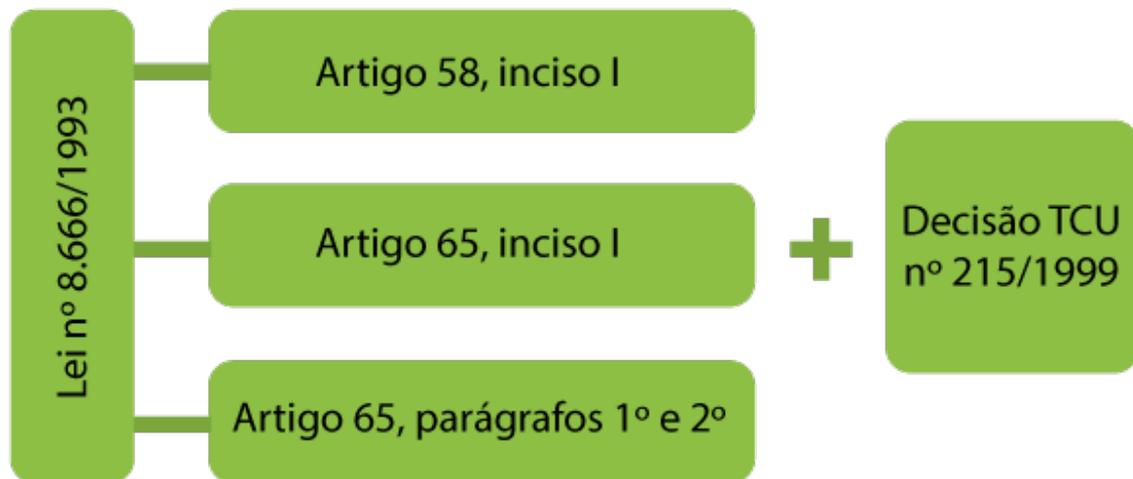
Além das alterações unilaterais, determinadas pela Administração, o contrato pode ser prejudicado por fatos imprevistos ou imprevisíveis que alterem substancialmente as condições do ajuste. Nessa situação, é importante ressaltar que, uma vez verificado o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro, o contratado deverá provocar a Administração para a adoção do reequilíbrio contratual, não existindo discricionariedade em seu deferimento.

A Administração, por sua vez, somente poderá recusar o restabelecimento da equação caso ocorra algum dos seguintes pressupostos:

- a) Ausência de elevação dos encargos do particular.
- b) Ocorrência de evento antes da formulação das propostas.
- c) Ausência de vínculo de causalidade entre o evento ocorrido e a majoração dos encargos do contratado.
- d) Culpa do contratado pela majoração dos seus encargos, incluindo a previsibilidade da ocorrência do evento.

Quais são os limites legais para as alterações contratuais?

Os dispositivos legais que indicam os limites permitidos para as alterações contratuais são:



DESTAQUE

Por essas normas, os contratos poderão ser alterados; entretanto, a Administração deverá ter cautela e prudência, lembrando sempre a necessidade de processo licitatório e observando os princípios constitucionais, entre eles o da igualdade, da impessoalidade e da razoabilidade.



Dessa forma, em análise dos preceitos citados, verificamos que os contratos podem ser modificados tanto qualitativamente quanto quantitativamente. Em consonância ao prescrito no parágrafo 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), podemos extrair duas hipóteses:

1. Alteração quantitativa dentro do limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato para o caso de acréscimos ou de supressões em obras, serviços ou compras.
2. Alteração quantitativa dentro do limite de 50% para o caso de acréscimos, na hipótese de reforma de edifício ou de equipamento.

As mudanças relativas às supressões possuem tratamento diferenciado com relação aos limites definidos no referido parágrafo, ou seja, podem exceder o estabelecido, no entanto, devem ser, obrigatoriamente, acatadas pelo contratado e mantidas as condições da avença. Nesse caso, configura-se alteração quantitativa consensual.

Existe limite de acréscimo e de supressão para a alteração qualitativa?

O Tribunal de Contas da União, na Decisão nº 215/1999 – Plenário (BRASIL, 1999), firmou entendimento de que tanto as alterações contratuais quantitativas quanto as alterações unilaterais qualitativas estão condicionadas aos percentuais especificados nos parágrafos 1º e 2º do artigo 65 da Lei nº 8.666. Além disso, é entendimento também desse tribunal que, nas alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionálíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites determinados no artigo 65 da mencionada lei. No entanto, o mesmo tribunal estabeleceu alguns pressupostos obrigatórios e que devem ser respeitados.

SAIBA MAIS

Para mais informações, você pode acessar a Decisão nº 215/1999 – Plenário disponibilizada no material complementar.

De acordo com o entendimento do relator ministro Valmir Campelo, proferido no Acórdão nº 89/2013 – TCU – Plenário (BRASIL, 2013), para fins de enquadramento na hipótese de excepcionalidade prevista na Decisão nº 215, as alterações qualitativas havidas não podem decorrer de culpa do contratante nem do contratado.

Como apurar o valor dos limites percentuais indicados (25% e 50%)?

Conforme estabelecido no parágrafo 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), os limites percentuais para as mudanças realizadas pela Administração Pública devem ser calculados com base no valor inicial atualizado do contrato e tal valor somente sofrerá modificação por força de reajuste ou revisão.



DESTAQUE

Ressalta-se que os acréscimos e supressões quantitativas não alteram a base de cálculo para novas alterações quantitativas.

O entendimento do Tribunal de Contas da União e da Advocacia-Geral da União é no sentido de aplicar o cálculo de forma isolada para cada conjunto de acréscimos e de reduções, sem nenhum tipo de compensação entre eles. Com isso, o limite percentual é aplicado individualmente sobre o valor original do contrato.

De acordo com a jurisprudência do TCU, não é permitido utilizar compensação entre as alterações, ou seja, realizar um acréscimo de 60% do valor do contrato e, em contrapartida, compensar realizando a supressão de 40%, salvo nas seguintes hipóteses disciplinadas no Acórdão nº 1.799/2015 – Plenário (BRASIL, 2015):



É permitida, apenas para contratos de obras de infraestrutura, celebrados antes de 25/11/11 (data do trânsito em julgado do Acórdão 749/2010-TCU-Plenário) por órgãos e entidades vinculados ao Ministério dos Transportes, a compensação entre o conjunto de supressões e acréscimos realizados por aditivos contratuais, para fins de observância dos limites impostos no art. 65 da Lei n. 8.666/93. Nas contratações ocorridas a partir dessa data, as reduções ou supressões devem ser consideradas de forma isolada, calculadas sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um destes conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites estabelecidos na legislação.



Qual é o procedimento adequado para a formalização das alterações contratuais?

Em conformidade com o artigo 60 e parágrafo único do artigo 61, ambos da Lei nº 8.666, são estabelecidos requisitos para a celebração dos contratos administrativos, inclusive mencionando a expressão “seus aditamentos”. Assim, temos:

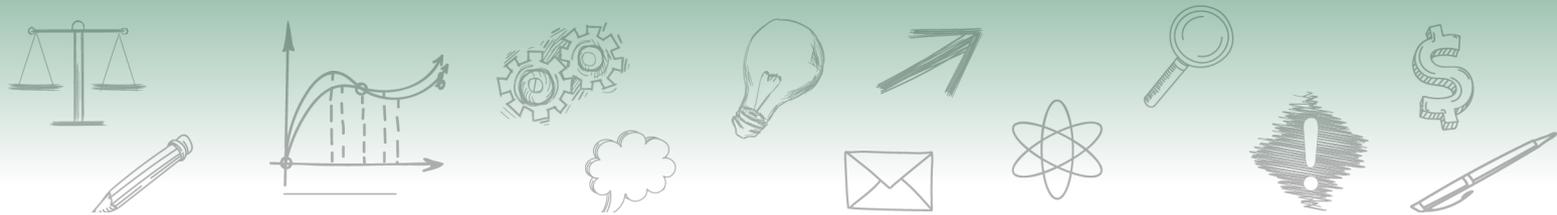


Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas [...].

Art. 61. [...]

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial [...] (BRASIL, 1993, grifo nosso).





Assim, toda e qualquer alteração (conforme artigo 65 da referida lei) ou prorrogação de prazos (conforme artigo 57 da mesma lei) deverá ser formalizada por meio de termo aditivo ao contrato, além de outras modificações admitidas na legislação, tais como: alteração do nome ou denominação empresarial da contratada, alteração do endereço da contratada, retificação de cláusula contratual e retificação de dados (CNPJ) da empresa contratada quando, por equívoco, ocorrer falha em seu registro.

Convém ressaltar que a lavratura do termo aditivo não é exigida para todos os eventos que ocorrem durante a execução do contrato. O parágrafo 8º do artigo 65 da lei supracitada enumera casos que não caracterizam alteração contratual, podendo ser formalizados por apostila e, conseqüentemente, dispensando a celebração de termo aditivo.

SAIBA MAIS

Para mais informações, você pode acessar a Lei nº 8.666, de 1993, artigo 65, parágrafo 8º, disponibilizada no material complementar.

Pode-se definir apostila como um registro a ser realizado no próprio contrato original ou em outro documento oficial. Enquanto aditivo é um instrumento realizado separadamente e que segue toda a formalidade do contrato, inclusive a obrigatoriedade de publicação na imprensa oficial. Dessa forma, a formalização do termo aditivo deve, necessariamente e obrigatoriamente, seguir o seguinte fluxo:



DESTAQUE

O posicionamento do TCU é firme quanto à obrigatoriedade da formalização de termo aditivo para as alterações contratuais, sendo que a ausência desse instrumento é considerada irregularidade grave, passível de aplicação de multa aos gestores.



2.2 Equilíbrio econômico-financeiro

Os contratos administrativos, na esteira da regra aplicável aos acordos regidos pelo direito privado, permitem alteração de cunho econômico durante sua vigência, seja em virtude de fatos imprevisíveis e inevitáveis não imputados ao contratado ou à própria Administração Pública, seja com o objetivo de recompor o equilíbrio econômico-financeiro desgastado pelo mero transcurso do tempo.

Seguindo essa diretriz, o princípio do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos encontra-se positivado à luz do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Portanto, o direito à manutenção de tal equilíbrio é garantia constitucional conferida a todos aqueles que contratam com a Administração Pública. Com o intuito de corroborar essas afirmações iniciais, apresentamos um trecho da obra de Celso Antônio Bandeira de Mello:



Enquanto o particular procura o lucro, o Poder Público busca a satisfação de uma utilidade coletiva. Calha, pois, à Administração atuar em seus contratos com absoluta lisura e integral respeito aos interesses econômicos legítimos de seu contratante, pois não lhe assiste minimizá-los em ordem a colher benefícios econômicos suplementares ao previsto e hauridos em detrimento da outra parte.

Para tanto, o que importa, obviamente, não é a 'aparência' de um respeito ao valor contido na equação econômico-financeira, mas o real acatamento dele. De nada vale homenagear a forma quando se agrava o conteúdo. O que as partes colimam em um ajuste não é a satisfação de fórmulas ou de fantasias, mas um resultado real, uma realidade efetiva que se determina pelo espírito da avença; vale dizer, pelo conteúdo verdadeiro do convencionado.

(MELLO, 2003, p. 564)



Mais à frente em sua obra, Mello (2003) sintetiza as situações que podem mudar a equação econômica do contrato:

1. Agravos econômicos oriundos das sobrecargas decididas pelo contratante no uso de seu poder de alteração unilateral do contrato.
2. Agravos econômicos resultantes de medidas tomadas sob titulação jurídica diversa da contratual (fato do príncipe).



3. Agravos econômicos sofridos em razão de fatos imprevisíveis produzidos por forças alheias às pessoas.
4. Agravos econômicos provenientes das chamadas sujeições imprevistas.
5. Agravos econômicos resultantes da inadimplência da Administração contratante, isto é, de uma violação contratual.

Contudo, é importante afirmar que essa alteração não está adstrita ao acontecimento de um evento extraordinário que impacte sobremaneira o contrato, pois a Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê a possibilidade de readequá-la tanto nas hipóteses de álea ordinária quanto extraordinária (BRASIL, 1993).

SAIBA MAIS

Para mais informações, você pode acessar o Acórdão nº 1.563/2004 – TCU – Plenário disponibilizado no material complementar.

DESTAQUE

Além das hipóteses vinculadas ao surgimento de um evento expressivo e superveniente, existem casos de alteração da equação econômico-financeira do contrato em razão da necessidade de reajuste do valor inicialmente apresentado, desgastado em seu poder de compra diante da inflação experimentada no período.

Contudo, em razão dos esforços governamentais para reduzir a inflação, foi editada a Lei nº 9.069/1995 (BRASIL, 1995), que, ao dispor sobre as regras do Plano Real, buscou restringir a indexação dos contratos administrativos e, com isso, acabar com a inflação inercial decorrente da excessiva utilização de gatilhos automáticos de reajuste dos preços acordados.

2.3 Extinção do contrato administrativo

O fim esperado do contrato é a sua extinção pela conclusão ou execução do seu objeto, quando as partes contratantes cumprem perfeitamente as cláusulas estipuladas. É importante esclarecer que, caso a Administração identifique um vício após a extinção do contrato, é possível responsabilizar o contratado pelo que foi executado, conforme disposto na ON AGU nº 51 (BRASIL, 2014).

Na hipótese de encerramento do contrato em razão da execução do objeto ou do escoamento do prazo acordado, cabe aos fiscais a execução das atividades de transição regulamentadas nos artigos 69 e 70 da IN nº 5 (BRASIL, 2017, p. 93):



Art. 69. Os fiscais do contrato deverão promover as atividades de transição contratual observando, no que couber:

- I - a adequação dos recursos materiais e humanos necessários à continuidade do serviço por parte da Administração;**
- II - a transferência final de conhecimentos sobre a execução e a manutenção do serviço;**
- III - a devolução ao órgão ou entidade dos equipamentos, espaço físico, crachás, dentre outros; e**
- IV - outras providências que se apliquem.**

Art. 70. Os fiscais deverão elaborar relatório final acerca das ocorrências da fase de execução do contrato, após a conclusão da prestação do serviço, para ser utilizado como fonte de informações para as futuras contratações.



Por outro lado, o artigo 79 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) dispõe sobre as diversas hipóteses de rescisão do contrato administrativo, quais sejam:



- I - [...] por ato unilateral e escrito da Administração [...];**
- II - amigável, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração;**
- III - judicial, nos termos da legislação;**
- IV - (Vetado).**



A rescisão unilateral, por sua vez, poderá ocorrer por:

- Culpa do contratado, inadimplemento ou inexecução do contrato, conforme incisos I ao XI e XVIII do artigo 79 da Lei nº 8.666/1993.



- Por interesse público, conforme inciso XII do referido artigo.
- Pela ocorrência de caso fortuito ou força maior, conforme inciso XVII do mesmo artigo.

Conforme incisos XIII a XVI do artigo supracitado, a rescisão amigável ou judicial ocorre quando há culpa da Administração, ou seja, quando ela descumpre o contrato ou impede que o contratado o execute. É importante destacar que, de acordo com o TCU, não é possível proceder à revogação amigável do contrato sem que reste demonstrada a conveniência para a Administração.

DESTAQUE

Quando a rescisão ocorrer no caso de interesse público, culpa da Administração ou força maior, o contratado deverá ser ressarcido dos prejuízos que houver sofrido, desde que comprovados. Faz jus também à devolução de sua garantia e aos pagamentos devidos pela execução do contrato até a data do cancelamento e ao pagamento do custo da desmobilização.

Sempre que ocorrer descumprimento das cláusulas contratuais por parte da empresa contratada, torna-se necessária a aplicação das penalidades descritas, previstas em contrato e na legislação vigente. Nesse caso, é indispensável a abertura de processo administrativo, no qual são reunidos todos os documentos produzidos pela fiscalização que apontam e comprovam a inadimplência. À empresa, será concedido o direito ao contraditório e à ampla defesa.



Referências

Unidade 1

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 4 jan. 2021.

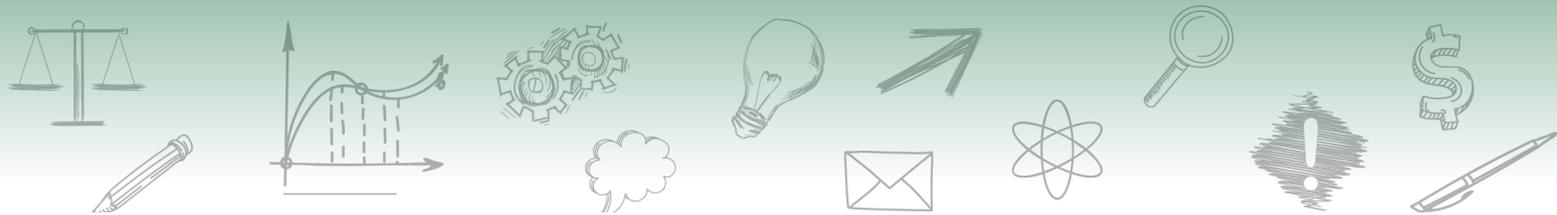
BRASIL. Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa nº 1, de 1º de abril de 2009. Vigência. Contrato. Serviço contínuo. Exercício financeiro. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 145, n. 66, p. 13, 7 abr. 2009. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/04/2009&jornal=1&pagina=13&totalArquivos=96>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa nº 3, de 1º de abril de 2009. Vigência. Contrato. Serviço contínuo. Exercício financeiro. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 145, n. 66, p. 13, 7 abr. 2009. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/04/2009&jornal=1&pagina=13&totalArquivos=96>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa nº 35, de 13 de dezembro de 2011. Contrato. Duração. Posterioridade. Exercício financeiro. Indicação. Crédito orçamentário. Empenho. Atendimento. Despesa. Exercício futuro. Formalização. Apostilamento. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 239, p. 8, 14 dez. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/12/2011&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=192>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa nº 36, de 13 de dezembro de 2011. Possibilidade. Administração. Estabelecimento. Vigência. Contrato. Usuário. Serviço público essencial. Energia elétrica. Água. Esgoto. Processo. Contratação. Explicitação. Motivação. Justificação. Adoção. Indeterminação. Prazo. Comprovação. Exercício financeiro. Estimativa. Consumo. Existência. Previsão. Recursos orçamentários. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 239, p. 8, 14 dez. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/12/2011&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=192>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa nº 38, de 13 de dezembro de 2011. Contrato. Prestação de serviço. Natureza continuada. Obrigatoriedade.



Observância. Prazo. Vigência. Definição. Origem. Limitação. Período. Excepcionalidade. Fixação. Peculiaridade. Complexidade. Objeto. Demonstração. Benefício. Administração. Possibilidade. Prorrogação. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 239, p. 8, 14 dez. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/12/2011&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=192>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa nº 39, de 13 de dezembro de 2011. Vigência. Contrato. Regência. Determinação. Artigo. Lei. Licitação. Contrato. Limitação. Exercício financeiro. Celebração. Despesa. Referência. Integralidade. Empenho. Data. Ano. Permissão. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 239, p. 8-9, 14 dez. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/12/2011&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=192>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Departamento de Consultoria. Câmara Permanente de Licitações e Contratos. **Parecer nº 6/2014**. Process nº 00407.001636/2014-18. Direito administrativo. Licitação e contrato administrativo. Formalização do contrato. Forma de contagem do prazo de vigência. I - Contagem de Prazo de vigência contratual. Manutenção do entendimento firmado pelo Parecer nº 345/PGF/RMP/2010. Proposta de exemplo prático a ser adotado pelas autarquias e fundações. II - A vigência contratual deve iniciar com a assinatura do contrato ou na data nele indicada, ainda que anterior ou posterior à publicação do extrato de que trata o art. 61, parágrafo único da Lei nº 8.666/1993. Brasília, DF: AGU, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN062014CPLCDEPCONSUPGFAGU.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria nº 409, de 21 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as garantias contratuais ao trabalhador na execução indireta de serviços e os limites à terceirização de atividades, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais federais controladas pela União. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 245, p. 93-94, 22 dez. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=22/12/2016&jornal=1&pagina=93&totalArquivos=212>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 100, p. 90-109, 26 maio 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/05/2017&jornal=1&pagina=90&totalArquivos=240>. Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão nº 1.248/2007. Processo nº TC - 007.498/2007-7. Ata nº 27/2007 - Plenário. Agravo. Medida cautelar concedida. Conhecimento. Não provimento. 1. É autorizada a concessão de medida cautelar quando presentes seus requisitos essenciais. 2. Inalterada a situação fática e jurídica sob a qual foi autorizada a concessão de medida cautelar, mantém-se a decisão agravada. Relator: Min. Valmir Campelo, 27 de junho de 2007. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 144, n. 124, p. 177, 29 jun. 2007. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/06/2007&jornal=1&pagina=177&totalArquivos=228>. Acesso em: 26 jan. 2021.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão nº 2.823/2015. Processo nº TC - 010.827/2015-3. Ata nº 44/2015 - Plenário. Acompanhamento das receitas e despesas primárias, renúncias tributárias, meta e resultado primário quanto ao cumprimento das disposições da LOA-2015, LDO-2015 e da LRF referente ao 1º quadrimestre de 2015. Compatibilidade parcial do resultado primário, obtido até abril/2015, com a meta prevista para todo o exercício. Uso desmesurado de inscrições e reinscrições de obrigações financeiras na rubrica restos a pagar. Risco de afronta ao princípio da anualidade. Determinação à SOF e à STN para adotar medidas corretivas. Arquivamento. Relator: Min. José Mucio Monteiro, 4 de novembro de 2015. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 221, p. 108, 19 nov. 2015. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/11/2015&jornal=1&pagina=108&totalArquivos=136>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. Acórdão nº 1.179/2006. Processo nº TC - 006.901/2003-9. Ata nº 15/2006 - 1ª Câmara. Contas ordinárias anuais. Falhas de reduzido relevo. Irregularidade na falta de fiscalização da obrigação de comprovar o uso de diárias e passagens. Autorização indevida de novas viagens a servidores inadimplentes com o dever de apresentar as despesas de deslocamento anterior. Ocorrência freqüente no exercício. Contas irregulares de um responsável e cominação de multa. Contas regulares com ressalva dos demais gestores. 1. Julgam-se regulares com ressalva as contas de gestores que cometeram no exercício tão-somente falhas formais ocasionais, tidas como aquelas de baixa materialidade, pouca repercussão e de caráter isolado. 2. Julgam-se irregulares as contas de gestores que cometeram no exercício irregularidades sistematicamente, máxime quando já advertidos por decisão do Tribunal, sem que hajam tomado nenhuma providência saneadora. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça, 9 de maio de 2006. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 91, p. 84, 15 maio 2006. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/05/2006&jornal=1&pagina=84&totalArquivos=96>. Acesso em: 26 jan. 2021.

FURTADO, L. R. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

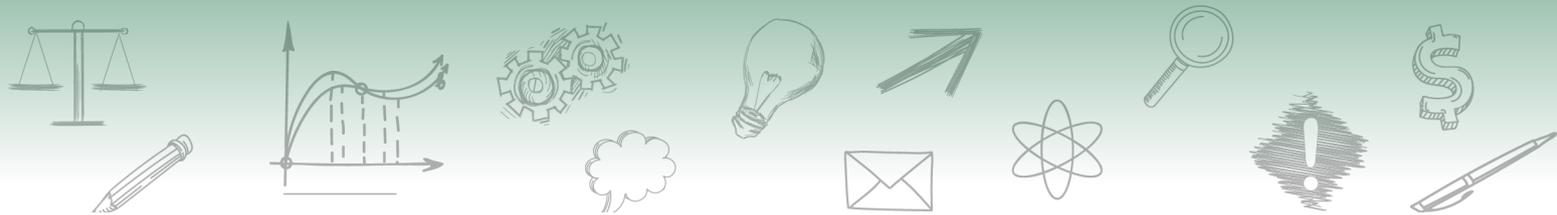
HAURIOU, M. Précis Élémentaire de Droit Administratif. Paris. Recueil Sirey, 1938. In: MOREIRA, J. B. G. **Direito Administrativo**: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. VII.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e Contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília: TCU, 2010.

Unidade 2

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 4 jan. 2021.



BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995.** Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o REAL, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9069.htm. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa nº 51, de 25 de abril de 2014. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 82, p. 2, 2 maio 2014. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/05/2014&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=176>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 100, p. 90-109, 26 maio 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/05/2017&jornal=1&pagina=90&totalArquivos=240>. Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão nº 89/2013.** Processo nº TC - 036.898/2012-0. Ata nº 3/2013 - Plenário. Copa do Mundo de 2014. Embargos de Declaração contra o Acórdão 3364/2012-Plenário. Omissão na avaliação da argumentação de defesa. Alterações qualitativas. Ausência de elementos suficientes para enquadramento nos ditames da Decisão-TCU 215/1999-Plenário. Conhecimento parcial. Modificação do acórdão recorrido. Comunicações. Relator: Min. Valmir Campelo, 30 de janeiro de 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/ Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão nº 1.563/2004.** Processo nº TC - 001.912/2004-8. Ata nº 40/2004 - Plenário. Representação. Solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de prestação de serviços de forma contínua em decorrência de incremento de custos de mão-de-obra ocasionado pela data-base das categorias. Dificuldades em processar as solicitações ante o disposto na Decisão 457/1995 - Plenário - TCU. Discussão sobre reajustamento, repactuação de preços e reequilíbrio econômico-financeiro. Análise à luz da legislação vigente. Expedição de orientação à Segedam. Arquivamento. Relator: Augusto Sherman, 6 de outubro de 2004. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/ Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão nº 1.799/2015.** Processo nº TC - 009.274/2012-0. Ata nº 29/2015 - Plenário. Pedido de reexame em processo de monitoramento. Argumentos capazes de afastar as irregularidades apontadas nos autos. Conhecimento. Provimento. Insubsistência das multas aplicadas. Relator: Min. Vital do Rêgo, 22 de julho de 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/ Acesso em: 5 jan. 2021.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Decisão nº 215/1999. Processo nº 930.039/1998-0. Consulta formulada pelo Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Possibilidade de alteração de contrato administrativo em valor excedente ao limite estabelecido na Lei 8.666/93, visando à utilização de nova tecnologia na execução das obras. Caso concreto. Considerações levantadas pelo Ministério Público junto ao TCU quanto à relevância da matéria para o interesse público. Comunicação. Arquivamento. Alteração contratual. Considerações. Relator: Ministro José Antônio Barreto De Macedo. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 137, n. 96-E, p. 41, 21 maio 1999. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=21/05/1999&jornal=1&pagina=41&totalArquivos=276>. Acesso em: 5 jan. 2021.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.