



FACULDADE BAIANA DE DIREITO E GESTÃO
CURSO DE PÓS GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
LICITAÇÕES E CONTRATOS

JORGE LUIS ANDRADE GOMES FILHO

**PRORROGAÇÃO EXTEMPORÂNEA DO CONTRATO
ADMINISTRATIVO POR ESCOPO**

SALVADOR/BA

2018

JORGE LUIS ANDRADE GOMES FILHO

**PRORROGAÇÃO EXTEMPORÂNEA DO CONTRATO
ADMINISTRATIVO POR ESCOPO**

Monografia apresentada a Faculdade Baiana de Direito como pré-requisito para a obtenção do grau de pós-graduado em Licitações e Contratos.

Orientador:

SALVADOR/BA

2018

JORGE LUIS ANDRADE GOMES FILHO

**PRORROGAÇÃO EXTEMPORÂNEA DO CONTRATO
ADMINISTRATIVO POR ESCOPO**

Monografia apresentada a Faculdade Baiana de Direito como pré-requisito para a obtenção do grau de pós-graduado em Licitações e Contratos.

Aprovado em ___/___/___

Banca Examinadora

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ___ de _____ de 2018

“A verdadeira motivação vem de realização, desenvolvimento pessoal, satisfação no trabalho e reconhecimento.”

Frederick Herzberg

RESUMO

O presente trabalho acadêmico abordará os aspectos, consequências e efeitos da prorrogação do prazo de vigência dos contratos administrativos por escopo, quando realizados de forma extemporânea. Muito se discute no ordenamento jurídico acerca da possibilidade de serem atribuídos efeitos retroativos à prorrogação da vigência contratual de contratos desta natureza, quando já findo o prazo de vigência previamente estabelecido. Deste modo, trataremos acerca da possibilidade de ser realizada a prorrogação do prazo de vigência mesmo após o encerramento do prazo, dos seus efeitos e consequências, consoante entendimento sufragado pelo Tribunal de Contas da União. O presente tema ainda se mostra bastante relevante, posto que a realização da prorrogação dos contratos administrativos quando já encerrado o prazo de vigência, trata-se de situação recorrente principalmente em Municípios do interior, haja vista a ineficácia na fiscalização dos contratos. Assim, objetiva-se com o presente estudo o esclarecimento sobre o tema, bem como a indicação da possibilidade e consequências para o gestor público, quando a prorrogação é realizada fora do prazo de vigência contratual.

Palavra-chave: Contratos administrativos. Escopo. Prorrogação do prazo vigência. Extemporaneidade.

ABSTRACT

This scholarly work will address aspects, consequences and effects of the extension of the period of validity of administrative contracts for scope, when realized so extemporaneous. Much discussing the legal system about the possibility of being assigned backdated to extension of the contractual term of contracts of this nature, when already within the duration previously established. In this way, we'll discuss about the possibility of being carried out the extension of the period of validity even after the termination of the term, its effects and consequences, depending on understanding endorsed by the Court of Auditors. This theme still shows very relevant, since the completion of the extension of administrative contracts when it terminated the period of validity, it is recurring situation mainly in municipalities of the interior, the ineffectiveness in monitoring of contracts. So, the goal is with this study the clarification on the topic as well as an indication of the possibility and consequences for the public Manager, when the extension is performed outside of the contractual term.

Keyword: Administrative contracts. Scope. Extension of the validity period. Untimely.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2. DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	10
2.1. Conceito	10
2.2. Princípios norteadores	13
2.3. Características dos contratos administrativos	24
3. CONTRATOS POR ESCOPO.....	30
3.1. Contratos administrativos e contratos da administração.....	30
3.2. Conceito de contrato por escopo	35
3.3. Principais diferenças do contrato de execução de obra e contrato de prestação de serviços	38
4. POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	44
4.1. Prorrogação dos contratos administrativos de serviços continuados.....	44
4.2. Prorrogação dos contratos administrativos por escopo	50
4.3. Jurisprudência sobre o tema	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERENCIAS.....	67

1 INTRODUÇÃO

Para que seja possível a Administração Pública desenvolver suas atividades e fornecer aos administrados os serviços públicos essenciais, necessário se faz que o Ente público contrate com a entidade privada, os serviços e produtos que necessita.

Contudo, para que seja possível a contratação de bens e serviços com o particular, conforme disposto na Lei Federal nº 8.666/1993, que instituiu as normas para licitações e contratos da Administração Pública, em regra, necessário se faz que a contratação seja precedida de hígido processo licitatório, para que posteriormente o licitante vencedor firme contrato com a Administração, segundo as normas e condições previstas na lei de regência.

Como cediço, a Administração Pública rege-se pautada no princípio da legalidade, tendo em vista que o Ente Público, ao contrário do particular, somente poderá fazer o que a lei permite.

Neste passo, faz-se mister destacar que, ao contrário do que ocorre nos contratos de natureza privada, onde as condições contratuais são previamente estabelecidas entre as partes contratantes, fazendo lei entre as partes, os chamados “contratos administrativos”, assujeitam-se às regras e princípios hauridos no Direito Público, admitida, tão só, a aplicação supletiva de normas privadas compatíveis com a índole pública do instituto¹.

Pontue-se ainda que a Lei de n. 8.666/1993 de 21 de Junho de 1993 regulamenta normas de licitação e de contratos da Administração Pública, trazendo em seu bojo disposições que devem ser observadas por todos os entes da Administração Pública, veja-se:

Art. 1º. Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 627.

economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.²

Contudo, em que pese existir lei regulamentadora, há que se destacar que, em alguns pontos, o legislador infraconstitucional foi omissivo, ao exemplo do prazo de vigência e prorrogação dos administrativos por escopo, pois não se observa na Lei Federal n.º 8.666/1993 qualquer dispositivo que trate especificamente sobre a prorrogação dos contratos desta natureza.

Extrai-se da Lei 8.666/1993, que os contratos que estabeleçam a prestação de serviços contínuos, poderão ter a sua duração prorrogada por iguais períodos, limitada ao prazo máximo de sessenta meses, restando expressamente vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

Esta é a inteligência do artigo 57 da supracitada Lei, *in verbis*:

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;

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

Conforma já mencionado alhures, a lei de regência não regulamentou a questão da prorrogação e prazo de vigência dos contratos administrativos por escopo, deixando lacuna que vem sendo preenchida com o entendimento jurisprudencial.

Assim, encampou-se este trabalho na possibilidade jurídica de prorrogação extemporânea do contrato por escopo, demonstrando a sua possibilidade a partir de preceitos da própria Lei de Licitações, bem como de jurisprudências já consolidada sobre o tema.

² BRASIL. **Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Brasília, DF, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666compilado.htm. Acesso em: 10 de junho de 2018

Nesse sentido, o presente trabalho tem como função demonstrar as discussões mais recentes na doutrina e na jurisprudência acerca da possibilidade jurídica de prorrogação extemporânea do contrato por escopo.

Por todo o exposto acima, verifica-se a necessidade do estudo do presente trabalho científico, uma vez que não há previsão legal expressa, apenas entendimentos doutrinários e jurisprudenciais sobre o tema, o qual gera dúvida em boa parte das empresas e da Administração Pública, como também da população na espera da finalização de algum contrato de execução de obra.

Para desenvolver a pesquisa quanto aos procedimentos foi utilizado, um estudo bibliográfico, embasados em publicações de livros, revistas, artigos da internet, jurisprudência, etc., com vistas a atingir os objetivos pré-estabelecidos, onde se valeu de um método experimental descritivo e abordagem qualitativa da análise do problema.

Desta forma, o trabalho foi dividido em três capítulos, que possuem o intuito de abordar, sem contudo esgotar o tema, sobre a possibilidade jurídica de prorrogação extemporânea do contrato por escopo.

No primeiro capítulo será abordado sobre as generalidades do contrato administrativo, como por exemplo o seu conceito, princípios norteadores da licitação e dos contratos e as principais características constantes no contratos com a Administração Pública.

Por conseguinte, no segundo capítulo será visto as diferenças e semelhanças entre o contrato administrativo e contratos da administração. Além disso, também haverá um tópico abordando o conceito e as peculiaridades do contrato por escopo.

Por fim, no último capítulo será abordado sobre a possibilidade de prorrogação do prazo nos casos de contratos administrativos de prestação serviços contínuos, demonstrando os requisitos necessários para a sua realização e em que casos ocorrem.

Ademais, será tratado também da possibilidade de prorrogação do prazo nos casos de contratos administrativos por escopo, demonstrando os requisitos previstos em lei e o entendimento atual jurisprudencial sobre o tema.

2. DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Inicialmente, cumpre esclarecer os aspectos preliminares do contrato administrativo para melhor entendimento sobre o tema, qual seja, o conceito, princípios norteadores e as características presentes no contrato administrativo, analisando as suas peculiaridades.

2.1. Conceito

O contrato administrativo trata-se de um ajuste prévio estabelecido entre a Administração Pública e entidades públicas ou terceiros, os quais se submetem ao regime jurídico-administrativo, visando atingir objetivos de interesse público.

Pautam-se o contrato administrativo nos ditames da Constituição Federal e na Lei de Licitações, qual seja, Lei nº 8.666/93. Segundo o art. 1º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.³

Nesse sentido, subordinam-se a Lei de Licitações e Contratos a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, assim como, os órgãos da administração indireta, quais sejam: autarquia, fundações públicas, empresas públicas, sociedade de economia mista. Além disso, os fundos especiais e as entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Direta.

³ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 26 nov. 2018.

Conforme disciplina a doutrinadora Meireles⁴, conceitua-se o contrato administrativo como:

Contrato é todo acordo de vontades, firmado livremente entre as partes, para criar obrigações e direitos recíprocos. Em princípio, todo contrato é negócio jurídico bilateral e comutativo, isto é, realizado entre pessoas que se obrigam a prestações mútuas e equivalentes em encargos e vantagens. Como pacto consensual, pressupõe liberdade e capacidade jurídica das partes para se obrigarem validamente; como negócio jurídico, requer objeto lícito e forma prescrita ou não vedada em lei.

Já na perspectiva do doutrinador Melo, o contrato administrativo significa que:

Contrato administrativo é um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas sujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratado privado⁵

Para Di Pietro⁶ o contrato administrativo são “ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público”.

Nas palavras de Carvalho Filho contrato administrativo é o “ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público”.

Primeiramente, a partir dos conceitos trazidos, verifica-se que o contrato administrativo é o contrato celebrado entre a Administração Pública e um terceiro. Segundo, que a Administração Pública detém do controle do contrato administrativo avençado entre as partes.

A contratação administrativa é feita com terceiros que podem ser particulares ou por entes públicos, através de parcerias público-privada, concessões de serviço público.

⁴ MEIRELES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 11. ed. atual. por Eurico de Andrade e Célia Marisa Prendes. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 213.

⁵ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p. 615.

⁶ DI PIETRO, Maria Silva Zanella. **Direito administrativo** p. 251.

Além disso, submetem-se ao regime jurídico de direito público, isto é, devem seguir as regras e princípios do Direito Administrativo.

Resume Mazza⁷ “o ajuste estabelecido entre a Administração Pública, agindo nessa qualidade, e terceiros, ou somente entre entidades administrativas, submetido ao regime jurídico-administrativo para a consecução de objetivos de interesse público”.

Portanto, pode-se concluir que os contratados administrativos são ajustes, avenças, acordos de vontades entre a Administração Pública e terceiros por força de cláusulas pactuadas e com condições pré-estabelecidas para consecução de fins públicos de interesse coletivo, com base no regime jurídico de direito público.

Para que ocorra a contratação do terceiro primeiramente deve haver um procedimento licitatório para a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, caso contrário estaria contrariando diversos princípios como por exemplo, da impessoalidade e da moralidade.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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.⁸

Conforme previsão da Carta Maior as compras, obras, serviços, alienações serão contratados mediante o processo de licitação pública, devendo ser assegurada a igualdade de condições a todos os participantes que desejem concorrer e com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mas sempre se mantendo as condições pré-estabelecidas nas propostas.

Segundo Mazza:

⁷ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo** 2 ed. 2013, p. 358.

⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 03 de agosto de 2018.

Em regra, a celebração do contrato administrativo exige prévia licitação, exceto nos casos de contratação direta previstos na legislação. Nas hipóteses em que a realização do procedimento licitatório é obrigatória, os concursos têm considerado que o contrato administrativo firmado sem observância de prévia licitação possui defeito no plano da existência, sendo considerado inexistente, inválido e ineficaz.⁹

Desta forma, obrigatoriamente para que exista contrato com a Administração Pública é necessário passar pelo procedimento licitatório, pois caso contrário irá ser considerado inexistente, inválido e ineficaz, salvo as exceções previstas na Lei de Licitações.

Na opinião da especialista Greenwood:

Os contratos administrativos, que se submetem ao regime da lei de licitações, estão inseridos dentro do Regime Jurídico-Administrativo, que eleva a condição da administração pública a uma posição privilegiada em relação ao particular para que a coletividade possa ser beneficiada, divergindo das contratações disciplinadas no âmbito do direito privado, notadamente pelas prerrogativas extraordinárias asseguradas, a exemplo das possibilidades de alteração unilateral, aplicação de sanções e o dever de fiscalização do contrato.¹⁰

A Administração Pública quando é obrigada a realizar o procedimento licitatório encontra-se em uma condição elevada em relação ao particular, uma vez que o dita no seu edital convocatório as condições que deseja para atender a coletividade.

No entanto, verifica-se que ainda assim, mesmo num patamar superior que o particular, a Administração Pública está restrita a seguir as regras pré-estabelecidas e princípios do Direito Administrativo.

2.2. Princípios norteadores

Os princípios atualmente preenchem papel respeitável no ordenamento jurídico, possuindo hierarquia sobre as regras, principalmente após o advento do neoconstitucionalismo.

⁹ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo** 2 ed. 2013, p. 358.

¹⁰ GREENWOOD, Helena Joy Barroca. **Análise do termo final da vigência dos contratos administrativos para execução de obra**. Monografia para especialização em Direito Administrativo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017, p. 14.

Sobre os princípios, explica Iurk que:

Todo e qualquer sistema organizado possui os seus princípios básicos, assim é nos fenômenos naturais e nos fenômenos humanos. As ciências, de modo geral, fixam e utilizam princípios, que servirão para explicar e melhor compreender os fatos. Pode-se dizer, portanto, que os princípios são a base, os mandamentos e os vetores de orientação da ciência.¹¹

Pensando nisso, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determinou que os princípios devem ser obrigatoriamente observados, principalmente, pelo legislador quando da sua elaboração das leis infraconstitucionais e pelo administrador público nos seus atos diários. Diante disso, o administrador público será norteado por princípios e normas.

Assim, a Constituição Federal delimitou no *caput* do artigo 37 os princípios basilares e norteadores da Administração Pública, quais sejam: legalidade, igualdade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, *in verbis*

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).¹²

De acordo com o entendimento de Greenwood:

Todos os princípios encerram comandos de otimização, mas justamente por serem, do ponto de vista estrutural, apenas uma determinação de aplicação, sem hipótese correspondente que delimite quando e como serão aplicados (ou seja, eles são uma espécie de norma jurídica em que não há elemento primário, só elemento secundário), precisam ser estudados *cum grano salis*, isto é, com o devido grau de cuidado para não serem inadequadamente versados. Os princípios constitucionais básicos da Administração Pública, por exemplo, são legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e estão todos no *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa – mas embora sejam uma plêiade no administrativismo brasileiro, podem trabalhar uns contra os outros se não forem dimensionados adequadamente em conjunto. Em cada caso, haverá uma nova possibilidade de combinação entre

¹¹ IURK, Cassiano Luiz. **Introdução ao Direito Administrativo**. Curitiba: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, 2012, p. 25.

¹² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 de agosto de 2018.

eles, mas é exatamente nessa riqueza de leituras que tanto reside o perigo quanto a beleza do trabalho a ser feito com princípios.¹³

Desta forma, para a contratação de um serviço com terceiros a Administração Pública deve primeiramente passar por um procedimento licitatório, o qual também necessita seguir regras, principalmente princípios previstos além da Constituição Federal de 1988, também na Lei de Licitações e Contratos, quais sejam: probidade administrativa, seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo e dos que lhe forem correlatos.

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.¹⁴

Nesse sentido, além dos princípios elencados acima, mister se faz mencionar o conceito de princípio da licitação. Nas palavras do mestre doutrinador Silva:

O princípio da licitação significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público.¹⁵

O princípio da licitação é fundamental, pois é o que dá “vida” ao processo licitatório, ou seja é a partir desse princípio que a Administração Pública irá selecionar a proposta mais vantajosa juntamente com o princípio da moralidade administrativa e do tratamento isonômico aos interessados.

¹³ GREENWOOD, Helena Joy Barroca. **Análise do termo final da vigência dos contratos administrativos para execução de obra**. Monografia para especialização em Direito Administrativo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017, p. 14 e 15.

¹⁴ BRASIL. **Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666compilado.htm. Acesso em: 10 de junho de 2018.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Parecer jurídico, constante nos autos do processo ADC 45**, 2016. Brasília, Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.sf?seqobjetoincidente=5030897>. Acesso em: 10 agosto 2018.

Sobre o princípio da licitação, argumenta Oliveira:

O princípio da licitação se consagra, dessa forma, em observância a um complexo de princípios e postulados que regem a Administração Pública, como os princípios basilares da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Dessa forma, os princípios constitucionais devem ser aplicados de forma conjunta, como integrantes de um sistema axiológico e harmônico, que deve se irradiar por todo o ordenamento jurídico.¹⁶

Em resumo, o princípio da licitação traz consigo um complexo de princípios e regras da licitação que regem a contratação pela Administração Pública que devem ser aplicados de forma harmônica e conjunta.

Desta forma, será tratado de forma apartada nos próximos tópicos sobre os princípios fundamentais da licitação: isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, proibidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Primeiramente, o princípio da legalidade diz respeito ao rigor da Administração Pública ao cumprimento fiel da lei, é um princípio basilar do Direito Administrativo e deve estar presente em todos os atos e contratos realizados pelo Estado.

Nesse sentido, afirma Iurk sobre o princípio da legalidade que:

É o princípio básico de todo o Direito Público. A doutrina costuma usar a seguinte expressão: na atividade particular tudo o que não está proibido é permitido, na Administração Pública tudo o que não está permitido é proibido. O administrador está rigidamente preso à lei e sua atuação deve ser confrontada com a lei.¹⁷

Segundo Mazza:

Inerente ao Estado de Direito, o princípio da legalidade representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular. O exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, mas deve obrigatoriamente respeitar a vontade da lei.¹⁸

¹⁶ OLIVEIRA, Thais Tarquínio. **A Inexigibilidade de licitação na contratação de serviços advocatícios**. Monografia. Brasília: Universidade de Brasília, 2017, p. 20.

¹⁷ IURK, Cassiano Luiz. **Introdução ao Direito Administrativo**. Curitiba: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, 2012, p. 25.

¹⁸ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo** 2 ed. 2013, p. 75.

Para Carvalho Filho “o princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita”.¹⁹

Nesse sentido, o princípio da legalidade representa a subordinação da Administração Pública ao fiel cumprimento da lei em prol do interesse coletivo. Não somente se aplica às leis, como também aos decretos, aos contratos, atos, dentre outros.

No que concerne ao princípio da isonomia, ou também conhecido como princípio da igualdade, diferente dos demais, encontra previsão no caput do art. 5º da Constituição Federal, conforme verifica-se abaixo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...).²⁰

Assim, de acordo com a Constituição Federal de 1988 todos são iguais perante a lei, inclusive os brasileiros natos, naturalizados, os estrangeiros residentes no país e aqueles que estiverem de passagem.

Conforme afirma Minelly, o princípio da isonomia no processo licitatório significa dizer que:

Encontra também respaldo no caput do artigo 5º da Constituição Federal, todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, determinando igualdade de todos perante a lei, ou seja, não pode ocorrer diferenciação entre os licitantes, deste modo, todos devem ter um tratamento isonômico por parte da Administração Pública.²¹

O princípio da isonomia no que diz respeito à licitação e contratos significa tratamento igualitário entre os interessados e concorrentes na licitação. Além disso, este princípio assegura não apenas a escolha da melhor proposta, mas também garante a igualdade dos licitantes nos contratos com a Administração.

¹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo** – 24. ed. rev. ampl. atual até 31.12.2019. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 34.

²⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 de agosto de 2018.

²¹ MINELLY, Laiza. **Os princípios norteadores da licitação**. Ofir Licitações. Publicado em: 10 de maio de 2016. Vinhedo: Ofir Licitações, 2016. Disponível em: <https://ofirlicitacoes.com.br/os-principios-norteadores-da-licitacoes/>. Acesso em: 5 de dezembro de 2018.

Coaduna a doutrinadora Di Pietro acerca do princípio da igualdade no processo licitatório:

O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que está visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar. Esse princípio que hoje está expresso no artigo 37, XXI, da Constituição, veda o estabelecimento de condições que implique preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais.²²

Assim, o princípio da igualdade ou isonomia proporciona aos licitantes e contratantes tratamento igualitário. Já o princípio da impessoalidade trata-se de o Administrador não poder utilizar-se de critérios pessoais nos atos, decisões, etc, uma vez que o interesse público deve sempre prevalecer.

Afirma lurk sobre o princípio da impessoalidade que:

Significa que o administrador deve orientar-se por critérios objetivos, não devendo fazer distinções fundamentadas em critérios pessoais. Toda a atividade da Administração Pública deve ser praticada tendo em vista a finalidade pública.²³

Na visão de Mazza, o princípio da impessoalidade importa em:

O princípio da impessoalidade estabelece um dever de imparcialidade na defesa do interesse público, impedindo discriminações e privilégios indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa. Segundo a excelente conceituação prevista na Lei do Processo Administrativo, trata-se de uma obrigatória “objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades” (art. 2º, parágrafo único, III, da Lei n. 9.784/99).²⁴

Na concepção de Schramm, o agente público deve realizar os atos livre auto promoção, conforme se verifica abaixo:

Em seus atos administrativos, o agente público nunca buscará sua auto promoção – como assim é consagrado no § 1º do art. 37 do Diploma Federal – estando proibida a pessoalização das realizações da Administração Pública, devendo eles somente visar a satisfação do interesse público, podendo ser estes, ao contrariar tal regra, anulados por desvio de finalidade. Dessa feita, os procedimentos

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição – São Paulo: Atlas, 2010, p. 355.

²³ IURK, Cassiano Luiz. **Introdução ao Direito Administrativo**. Curitiba: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, 2012, p. 25.

²⁴ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo** 2 ed. 2013, p. 81.

licitatórios deverão estar despidos de qualquer inclinação, tendência ou preferência subjetiva, devendo sempre ignorar identidades²⁵

Por fim, Justen Filho, afirma que:

A impessoalidade consiste na vedação a preferências ou aversões da autoridade julgadora relativamente à identidade ou aos atributos pessoais dos participantes no certame licitatório. O resultado do certame não pode fundar-se em características pessoais dos licitantes, a não ser que tais atributos tenha sido indicados na lei ou no ato convocatório com causa jurídica para um certo resultado.²⁶

Por conseguinte, estuda-se sobre o princípio da moralidade, o qual trata-se da moral, ética a serem aplicadas a todos os atos, contratos dos administradores públicos, servidores, empregados públicos, dentre outros.

Conforme Schramm:

O Princípio da Moralidade exige, em termos gerais, que o administrador se pautar por conceitos éticos. É na ausência de disciplina legal que tal preceito se destaca, pois, como ensina o jurista Marçal Justen Filho (2012, p. 76) mesmo sem o diploma normativo o agente público – ou mesmo o particular – não poderá agir através de conduta ofensiva à ética e à moral. Observa-se que, na licitação, a conduta moralmente reprovável leva tal ato ou procedimento à nulidade, estando, dessa forma a moralidade intrinsecamente ligada à legalidade.²⁷

Já Iurk afirma sobre o princípio da moralidade que:

O Direito Administrativo elaborou um conceito próprio de moral, diferente da moral comum. A moral administrativa significa que o dever do administrador não é apenas cumprir a lei formalmente, mas cumprir substancialmente, procurando sempre o melhor resultado para a administração. Pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública tem a ver com a ética, com a justiça, a honestidade, a conveniência e a oportunidade.²⁸

²⁵ SCHRAMM, Daniel. **Os efeitos jurídicos da não publicação dos instrumentos de dispensa e inexigibilidade de licitação em uma contratação direta na administração pública**. Monografia para obtenção do diploma de bacharel em direito. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013, p. 20.

²⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 74.

²⁷ SCHRAMM, Daniel. **Os efeitos jurídicos da não publicação dos instrumentos de dispensa e inexigibilidade de licitação em uma contratação direta na administração pública**. Monografia para obtenção do diploma de bacharel em direito. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013, p. 21.

²⁸ IURK, Cassiano Luiz. **Introdução ao Direito Administrativo**. Curitiba: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, 2012, p. 25.

Na concepção de Mazza:

A moralidade administrativa difere da moral comum. O princípio jurídico da moralidade administrativa não impõe o dever de atendimento à moral comum vigente na sociedade, mas exige respeito a padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporados pela prática diária ao conceito de boa administração. Certas formas de ação e modos de tratar com a coisa pública, ainda que não impostos diretamente pela lei, passam a fazer parte dos comportamentos socialmente esperados de um bom administrador público, incorporando-se gradativamente ao conjunto de condutas que o Direito torna exigíveis.²⁹

Assim, a moralidade está intimamente ligada com a moral, ética, honestidade, decoro, boa-fé do Administrador Público na consecução dos seus atos, este princípio deve estar presente em tudo que o aquele fizer em nome da Administração Pública.

O próximo princípio a ser estudado é o da publicidade, isto que dizer que os atos administrativos deverão ser divulgados oficialmente para possuir validade no ordenamento jurídico.

Schramm, afirma que:

A Publicidade é um princípio de fundamental importância no Direito Administrativo, intimamente relacionado com a moralidade, legalidade e isonomia, sendo requisito de eficácia, de acordo com o jurista Hely Lopes Meirelles, o qual afirma que “pela publicação, os atos irregulares não são convalidados, nem os regulares a dispensam”.³⁰

Para o doutrinador Mazza o princípio da publicidade diz respeito a divulgação oficial dos atos administrativos, conforme se verifica abaixo:

O princípio da publicidade pode ser definido como o dever de divulgação oficial dos atos administrativos (art. 2º, parágrafo único, V, da Lei n. 9.784/99). Tal princípio encarta-se num contexto geral de livre acesso dos indivíduos a informações de seu interesse e de transparência na atuação administrativa, como se pode deduzir do conteúdo de diversas normas constitucionais.³¹

²⁹ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo** 2 ed. 2013, p. 85.

³⁰ SCHRAMM, Daniel. **Os efeitos jurídicos da não publicação dos instrumentos de dispensa e inexigibilidade de licitação em uma contratação direta na administração pública**. Monografia para obtenção do diploma de bacharel em direito. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013, p. 21.

³¹ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo** 2 ed. 2013, p. 89.

Para Iurk, o princípio da publicidade é a concretização dos atos, sendo requisito de eficácia do princípio da moralidade.

Requisito da eficácia e moralidade, pois é através da divulgação oficial dos atos da Administração Pública que ficam assegurados o seu cumprimento, observância e controle. Destina-se, de um lado, à produção dos efeitos externos dos atos administrativos. Existem atos que não se restringem ao ambiente interno da administração porque se destinam a produzir efeitos externos – daí ser necessária a publicidade.³²

Para finalizar os princípios inseridos no caput do art. 37 da Constituição Federal, o princípio da eficiência foi uma inovação da Carta Maior e foi inserida a partir da Emenda Constitucional n. 19 de 1998. Para Iurk, o princípio da eficiência refere-se a exigência de resultados positivos ao serviço público:

Exige resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades dos administrados. Trata-se de princípio meramente retórico. É possível, no entanto, invocá-lo para limitar a discricionariedade do Administrador, levando-o a escolher a melhor opção. Eficiência é a obtenção do melhor resultado com o uso racional dos meios. Atualmente, na Administração Pública, a tendência é prevalência do controle de resultados sobre o controle de meios.³³

Na concepção de Carvalho Filho:

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.³⁴

Já o princípio da vinculação ao instrumento convocatório está intimamente ligado ao processo licitatório, visto que obriga a Administração Pública a seguir as regras ditadas pelo edital convocatório do certame.

³² IURK, Cassiano Luiz. **Introdução ao Direito Administrativo**. Curitiba: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, 2012, p. 26.

³³ IURK, Cassiano Luiz. **Introdução ao Direito Administrativo**. Curitiba: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, 2012, p. 26.

³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo** – 24. ed. rev. ampl. atual até 31.12.2019. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 34.

Assim, de acordo com a Lei de Licitações (Lei n. 8.666/93), art. 41 “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”³⁵.

A sua vinculação é a garantia, tanto ao administrados quando ao administrado, que as regras inicialmente traçadas para o procedimento deverão ser fielmente observadas por todos, uma vez não respeitada, o procedimento torna-se inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial. O princípio da vinculação evita a alteração de critérios de julgamento e traz a clareza aos interessados no pleito licitatório das pretensões da Administração. Em suma, uma vez definidas as regras da licitação, por meio da publicação do instrumento convocatório, restam às partes, Administração Pública e proponentes, a estrita observância àqueles termos.³⁶

Assim, o princípio da vinculação apresentasse mais como uma garantia de que todos os atos devem seguir as regras previamente acordadas no edital convocatório.

O princípio seguinte a ser estudado é o do julgamento objetivo, cuja determinação encontra-se previsto na Lei de Licitações e Contratos Administrativos em seu art. 45, *in verbis*:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.³⁷

Determina a Lei de Licitações que o julgamento das propostas será objetivo pela Comissão de Licitação ou responsável pelo convite e deve estar em conformidade com o tipo e modalidade de licitação.

Nas palavras de Schramm:

³⁵ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 26 nov. 2018.

³⁶ SCHRAMM, Daniel. **Os efeitos jurídicos da não publicação dos instrumentos de dispensa e inexigibilidade de licitação em uma contratação direta na administração pública**. Monografia para obtenção do diploma de bacharel em direito. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013, p. 23.

³⁷ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 26 nov. 2018.

Ou seja, na instituição deste princípio, o legislador descarta os subjetivismos e personalismos, não só na fase de julgamento final, como em todas as outras fases onde exista espécie de julgamento, de modo que os atos da Administração jamais possam ser ditados por gosto pessoal ou favorecimento.³⁸

Além disso, este princípio visa impedir subjetivismos por parte do julgador das propostas, no entanto, frisa Schramm que o princípio do julgamento objetivo não trata-se somente do julgamento das propostas mas que deve prevalecer durante todo o procedimento licitatório.

Os doutrinadores Alexandrino & Paulo estabelecem um elo entre o princípio do julgamento objetivo e o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, *in verbis*:

Ademais, cristalino fica a ligação entre o princípio do julgamento objetivo e o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que aquele se baseia nos critérios indicados no edital e nos termos específicos das propostas, não podendo, em tese – observando aqui que, quando do julgamento de critérios ligados aos tipos de licitação envolvendo técnica, existirá certa dose de subjetividade – haver espaço para qualquer discricionariedade na apreciação das propostas pela Administração.³⁹

Em verdade existe ligação entre o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e o princípio do julgamento objetivo, visto que os dois tratam-se da não subjetividade do administrador público, o primeiro no sentido de obrigatoriamente seguir os ditames do edital convocatório e o segundo no julgamento objetivo, sem preferencias ou favoritismos.

Por todo o exposto, verifica-se quão importante são os princípios no ordenamento jurídico e como influenciam diretamente no regramento, em especial, na licitação e nos contratos administrativos.

³⁸ SCHRAMM, Daniel. **Os efeitos jurídicos da não publicação dos instrumentos de dispensa e inexigibilidade de licitação em uma contratação direta na administração pública**. Monografia para obtenção do diploma de bacharel em direito. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013, p. 23.

³⁹ ALEXANDRINO, Marcelo & PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. 7ª Edição. São Paulo: Método, 2011, 577.

2.3. Características dos contratos administrativos

Todo e qualquer contrato possuem características, no entanto, os contratos administrativos apresentam características próprias e que devem prevalecer em todos os contratos.

No olhar do ilustre doutrinador Meirelles, o contrato administrativo possui tais características:

O contrato administrativo é sempre consensual por tratar-se de um acordo de vontades; é formal por ser expresso de forma escrita e com requisitos especiais; é oneroso por estabelecer remuneração como contraprestação; é comutativo por estabelecer compensações recíprocas e equivalentes para as partes; e, por fim *intuitu personae* porque deve ser executado pelo próprio contratado.⁴⁰

Nesse sentido, de acordo com o supramencionado doutrinador, o contrato administrativo demonstra as seguintes características: consensual, formal, oneroso, comutativo e personalíssimo.

Massahiro apud Di Pietro afirma que o contrato administrativo possui as seguintes características:

a) presença da Administração Pública como Poder Público; b) finalidade pública; c) obediência à forma prescrita em lei; d.) procedimento legal; e) natureza de contrato de adesão; f) natureza *intuitu personae*; g) presença de cláusulas exorbitantes; h) mutabilidade.⁴¹

Define a ilustre doutrinadora a presença de algumas características nos contratos administrativos, como por exemplo: a presença da Administração Pública, a obediência à forma prescrita em lei, o procedimento legal, a natureza do contrato de adesão, a natureza *intuitu personae*, presença de cláusulas exorbitantes e a mutabilidade.

Já Mazza elenca as seguintes características para os contratos administrativos, os quais possuem diferença com os contratos privados:

⁴⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. Ed. São Paulo, RT, 1997.

⁴¹ MASSAHIRO, Nishi & NB, Ivana. **Contratos administrativos em espécie**. Jus.com.br. Publicado em: setembro de 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32056/contratos-administrativos-em-especie/1>. Acessado em: 08 de dezembro de 2018 apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009, P. 261.

a.) submissão ao Direito Administrativo; b.) presença da Administração em pelo menos um dos polos; c.) desigualdade entre as partes; d.) mutabilidade; e.) existência de cláusulas exorbitantes; f.) formalismo; g.) bilateralidade; h.) comutatividade; i.) confiança recíproca (*intuito personae*)⁴²

Nesse sentido, verifica-se a presença de novas características como por exemplo a comutatividade, a confiança recíproca, a mutabilidade, dentre outros.

Para o ilustre doutrinador Alexandrino determina como características gerais dos contratos administrativos as cláusulas exorbitantes, o contrato de adesão, o formalismo e a personalidade (*intuito personae*)⁴³

Verifica-se que a maioria dos doutrinadores concorda nas características presentes nos contratos administrativos, apenas um ou outro apresenta nomenclatura diferente.

Portanto, devem estar presentes as seguintes características: presença da Administração Pública representando o Poder Público que está contratando, submissão ao Direito Administrativo, obediência à forma escrita em lei, bilateral, formal, oneroso, natureza de contrato de adesão, com cláusulas exorbitantes, personalidade.

A primeira característica trata-se da Administração Pública representando o Poder Público, isto porque para que exista um contrato administrativo, necessariamente necessita-se da presença da Administração Pública como contratante em nome do Poder Público e do terceiro como contratado.

Afirma Ribeiro que:

A Administração Pública aparece nos contratos administrativos com prerrogativas que configuram sua posição como suprema em relação à posição do particular. Tais prerrogativas são expressas por meio das chamadas cláusulas exorbitantes.⁴⁴

⁴² MASSAHIRO, Nishi & NB, Ivana. **Contratos administrativos em espécie**. Jus.com.br. Publicado em: setembro de 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32056/contratos-administrativos-em-especie/1>. Acessado em: 08 de dezembro de 2018 apud MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo** 2 ed. 2013, p. 385/387.

⁴³ MASSAHIRO, Nishi & NB, Ivana. **Contratos administrativos em espécie**. Jus.com.br. Publicado em: setembro de 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32056/contratos-administrativos-em-especie/1>. Acessado em: 08 de dezembro de 2018 apud ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Resumo de administrativo descomplicado**. 3ª. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Método, 2010, p. 202/205.

⁴⁴ RIBEIRO, Ana Julia Almeida. **Características do contrato administrativo**. Jusbrasil. Publicado em 16 de outubro de 2015. Disponível em:

Frisa a especialista supramencionada que além de encontrar-se no posto de contratante, possui também prerrogativas superiores em relação ao particular.

A segunda característica também corresponde a essa supremacia da Administração Pública em relação ao particular, visto que subordinam-se ao preceitos do Direito Administrativo.

Cita Ribeiro que:

As formas dos contratos feitos pela Administração são previstas pela Lei. Ela é essencial, não só para benefício do interessado como da própria administração, objetivando o controle da legalidade. É vedado, por exemplo, o contrato que não determina um prazo final para sua vigência. Pode-se citar a título de exemplo, as cláusulas denominadas necessárias pelo artigo 55, algumas consideradas regulamentares, as quais se referem ao objeto, forma de execução, rescisão, responsabilidade das partes, e as chamadas cláusulas financeiras, que estabelecem o equilíbrio econômico do contrato.⁴⁵

Nesse sentido, falar que o contrato deve se subordinar ao Direito Administrativo significa dizer que ele deve seguir fielmente a lei objetivando o controle do princípio da legalidade.

Sobre a formalidade dos contratos afirma Massahiro que “os contratos administrativos também são formais, ou seja, são escritos com requisitos especiais, sendo raras as exceções em que os contratos administrativos são verbais”.⁴⁶

Por formalidade, entende-se que os contratos administrativos devem ser escritos, no entanto, em raras exceções admitem-se na forma verbal.

No que concerne a bilateralidade, característica presente nos contratos, inclusive nos contratos administrativos, apenas demonstra que existem duas pessoas presentes na confecção do pacto firmado. Neste caso, verificamos a presença da Administração Pública e do particular ou terceiro interessado.

<https://juuapw.jusbrasil.com.br/artigos/243109010/caracteristicas-do-contrato-administrativo>. Acesso em 08 de dezembro de 2018.

⁴⁵ RIBEIRO, Ana Julia Almeida. **Características do contrato administrativo**. Jusbrasil. Publicado em 16 de outubro de 2015. Disponível em: <https://juuapw.jusbrasil.com.br/artigos/243109010/caracteristicas-do-contrato-administrativo>. Acesso em 08 de dezembro de 2018.

⁴⁶ MASSAHIRO, Nishi & NB, Ivana. **Contratos administrativos em espécie**. Jus.com.br. Publicado em: setembro de 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32056/contratos-administrativos-em-especie/1>. Acessado em: 08 de dezembro de 2018

Quanto a característica da onerosidade, os contratos administrativos são considerados onerosos, pois serão de alguma forma remunerados.

Afirma Massahiro sobre a onerosidade que:

Os contratos administrativos são onerosos porque são remunerados na forma convencionada. Porém haverá contratos administrativos, aos quais a remuneração poderá ser devida pela Administração Pública (contrato de obra pública) ou pelos beneficiários (contrato de concessão).

Ademais, os contratos são comutativos, pois há obrigações para ambas as partes, seja para pagamento seja para prestação de algum produto ou serviço.

Segundo Massahiro “os contratos administrativos são comutativos porque uma parte se obriga a uma prestação e a outra a uma contraprestação, ou seja, há obrigações recíprocas e equivalentes para as partes”.⁴⁷

Uma das principais características presentes nos contratos administrativos é a presença de cláusulas exorbitantes. As cláusulas exorbitantes também são típicas nos contratos privados, mas a diferença com os contratos administrativos é que tais cláusulas existem, pois existe supremacia do interesse público sobre o particular.

Ribeiro aponta que:

Aos contratos administrativos aplicam-se, subsidiariamente, a teoria geral do contrato, a qual é típica do direito privado. Porém o que distingue o contrato administrativo do privado é a supremacia do interesse público sobre o particular, que confere ao Estado certos benefícios sobre o particular, coisa que não existe no contrato privado. Esses mencionados benefícios, ou privilégios, são denominados "cláusulas exorbitantes" pela doutrina, e essa é a primeira característica dos contratos administrativos.⁴⁸

Para Massahiro:

As cláusulas exorbitantes podem estar explícitas ou implícitas nos contratos administrativos, com o intuito de proteger o interesse público em detrimento do interesse privado, e as suas prerrogativas

⁴⁷ MASSAHIRO, Nishi & NB, Ivana. **Contratos administrativos em espécie**. Jus.com.br. Publicado em: setembro de 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32056/contratos-administrativos-em-especie/1>. Acessado em: 08 de dezembro de 2018

⁴⁸ RIBEIRO, Ana Julia Almeida. **Características do contrato administrativo**. Jusbrasil. Publicado em 16 de outubro de 2015. Disponível em: <https://juuapw.jusbrasil.com.br/artigos/243109010/caracteristicas-do-contrato-administrativo>. Acesso em 08 de dezembro de 2018.

excedem ao direito comum com o intuito de atribuir vantagens à Administração Pública.⁴⁹

Apesar das cláusulas exorbitantes poderem estar explícitas ou implícitas nos contratos administrativos, sempre com o fito de proteger o interesse público, há expressa previsão na Lei de Licitações e Contratos sobre a autorização de tais cláusulas, *in verbis*:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III – fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.⁵⁰

Verifica-se nos incisos que a Administração Pública poderá modificar as cláusulas unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, poderá rescindi-los unilateralmente, aplicar sanções caso não haja total ou parcial execução do ajuste, dentre outros casos.

No entanto, no que diz respeito às cláusulas econômico-financeira e monetárias dos contratos administrativo, apenas sofreram alterações com previa concordância do contratado. Ou seja, há limites nas prerrogativas da Administração Pública.

⁴⁹ MASSAHIRO, Nishi & NB, Ivana. **Contratos administrativos em espécie**. Jus.com.br. Publicado em: setembro de 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32056/contratos-administrativos-em-especie/1>. Acessado em: 08 de dezembro de 2018

⁵⁰ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. >. Acesso em: 26 nov. 2018.

Além dessas previstas nestes incisos, Di Pietro ressalta outras prerrogativas existentes nos contratos administrativos:

Anulação: a qual consiste no poder de anular aquilo contraria a lei. Prerrogativa também chamada de autotutela. Retomada do objeto: prerrogativa que tem por objeto assegurar a continuidade da execução do contrato no momento em que sua paralização ocasione prejuízo ao interesse público. Restrições ao uso da *exceptio non adimpleti contractus*: exceção à possibilidade existente no direito privado de uma das partes descumprir o contrato quando a outra também o fizer. O particular não pode descumprir, apenas requerer rescisão do contrato ou perdas e danos.⁵¹

Assim, a Administração Pública possui as prerrogativas de poder anular os atos contrários a lei, retomar o objeto do contrato no intuito de assegurar a continuidade da execução do serviço, bem como de restringir o uso, caso uma das partes descumpra o contrato.

Ademais, outra característica importante presente nos contratos administrativos é a natureza de contrato de adesão. Isto porque, as cláusulas do contrato já são previamente estipuladas pela Administração Pública cabendo ao contratado concorrer ou não com a licitação.

O contrato administrativo tem natureza de contrato de adesão, tendo em vista, todas as cláusulas do contrato vir expresso no instrumento convocatório da licitação, cabendo ao contratado concorrer ou não para a licitação. Mesmo quando o contrato não é precedido de licitação, é a Administração Pública quem impõe as cláusulas contratuais, fazendo leis entre as partes, visando sempre o princípio da indisponibilidade do interesse público.⁵²

Quando o interessado participa da licitação ele já tem conhecimento das cláusulas contrato, visto que a Administração Pública já impõe condições no seu edital convocatório.

Desta forma, por todo o exposto, verifica-se a desigualdade do contrato administrativo, visto que a Administração Pública está em um patamar superior que o contratado.

⁵¹ RIBEIRO, Ana Julia Almeida. **Características do contrato administrativo**. Jusbrasil. Publicado em 16 de outubro de 2015. Disponível em: <https://juuapw.jusbrasil.com.br/artigos/243109010/caracteristicas-do-contrato-administrativo>. Acesso em 08 de dezembro de 2018 apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009, P. 261.

⁵² MASSAHIRO, Nishi & NB, Ivana. **Contratos administrativos em espécie**. Jus.com.br. Publicado em: setembro de 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32056/contratos-administrativos-em-especie/1>. Acessado em: 08 de dezembro de 2018

3. CONTRATOS POR ESCOPO

Neste capítulo será abordado mais profundamente sobre os contratos administrativos e os contratados da administração, demonstrando o seu conceito, peculiaridades e diferenças entre eles.

Ademais, será explicado o conceito de contratos por escopo, as suas peculiaridades, prazos para execução, quais os contratos que serão na modalidade por escopo, dentre outros.

Por fim, o último tópico analisa as principais diferenças entre os contratos de prestação continuada e os contratos de execução de obra.

3.1. Contratos administrativos e contratos da administração

Para melhor compreensão do tema que será abordado no presente trabalho acadêmico, uma breve análise do conceito de contratos administrativos, espécies, explicar do que se trata contrato por escopo e suas peculiaridades.

De proêmio, faz-se mister realizar a distinção entre os chamados “contratos administrativos” e “contratos da administração”.

Assim, Di Pietro nos ensina:

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados com a Administração Pública, seja sob o regime de direito público, seja sob o regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nesta qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para consecução de fins públicos, seguindo regime jurídico de direito público.⁵³

Nesse sentido, a Administração Pública pode firmar contratos sob o regime de direito público e até mesmo sob o regime de direito privado, contudo no presente estudo será dada maior ênfase aos “contratos administrativos”, regidos sob o regime

⁵³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** – 30 ed. São Paulo: Forense, 2017, p.295.

do direito público, haja vista que o objetivo central do presente trabalho é a análise dos aspectos e consequências da prorrogação extemporânea dos contratos administrativos por escopo.

Dito isto, conceituando contrato, seja ele administrativo ou privado, válido é o ensinamento do saudoso jurista Hely Lopes Meirelles:

Contrato é todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos. Em princípio, todo contrato é negócio jurídico bilateral e cumulativo, isto é, realizado entre pessoas que se obrigam a prestações mútuas e equivalentes em encargos e vantagens. Como pacto consensual, pressupõe liberdade e capacidade jurídica das partes para se obrigarem validamente; como negócio jurídico, requer objeto lícito e forma prescrita não vedada em lei.⁵⁴

Feita a conceituação do que se trata um contrato, seja administrativo ou privado, Meirelles ressalva que “os contratos públicos são regidos por normas e princípios próprios do Direito Público, atuando o Direito Privado apenas supletivamente, jamais substituindo ou derogando as regras privativas da Administração”.⁵⁵

Constata-se a primeira distinção entre o contrato administrativo e o privado, pois conforme bem pontuado pelo nobre jurista, nos contratos administrativos, as regras do direito privado não se sobrepõe às regras do direito público, haja vista o que se pretende resguardar é o interesse público sobre o particular.

Isto posto, mais uma vez citando os ensinamentos de Meirelles, entende-se que “contrato administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”.⁵⁶

Segundo o citado jurista, nesta conceituação enquadram-se os ajustes da Administração direta e indireta, haja vista que a ambas é conferida a possibilidade de firmar contratos com as peculiaridades administrativas que os sujeitam aos preceitos do Direito Público.

⁵⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39 ed. atual. por Delcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 222.

⁵⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39 ed. atual. por Delcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 222 e 223.

⁵⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39 ed. atual. por Delcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 223.

Para Justen Filho, também sob a análise do contrato administrativo, destaca que é um acordo de vontades, não se confundindo com a mera sucessão de atos jurídicos autônomos, veja-se:

Quando alude a contrato administrativo, a lei indica um tipo de vínculo produzido por manifestação conjunta e concorde de vontade. O contrato é o resultado da fusão das manifestações de vontade das partes envolvidas. Por isso, o contrato não se confunde com a mera sucessão de atos jurídicos entre si autônomos, ainda quando um deles seja pressuposto do outro. Assim, não existe contrato no ato de aposentadoria voluntária. O indivíduo pratica um ato unilateral (requerimento de aposentadoria) e a Administração emite o ato de aposentação – que é um ato administrativo unilateral. Num contrato, as vontades das partes se conjugam para produzir um ato jurídico único.⁵⁷

O jurista define claramente ser necessário para a configuração do contrato administrativo a existência de manifestação conjunta e concorde de vontade entre a Administração Pública e o Particular, não se configurando contrato manifestações isoladas de vontade.

Justen Filho assim define o contrato administrativo:

Existe uma definição legal ampla contida no art. 2.º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, estabelecendo que se considera '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'.

Prefere-se definir contrato administrativo, em sentido amplo, como o acordo de vontades destinado a criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações, tal como facultado legislativamente e em que pelo menos uma das partes atua no exercício da função administrativa.⁵⁸

Já Celso Antônio Bandeira de Mello, assim conceitua o contrato administrativo:

À vista das considerações precedentemente feitas, pode-se conceituar contrato administrativo da seguinte forma: é um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas as sujeitam-se a variáveis imposições de direito público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado.⁵⁹

⁵⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 468.

⁵⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 468.

⁵⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 632 e 637.

Dito isto, conclui-se que o contrato administrativo é um termo firmado partes, onde de um lado tem-se a Administração Pública e de outro uma entidade pública ou particular, cujo objetivo é a convergência de interesses comuns, ao exemplo de contratação para prestação de serviços e realização de obras públicas.

O Contrato Administrativo guardam características como o consensualismo, onerosidade, formalidade, comutatividade e de ser *intuito personae*. Neste ponto, Meirelles assim nos ensina:

O contrato administrativo é sempre *consensual* e, em regra, *formal*, *oneroso*, *comutativo* e realizado *intuito personae*. É consensual porque consubstancia um acordo de vontades, e não um ato unilateral e impositivo da Administração; é *formal* porque expressa por escrito e com requisitos especiais; é *oneroso* porque remunera na forma convencional; é *comutativo* porque estabelece compensações recíprocas e equivalentes para as partes; é *intuito personae* porque deve ser executado pelo próprio contratado, vedadas, em princípio, a sua substituição por outrem ou a transferência do ajuste.⁶⁰

Outra característica importante dos contratos administrativos refere-se ao fato de que, em regra, devem ser precedidos de processo licitatório, só sendo dispensável nos casos expressamente previstos em lei⁶¹.

Contudo, Meirelles sustenta que o que de fato tipifica e distingue o contrato administrativo do privado, é a participação da Administração na relação jurídica com supremacia de poder para fixar as condições iniciais do ajuste. Desse privilégio administrativo na relação contratual decorre para Administração a faculdade de impor as chamadas cláusulas exorbitantes do Direito Comum.⁶²

Em arremate, destaca o supracitado autor, *in verbis*:

Não é, portanto, o objeto, nem a finalidade pública, nem o interesse público, que caracterizam o contrato administrativo, pois o objeto é normalmente idêntico ao do Direito Privado (obra, serviço, compra, alienação, locação) e a finalidade e o interesse público estão sempre presentes em quaisquer contratos da Administração, sejam públicos ou privados, como pressupostos necessários de toda atuação administrativa. É a participação da Administração, derogando

⁶⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39 ed. atual. por Delcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 224.

⁶¹ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 26 nov. 2018.

⁶² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39 ed. atual. por Delcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 224.

normas de Direito Privado e agindo *publicae utilitatis causa*, sob a égide do Direito Público, que tipifica o contrato administrativo.⁶³

E são as referidas cláusulas que de fato diferenciam os contratos administrativos dos contratos privados, haja vista a supremacia do interesse público sobre o particular. Desta forma, o Direito Público permite que sejam inseridas cláusulas exorbitantes as quais irão conferir ao Ente Público contratante condições de superioridade sobre o particular.

Muito embora existam as cláusulas exorbitantes, há que se pontuar que estas se tratam de peculiaridades do contrato administrativo, deste modo não são sinônimo de vantagem apenas para a Administração, haja vista que, se assim fosse, não existiria interesse em contratar com a Administração.

Acerca do assunto, Bandeira de Mello assim defende:

Em decorrência dos poderes que lhe assistem, a Administração fica autorizada – respeitado o objeto do contrato – a determinar modificações nas prestações devidas pelo contratante em função das necessidades públicas, a acompanhar e fiscalizar continuamente a execução dele, a impor as sanções estipuladas quando faltas do obrigado as ensejarem e a rescindir o contrato *sponte proria* se o interesse público demandar. Estes pontos trazidos à baila ressaltam peculiaridades do chamado contrato administrativo, mas longe estão de retrair a inteireza de seu perfil, pois atinam para uma face do problema, apenas. Vale dizer: revelam tão só os ângulos especificadores correlacionados com a posição do contratante público. O chamado contrato administrativo de modo algum configura relação em que assistem vantagens e poderes apenas para uma das partes, como adiante melhor se dirá. Se assim fora, como é curial, jamais o Poder Público encontraria quem com ele travasse tais avenças. Foi, de resto, o que salientou Francis-Paul Bénoît: ‘Não é por isso que se deva menosprezar o interesse do particular contratante. Aliás, se se procedesse desta maneira, é perfeitamente evidente que a Administração não encontraria contratantes’.⁶⁴

Contudo, filiamo-nos ao entendimento de que ainda assim o contrato administrativo de forma alguma retrata igualdade de condições entre as partes.

Ainda que não se trate de uma relação desleal, há que se pontuar que as cláusulas exorbitantes trazem incontestemente vantagem à Administração, até mesmo porque o que se objetiva é a supremacia do interesse público sobre o particular.

⁶³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39 ed. atual. por Delcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 224.

⁶⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 634.

3.2. Conceito de contrato por escopo

Diferente dos contratos administrativos ora estudados, os contratos por escopo possuem uma peculiaridade, pois são contratos de execução instantânea, certa e determinada.

Segundo os ditames do doutrinador Justen Filho:

Os contratos de escopo ou de execução instantânea impõem a parte o dever de realizar uma conduta específica e definida. Uma vez cumprida a prestação, o contrato se exaure e nada mais pode ser exigido do contratante (excluídas as hipóteses de vícios redibitórios, evicção etc.)⁶⁵

Di Pietro, complementa afirmando que:

No contrato administrativo, existe uma oferta feita, em geral, por meio do edital de licitação, a toda coletividade; dentre os interessados que aceitam e fazem sua proposta (referente ao equilíbrio econômico do contrato), a Administração seleciona a que apresenta as condições mais convenientes para a celebração do ajuste. Forma-se, assim, a vontade contratual unitária.⁶⁶

Neste tipo de contrato com a Administração Pública celebra acordo com o particular, através de lei, sendo as cláusulas pactuadas fixas ao objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas.

Na conceituação de Mello:

[...] é um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas as sujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado.⁶⁷

Há diferença entre o contrato por escopo e os contratos por prazo certo, visto que no primeiro o contrato é firmado para a execução de um objeto certo e determinado não importando o prazo, apesar de existir. No segundo caso, o prazo certo define o contrato, podendo inclusive o contratado sofrer penalidades na falta de cumprimento.

⁶⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 13ª edição. São Paulo: Dialética, 2009, p. 695.

⁶⁶ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 244.

⁶⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 573-574.

Segundo Rocha “em vista dessa diferenciação, parte significativa da doutrina defende que os contratos de escopo se extinguem pela conclusão do seu objeto e não pelo mero esgotamento do prazo, subsistindo enquanto não concluído o objeto”.⁶⁸

Continua Rocha “ou seja, ainda que expirado o prazo de vigência previsto no contrato, o contrato subsistiria enquanto não concluído seu objeto, operando o prazo como limite de tempo para entrega da obra ou do serviço sem sanções contratuais.”⁶⁹

Desta forma, conforme afirma o especialista acima, ainda que não cumprido a entrega da obra ou do serviço no prazo estipulado no contrato por escopo não haveria sanções contratuais e este se prorrogaria até a sua conclusão.

Afirma, Castro sobre a diferença entre contrato por escopo e contrato por prazo certo que:

Assim, quando o contrato tem sua extinção decorrente do escoamento do prazo, está-se diante de um contrato por prazo certo, em que, via de regra, somente o prazo inicialmente estipulado terá capacidade para influir em sua vigência, não sendo relevante e de suma importância a conclusão ou não do objeto contratado, posto que os contratos firmados dessa forma representam, geralmente, a prestação ou fornecimento de alguma atividade ou serviço.⁷⁰

E continua:

Por outro lado, os contratos realizados em vista de um escopo, ou melhor, de um objeto determinado, onde o que interessa para a Administração é a conclusão da execução contratual, por exemplo, a realização de uma obra; possuem sua extinção vinculada ao cumprimento do fim contratado. Todavia, importante ressaltar que, mesmo nos contratos por escopo, deverá haver estipulação de prazo de vigência, visto que é expressamente vedado pelo artigo 57, §3º da

⁶⁸ ROCHA, Flávia de Andrade Soares. **A vigência dos contratos de escopo**. Conteúdo Jurídico. Publicado em: 20 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-vigencia-dos-contratos-de-escopo,51592.html>. Acesso em: 08 de dezembro de 2018.

⁶⁹ ROCHA, Flávia de Andrade Soares. **A vigência dos contratos de escopo**. Conteúdo Jurídico. Publicado em: 20 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-vigencia-dos-contratos-de-escopo,51592.html>. Acesso em: 08 de dezembro de 2018.

⁷⁰ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **As contratações administrativas por escopo e suas peculiaridades**. A&C Revista de Direito Administrativo, ano 3, n. 11, jan/mar, 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 187. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/604/42>. Acesso em: 08 de dezembro de 2018.

Lei de Licitações e Contratos Administrativos a atuação de contrato com prazo indeterminado.⁷¹

Determina a Lei de Licitações que é vedado aos contratos administrativos realizados pela Administração Pública e regido por esta lei contratos com prazo de vigência indeterminado, *in verbis*:

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

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.⁷²

Em relação ao cumprimento do prazo dos contratos administrativos de acordo com a Lei deve existir um prazo, tendo em vista a sua vedação expressa em lei.

Quanto à duração dos prazos do contrato administrativo, cumpre observar que estes não poderão, salvo exceções expressas na Lei de Licitações, ser firmados por tempo indeterminado. E mais, a vigência do contrato estará adstrita ao crédito orçamentário. Prevê ainda a legislação em comento a possibilidade de prorrogação do contrato, nos prazos de início de etapas de execução, nos prazos de conclusão e nos prazos de entrega.⁷³

Defende Meirelles que:

Nestes contratos o prazo é apenas limitativo do cronograma físico, e será prorrogado (com ou sem mora das partes) tantas vezes quantas sejam necessárias para a conclusão da obra independentemente de previsão contratual

Desta forma, a estipulação do prazo no contrato por escopo é como o supramencionado doutrinador referenciou apenas para se valer de um cronograma físico que será prorrogado quantas vezes for necessário para a conclusão do objeto do contrato.

⁷¹ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **As contratações administrativas por escopo e suas peculiaridades**. A&C Revista de Direito Administrativo, ano 3, n. 11, jan/mar, 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 187. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/604/42>. Acesso em: 08 de dezembro de 2018.

⁷² BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. >. Acesso em: 26 nov. 2018

⁷³ ANDRADE, Katia Cristina. **Breve Considerações Sobre Contratos Administrativos**. Artigo Jurídico. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, p. 7. Disponível em: egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31391-35322-1-PB.pdf. Acesso em: 12 de dezembro de 2018.

Assim, sintetizando, os contratos por escopo geralmente são acordos firmados com o particular para execução de um serviço de engenharia, através da construção de uma obra, possuindo um prazo, contudo este servirá apenas como um cronograma, pois poderá ser postergado até a conclusão da obra.

3.3. Principais diferenças do contrato de execução de obra e contrato de prestação de serviços

Como é sabido e já tratado nos tópicos anteriores estão previstos na legislação os contratos por escopo, também conhecidos como contrato de execução de obra e os contratos de prestação de serviços.

Frisa Greenwood:

O contrato de obras tem por objeto a execução de um serviço de engenharia, de natureza singular, por meio da construção de um empreendimento sob medida, de acordo com os moldes determinados por quem planejou a contratação e em conformidade com o projeto básico, seguindo as cláusulas contratuais avençadas. Ou seja, o objeto contratual é a entrega de um bem que servirá para o desenvolvimento das atividades da administração ou para o uso e gozo de seus administrados.⁷⁴

Conforme salienta a especialista Greenwood que o contrato de serviço de execução do serviço de obra possui um objeto certo, ou seja, a construção de algum empreendimento, sob medida, seguindo as determinações preestabelecidas.

Desta forma, o contrato por escopo é a entrega de um bem (obra finalizada) que servirá para desenvolvimento das atividades da administração ou para uso e gozo de seus administrados ou da própria população.

Greenwood, afirma sobre os contratos de serviços contínuos que:

Já os contratos de serviços contínuos, cuja característica principal é a contratação de um serviço inerente às rotinas da administração e que colabora para a execução de atividades essenciais, mas enquadradas como atividades de meio, a exemplo da contratação de profissionais de limpeza, locação de computadores, locação de veículos, bem como de aquisição de passagens aéreas. Nesse tipo contratual, em razão da continuidade e habitualidade na sua

⁷⁴ GREENWOOD, Helena Joy Barroca. **Análise do termo final da vigência dos contratos administrativos para execução de obra**. Monografia para especialização em Direito Administrativo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017, p. 19.

execução, os valores são pagos mensalmente de acordo com os valores e quantitativos previamente acordados.⁷⁵

Para Bernardo:

Os contratos de prestação de serviços a serem executados de forma contínua, cujo núcleo central de seu objeto consiste numa obrigação de fazer, podem ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vista à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, contudo limitado ao prazo máximo de 60 (sessenta) meses (art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93).⁷⁶

No caso dos contratos de prestação de serviços contínuos, afirma a supramencionada especialista que tratam-se de serviços rotineiros e essenciais, mas dizem respeito a atividade meio da Administração Pública, como por exemplo, a contratação de profissionais da área da limpeza, locação de automóveis, dentre outros.

Mazzoco conceitua os contratos de prestação de serviços contínuos como:

Os contratos de duração continuada seriam aqueles que têm por objeto a prestação de um serviço de forma contínua, ou seja, a realização de uma atividade profissional ininterrupta durante um período determinado, em que o prazo faz parte do objeto do contrato. Nesse tipo de contrato se objetiva o serviço ou o potencial fornecimento, nos termos e condições pactuadas durante um certo tempo. As partes só estão desobrigadas após o vencimento deste prazo.⁷⁷

Migueloto apud Mazzoco, afirma que:

Para Simone Migueloto, os contratos se dividiriam em contratos por prazo certo, em cuja vigência somente o prazo fixado influirá, não sendo relevante a conclusão do objeto, uma vez que visa, via de regra, à prestação de um fornecimento ou à prestação de alguma atividade; e contratos por escopo, em que o fim almejado consiste na conclusão de um objeto que é certo e determinado, como, por exemplo obras e

⁷⁵ GREENWOOD, Helena Joy Barroca. **Análise do termo final da vigência dos contratos administrativos para execução de obra.** Monografia para especialização em Direito Administrativo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017, p. 19.

⁷⁶ BERNARDO, Willian Herrison Cunha. **Contrato administrativo: uma análise acerca da duração e prorrogação dos contratos de execução continuada.** Âmbito Jurídico. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5013. Acesso em 16 de dezembro de 2018.

⁷⁷ MAZZOCO, Carlos Fernando. **Duração do contrato administrativo.** Artigo Jurídico. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, p. 3. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19885-19886-1-PB.pdf>. Acesso em: 09 de dezembro de 2018.

projetos. Nestes a extinção do contrato se dá com a conclusão do objeto, naqueles, com o término do prazo.⁷⁸

Justen Filho faz menção sobre a distinção destes contratos:

Em razão do prazo de vigência, é preciso distinguir os contratos de execução instantânea dos de execução continuada. Nos primeiros, há a pactuação de uma obrigação específica, que quando finalizada, também estará finalizada a avença. Já nos contratos de execução continuada, há sempre uma conduta que se renova ou se mantém no decurso do tempo.

Assim, a principal diferença está pautada no objeto do contrato e no prazo de duração. Isto porque, os contratos com prazo de vigência preestabelecidos tratam-se dos contratos de prestação de serviços contínuos, visto que a existe uma prestação continua do objeto contratado.

Sobre o prazo de duração dos contratos de prestação continuada afirma Bernardo que:

Aqui o prazo é condição essencial, pois inexistente um objeto específico a ser prestado ou entregue, mas uma sucessão de atos ininterruptos que não se exauram, restando a Administração Pública, observado o prazo máximo de 60 meses, especificar quanto tempo o serviço objeto do contrato será prestado pela mesma empresa, sem realizar-se novo procedimento licitatório.⁷⁹

Na concepção de Rigolin:

Serviço contínuo ou continuado significa aquela espécie de serviços que corresponde a uma necessidade permanente da administração, não passível de divisão ou segmentação lógica ou razoável em unidades autônomas, nem módulos, nem fases, nem etapas independentes, porém prestados de maneira seguida, ininterrupta e indiferenciada ao longo do tempo, ou de outro modo posto à disposição em caráter permanente, em regime de sobreaviso ou prontidão⁸⁰

Conforme afirma Justen Filho:

⁷⁸ MAZZOCO, Carlos Fernando. **Duração do contrato administrativo**. Artigo Jurídico. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, p. 3. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19885-19886-1-PB.pdf>. Acesso em: 09 de dezembro de 2018.

⁷⁹ BERNARDO, Willian Herrison Cunha. **Contrato administrativo: uma análise acerca da duração e prorrogação dos contratos de execução continuada**. Âmbito Jurídico. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5013. Acesso em 16 de dezembro de 2018.

⁸⁰ RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Publicidade Institucional e Serviço Contínuo**. In Boletim de Licitações e Contratos Administrativos, nº 12, São Paulo: NDJ, 1999, p. 12.

[...] Mas há contratações em que a parte tem a obrigação de executar de modo contínuo e renovado a prestação contratual. Essa obrigação persiste durante o prazo de vigência do contrato. O exemplo é o contrato administrativo de vigilância. O particular tem a obrigação de manter serviços de vigilância nas condições especificadas enquanto perdurar o prazo de vigência. A circunstância de haver executado a vigilância de modo perfeito e satisfatório durante um dia não implica a exaustão do objeto do contrato, o qual permanece em vigência até o seu termo final.⁸¹

No que concerne aos contratos por escopo tratam-se de acordos firmados para a execução de um serviço certo e determinado e o seu prazo está condicionado a um prazo certo, ou seja, até que o serviço prestado seja finalizado.

Justen Filho menciona sobre o prazo dos contratos por escopo:

O contrato de escopo impõe a um sujeito a obrigação de executar um objeto determinado, cuja conclusão deverá ser atingida até o termo final da vigência contratual. Assim se passa, usualmente, com os contratos de obra pública. O particular tem a obrigação de construir uma rodovia num prazo específico, que se constitui no prazo de vigência do contrato. Se o particular concluir a obra em prazo inferior, o contrato se exaure e se extingue de modo antecipado.⁸²

Vislumbra-se esse tipo de contrato quando a Administração Pública contrata uma empresa particular para a execução de uma obra, o qual o seu prazo de conclusão está condicionado ao término da obra.

Sundfeld apud Castro, faz menção a distinção dos contratos:

Carlos Ari Sundfeld, estudando a distinção entre modalidades de contratos, para efeito de determinação de seu prazo máximo de vigência, se refere, de um lado, a contratos por escopo, em que a Administração pretende a entrega de um certo objeto acabado e, de outro lado, a contratos relativos à prestação de serviços a serem executados de forma contínua.⁸³

Já Castro destaca sobre a distinção dos contratos que:

⁸¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **A ampliação do prazo contratual em concessões de serviço público.** Revista de Direito Administrativo Contemporâneo, volume 23, março-abril, 2016, p. 11.

⁸² JUSTEN FILHO, Marçal. **A ampliação do prazo contratual em concessões de serviço público.** Revista de Direito Administrativo Contemporâneo, volume 23, março-abril, 2016, p. 11.

⁸³ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **As contratações administrativas por escopo e suas peculiaridades.** A&C Revista de Direito Administrativo, ano 3, n. 11, jan/mar, 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 187. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/604/42>. Acesso em: 08 de dezembro de 2018 apud SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo.** Malheiros, 1994, p. 222-23.

Outra questão que merece destaque nessa breve distinção é o fato da impossibilidade de retomada do contrato após o escoamento do prazo de vigência nos contratos realizados por prazo certo, ou seja, quando a avença se extingue pelo decurso e término do lapso temporal inicialmente estabelecido, não haverá possibilidade de se retomar a execução contratual no bojo do mesmo contrato administrativo.⁸⁴

Importantíssima a ressalva feita pelo especialista na área, porque ao contrário do contrato por escopo que tem a possibilidade de prorrogação do contrato até a finalização do objeto, nos contratos por prazo certo ao finalizar o prazo não haverá possibilidade de postergar o mesmo, devendo a Administração Pública realizar uma nova licitação.

Sintetiza Castro:

De outra feita, quando se tratar de contrato por escopo, que terá sua extinção com a conclusão do objeto pretendido, haverá possibilidade de sua retomada, mesmo que esgotado o prazo de execução estipulado inicialmente, uma vez que ainda possuirá vigência o contrato.⁸⁵

Quanto a forma de pagamento, os contratos de prestação de serviço contínuo os pagamentos são realizados mensalmente, até porque o serviço prestado pelo particular é diário e ininterrupto.

Afirma, Greenwood sobre a forma de remuneração que:

Justamente em razão dessa peculiaridade contratual, submetido à rigorosa fiscalização quanto à evolução do que fora planejado, os pagamentos são realizados por cada etapa vencida, de acordo com os valores dos serviços efetivamente executados, sem valores fixos ou data mensal.⁸⁶

⁸⁴ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **As contratações administrativas por escopo e suas peculiaridades**. A&C Revista de Direito Administrativo, ano 3, n. 11, jan/mar, 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 187. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/604/42>. Acesso em: 08 de dezembro de 2018.

⁸⁵ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **As contratações administrativas por escopo e suas peculiaridades**. A&C Revista de Direito Administrativo, ano 3, n. 11, jan/mar, 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 187. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/604/42>. Acesso em: 08 de dezembro de 2018.

⁸⁶ GREENWOOD, Helena Joy Barroca. **Análise do termo final da vigência dos contratos administrativos para execução de obra**. Monografia para especialização em Direito Administrativo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017, p. 19.

Desta forma, para os contratos por escopo o pagamento é realizado após a finalização de cada etapa estipulada, por conta disto que há rigorosa fiscalização por parte da Administração Pública nas execuções de obras.

4. POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Neste capítulo será abordado sobre a prorrogação dos contratos administrativos de prestação de serviço contínuo e a prorrogação dos contratos administrativos por escopo.

Ademais, será trazido à baila jurisprudências recentes sobre o tema com discussões no entendimento dos juízes, desembargadores e ministros.

4.1. Prorrogação dos contratos administrativos de serviços continuados

Os contratos administrativos de prestação de serviços continuada como já abordado em tópicos anteriores trata-se de um contrato da Administração Pública com o particular para prestação de serviços de natureza continua, repetitivos.

Justen Filho afirma que:

Já os contratos de execução continuada impõem à parte o dever de realizar uma conduta que renova ou se mantém no decurso do tempo. Não há uma conduta específica e definida cuja execução libere o devedor.⁸⁷

Neste sentido, os contratos administrativos de prestação continuada possuem prazo certo e determinado de finalização com o particular. Isto porque o legislador ponderou a questão orçamentária, determinando que a duração dos contratos estará adstrita aos créditos orçamentários, *in verbis*:

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

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos

⁸⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 13ª edição. São Paulo: Dialética, 2009, p. 695

períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

III - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010).⁸⁸

No caso dos contratos de prestação continuada o legislador concedeu exceção no inciso II determinando que a sua duração pode ser prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração Pública, contudo, limitou a duração em sessenta meses.

Ressalta Giron “um contraponto que o prazo dos contratos de prestação continuada traz é a possibilidade de este prazo ultrapassar a duração do exercício orçamentário”.⁸⁹

Na concepção de Di Pietro “no caso do inciso II, não há problema de previsão, porque os serviços contínuos atendem a necessidades constantes da Administração, necessariamente previstas nas leis orçamentárias anuais.”⁹⁰

A prorrogação diferencia-se da renovação, visto que na prorrogação existe o prolongamento da vigência do prazo do contrato e na renovação seria uma inovação do contrato, existe a alteração de algumas das cláusulas já existentes.

A jurisprudência também segue atendendo as limitações previstas em lei, conforme se verifica abaixo:

ADMINISTRATIVO. REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE PUBLICAÇÃO OFICIAL. PRORROGAÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. ART. 57, II LEI Nº. 8666/93. LIMITE DE 60 (SESSENTA) MESES NÃO EXTRAPOLADO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. SENTENÇA CONFIRMADA. 1. Não restando demonstrada

⁸⁸ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 26 nov. 2018.

⁸⁹ Giron, amanda sant'ana caetano romano. Estudo dos contratos de prestação continuada no âmbito da Fundação João Pinheiro. Monografia. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010, p. 17.

⁹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20 ed. São Paulo: Atlas. 2007, p. 246.

nos autos a irregularidade do ato administrativo impugnado e a sua lesividade aos bens tutelados pelo art. 5º, LXXIII, da Constituição da República, a improcedência do pedido inicial é medida que se impõe, mormente a se considerar que a natureza do contrato firmado permite a prorrogação até o limite de 60 (sessenta) meses (art. 57, II Lei. 8666/93), o que não foi extrapolado no caso concreto. 2. Manter a sentença, em reexame necessário.

(TJ-MG - REEX: 10210130009751002 MG, Relator: Armando Freire, Data de Julgamento: 24/02/2015, Câmaras Cíveis / 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 04/03/2015)⁹¹

Ainda sobre os prazos, determina a Lei de Licitações e Contratos em seus parágrafos e incisos que:

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente atuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)⁹²

O supramencionado parágrafo primeiro afirma que as prorrogações dos contratos são admissíveis, desde que mantenha-se as cláusulas já existentes para

⁹¹ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **REEX 0009751-72.2013.8.13.0210 MG**. Relator: Armando Freire. Publicado em: 04 de março de 2015. Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/171392655/reexame-necessario-cv-reex-10210130009751002-mg>. Acesso em: 15 de dezembro de 2018.

⁹² BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. >. Acesso em: 26 nov. 2018.

que seja assegurado o equilíbrio econômico, contudo, há possibilidade de alteração do contrato quando se tratar das hipóteses descritas nos incisos.

Dentre as possibilidades descritas estão: a alteração do projeto, superveniência de fato excepcional, interrupção ou diminuição do ritmo de trabalho, aumento da quantidade inicialmente prevista, impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração Pública e omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos, que resulte retardamento na execução.

Por conseguinte, o parágrafo segundo do art. 57 da Lei de Licitações e Contratos determina que toda a prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

Importante mencionar a ressalva feita pelo doutrinador Carvalho Filho que “a prorrogação não é uma regra e sim uma exceção, pois frustrar a competição para fornecimento de bens/materiais ou serviços à Administração Pública é crime conforme versa o artigo 90 da Lei Federal n. 8 666”.⁹³

A especialista Giron faz uma crítica ao inciso II, do art. 57 da Lei de Licitações e Contratos, pois a redação do regramento demonstra-se de forma genérica, sendo o contrato de prestação continuada um acordo que pode abranger diversos tipos de contrato, sendo eles essenciais ou não.

Além disso, é necessário que o serviço seja de prestação continuada o que é um problema, pois quando o inciso II do artigo 57 da Lei Federal nº 8 666, 21 de junho de 1993, define que os “[...] serviços a serem executados de forma contínua poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos [...]” (BRASIL, 1993) não define o que deve ser considerado serviço de prestação continuada ou quais os parâmetros para incluir um serviço no rol de serviços de prestação continuada.⁹⁴

Desta forma, continua Giron afirmando que o legislador conferiu certa margem de discricionariedade ao gestor, isto porque:

⁹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2005, p. 171.

⁹⁴ **Giron, Amanda Sant’ana Caetano Romano. Estudo dos contratos de serviços de prestação continuada no âmbito da Fundação João Pinheiro**. Monografia. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010, p. 21.

Daí verifica-se que a Lei conferiu certa margem de discricionariedade ao gestor no momento de identificar os serviços de prestação continuada do órgão ou entidade. Contudo, estes serviços devem, obrigatoriamente, ser indispensáveis para o cumprimento do fim público do órgão ou entidade e ser necessitado continuamente. Assim, deve-se considerar que cada órgão ou entidade tem uma lista diferente de serviços de prestação continuada uma vez que estes serviços estão relacionados à manutenção da execução do fim público destes órgãos ou entidades.⁹⁵

Nesse sentido, não há como identificar genericamente quais os serviços de prestação continuada indispensáveis de cada órgão ou entidade pública, visto que cada um possui diferentes ramos e fins.

Destaca Giron que

Há outros requisitos legais a serem seguidos para que a prorrogação de contrato de serviços de prestação continuada seja legal e o primeiro requisito para a prorrogação a ser destacado é a obtenção de melhores preços e condições mais vantajosas.⁹⁶

Neste panorama, verifica-se que dentro dos requisitos para a prorrogação do prazo do contrato de prestação de serviços continuados é a obtenção de melhores preços e condições mais vantajosas para a Administração Pública, visto que se for mantido o preço de mercado, não há porque realizar uma nova licitação.

Contudo, Giron faz uma ressalva “este requisito não pode motivar isoladamente a prorrogação de um contrato. Se este não for imprescindível para a execução do fim público da instituição, mesmo que vantajosa, a prorrogação não poderá ocorrer”.⁹⁷

Ou seja, o requisito de obter melhores preços e condições mais vantajosas para a Administração Pública não pode ser o único motivo ensejador da prorrogação do contrato administrativo de prestação continuada.

Critica o especialista na área sobre a falta de um dos requisitos que deveriam ensejar a prorrogação do contrato administração de prestação continuada:

⁹⁵ **Giron, Amanda Sant’ana Caetano Romano. Estudo dos contratos de serviços de prestação continuada no âmbito da Fundação João Pinheiro.** Monografia. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010, p. 21.

⁹⁶ **Giron, Amanda Sant’ana Caetano Romano. Estudo dos contratos de serviços de prestação continuada no âmbito da Fundação João Pinheiro.** Monografia. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010, p. 21.

⁹⁷ **Giron, Amanda Sant’ana Caetano Romano. Estudo dos contratos de serviços de prestação continuada no âmbito da Fundação João Pinheiro.** Monografia. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010, p. 22.

Pode-se analisar a vantagem da prorrogação com relação à qualidade da prestação do serviço contratado, podendo ser esta análise parte da justificativa formal para a prorrogação. Mas, para isso, é necessário que haja previsão desta forma de monitoramento no edital e no contrato e de uma ação atuante do fiscal do contrato para que todos os detalhes contratados sejam observados.⁹⁸

Verifica-se que em nenhum dos requisitos previstos em lei leva em consideração a qualidade do serviço prestada, apenas preocupa-se a Administração Pública com o valor do contrato administrativo que não pode ser superior aos de mercado.

Aponta Giron mais um requisito para a prorrogação do contrato administrativo

O terceiro requisito é a necessidade de o contrato a ser prorrogado estar vigente. Tal fato se dá porque se o contrato não estiver vigente não haverá mais vínculo jurídico entre a Administração e o contratado, sendo assim é necessário que se renove o contrato. Uma nova licitação ou dispensa ou inexigibilidade de licitação será necessária, não sendo contratado necessariamente o mesmo fornecedor.⁹⁹

Assim, não há que se falar em prorrogação de contrato administrativo de prestação de serviços continuados quando este já não estiver mais vigente. Em situações como esta deverá ser realizado um novo procedimento licitatório ou dispensa ou inexigibilidade se for o caso, correndo o risco o particular de não ser novamente contratado.

Continua afirmando sobre a impossibilidade de prorrogação do prazo:

Caso o prazo de vigência seja finalizado sem que a prorrogação tenha sido elaborada a Administração incorre no risco de interrupção da prestação do serviço, mais problemático neste caso uma vez que se trata de um serviço de necessidade permanente e no gasto desnecessário com procedimentos para uma nova licitação. Também pode ser considerado como requisito para prorrogação dos contratos de serviço de prestação continuada a explícita autorização no edital de compra ou ato convocatório, o que pode ser estendido a previsão da possibilidade de prorrogação com fulcro no inciso II do art. 57 da

⁹⁸ **Giron, Amanda Sant'ana Caetano Romano. Estudo dos contratos de serviços de prestação continuada no âmbito da Fundação João Pinheiro.** Monografia. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010, p. 22.

⁹⁹ **Giron, Amanda Sant'ana Caetano Romano. Estudo dos contratos de serviços de prestação continuada no âmbito da Fundação João Pinheiro.** Monografia. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010, p. 22/23.

Lei Federal n. 8 666, de 21 de junho de 1993, em cláusula própria do contrato.¹⁰⁰

Reforça a ideia anterior trazida de que é necessário a prorrogação dos contratos administrativos dentro do prazo de vigência do contrato para que primeiramente não haja a interrupção dos serviços prestados, bem como de não ser realizado novo procedimento licitatório para a contratação da mesma empresa ou de uma nova empresa.

Assim, Justen Filho, faz uma importante ressalva (...) do contrato, na hipótese do inc. II, depende de explícita autorização no ato convocatório. Omissis ele, não poderá promover-se a renovação. Essa asserção deriva do princípio da segurança.”¹⁰¹

Portanto, por todo o exposto, constata-se que é possível a prorrogação do contrato administrativo de prestação de serviços contínuos, desde que realizado conforme as especificidades do art. 57 da Lei de Licitações e Contratos, bem como seja realizado dentro do prazo de vigência do contrato e de forma escrita e fundamentada, demonstrando-se as razões para tal prorrogação.

4.2. Prorrogação dos contratos administrativos por escopo

Conforme já estudado em tópicos anteriores, os contratos administrativos por escopo são destinados a execução de uma obra, possuem objeto certo e determinado e prazo pra conclusão, sendo este prorrogado enquanto a execução da obra estiver em andamento.

Alguns doutrinadores afirmam que o prazo de finalização do contrato por escopo seria apenas um cronograma do termino de etapas da obra e não da sua total finalização.

¹⁰⁰ **Giron, Amanda Sant’ana Caetano Romano. Estudo dos contratos de serviços de prestação continuada no âmbito da Fundação João Pinheiro.** Monografia. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010, p. 23.

¹⁰¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 11 ed. São Paulo: Dialética. 2005, p. 505.

A discussão deste tema está pautada na possibilidade de postergar o prazo quando não realizado dentro do prazo do contrato.

Afirma Mazzoco que:

A prorrogação do contrato ou prorrogação do prazo de vigência é o prolongamento de sua vigência além do prazo ajustado inicialmente, com o mesmo contratado e nas mesmas condições anteriores. Dessa forma, a prorrogação, que é feita mediante termo aditivo e independe de nova licitação, não configura alteração quantitativa do objeto do contrato, previsto no art. 65, § 1º. Neste caso, tem-se que averiguar se a lei permite ou não a prorrogação do contrato. Se a lei não a permite, não há que dilatar a sua vigência com base no art. 65, § 1º. Caso a lei autorize a prorrogação, também não há que se falar nos limites expressos nesse artigo.¹⁰²

Neste panorama, de acordo com Castro, a Administração Pública possui duas possibilidades quando se depara com a situação de falta de conclusão do contrato de execução de obra:

A primeira seria a aferição de condições para a prorrogação do contrato, visando à execução e conclusão do objeto pretendido. Tal prorrogação se daria desde que configurada e devidamente justificada alguma das hipóteses constantes dos incisos I a VI, do §1º, do artigo 57, da Lei nº 8.666/93.¹⁰³

Quando há possibilidade prevista em lei de aditamento do contrato de realização de obra este poderá ser aditado. Os casos previstos em lei, encontram-se dispostos no art. 57 da Lei de Licitações e Contratos e seus incisos:

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

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

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

¹⁰² MAZZOCO, Carlos Fernando. **Duração do contrato administrativo**. Artigo Jurídico. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, p. 12. Disponível em: egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19885-19886-1-PB.pdf. Acesso em: 09 de dezembro de 2018..

¹⁰³ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **As contratações administrativas por escopo e suas peculiaridades**. A&C Revista de Direito Administrativo, ano 3, n. 11, jan/mar, 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 187. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/604/42>. Acesso em: 08 de dezembro de 2018.

vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)
 III - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
 IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.¹⁰⁴

Desta forma, quando a prorrogação está prevista e se enquadra em uma destas modalidades o aditamento do contrato será possível.

Coaduna Castro:

Em sendo possível a prorrogação, autorizada pela regular e pertinente fundamentação, deve a mesma ser registrada através de celebração de termo aditivo entre o contratante e a Administração. Ressalte-se, ainda, que para que a prorrogação se opere validamente, necessário se faz a fundamentação e enquadramento da situação concreta em uma das hipóteses elencadas ao §1º, do artigo 57 da Lei de Licitações e Contratos. Dessa forma, o prazo de prorrogação estará limitado ao lapso temporal suficiente à conclusão do objeto, observado o motivo ensejador da prorrogação.¹⁰⁵

Como uma das características dos contratos administrativos está pautada no princípio do *pacta sunt servanda*, ou seja, que as partes estão vinculadas ao contrato, ocorrendo a exceção nos casos de fato do príncipe, fato da Administração, teoria da imprevisão e fato de terceiro. Afirma Castro que uma das justificativas para a prorrogação do prazo seria por conta deste 3 elementos:

A justificativa da prorrogação verifica-se nas figuras que vêm elencadas nos incisos da norma supracitada e que indubitavelmente eximem descumprimentos contratuais e possibilitam modificações na pactuação realizada, excetuando-se o *pacta sunt servanda*. São, dessa forma, motivos ensejadores da prorrogação o fato do príncipe, o fato da Administração, a teoria da imprevisão e o fato de terceiro.¹⁰⁶

¹⁰⁴ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 26 nov. 2018.

¹⁰⁵ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **As contratações administrativos por escopo e suas peculiaridades**. A&C Revista de Direito Administrativo, ano 3, n. 11, jan/mar, 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 187. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/604/42>. Acesso em: 08 de dezembro de 2018.

¹⁰⁶ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **As contratações administrativos por escopo e suas peculiaridades**. A&C Revista de Direito Administrativo, ano 3, n. 11, jan/mar, 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 187. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/604/42>. Acesso em: 08 de dezembro de 2018.

Portanto, a prorrogação é possível dentro das possibilidades elencadas da Lei de Licitações e Contratos, desde que a justificativa para o aditamento esteja pautado no fato do príncipe, o fato da Administração, na teoria da imprevisão e no fato de terceiro.

No entanto, o especialista Castro elenca outra possibilidade no caso da Administração Pública se deparar com o não cumprimento dentro prazo do contrato de execução de obras:

A segunda possibilidade que se pode aventar em tal situação, em que o prazo de execução do contrato tenha expirado sem que haja devida prorrogação e sem que seu objeto tenha sido concluído, é a rescisão contratual, desde que verificada algum de suas causas ensejadoras, previstas no artigo 78 da Lei nº 8.666/93.

A segunda possibilidade está pautada na rescisão do contrato administrativo quando findado o prazo sem a conclusão do seu objeto, no entanto a rescisão do contrato está condicionada a alguns motivos, os quais estão elencados no artigo 78 e seus incisos, *in verbis*:

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

- I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;
- II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;
- III - a lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados;
- IV - o atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento;
- V - a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração;
- VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;
- VII - o desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores;
- VIII - o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do art. 67 desta Lei;
- IX - a decretação de falência ou a instauração de insolvência civil;
- X - a dissolução da sociedade ou o falecimento do contratado;
- XI - a alteração social ou a modificação da finalidade ou da estrutura da empresa, que prejudique a execução do contrato;
- XII - razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;

XIII - a supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras, acarretando modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no § 1º do art. 65 desta Lei;

XIV - a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação;

XV - o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação;

XVI - a não liberação, por parte da Administração, de área, local ou objeto para execução de obra, serviço ou fornecimento, nos prazos contratuais, bem como das fontes de materiais naturais especificadas no projeto;

XVII - a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato.

XVIII – descumprimento do disposto no inciso V do art. 27, sem prejuízo das sanções penais cabíveis. (Incluído pela Lei nº 9.854, de 1999)

Parágrafo único. Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados nos autos do processo, assegurado o contraditório e a ampla defesa.¹⁰⁷

Diversos são os motivos que poderão ensejar na rescisão do contrato administrativo, contudo, somente poderá ocorrer a rescisão contratual através de um processo administrativo ou judicial, onde sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Nesse sentido, vislumbrando insatisfação com a execução da obra ou a não conclusão da mesma dentro do prazo avençado, dentre outras possibilidades, pode a Administração Pública requerer a rescisão do contrato de forma motivada e fundamentada.

¹⁰⁷ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 26 nov. 2018.

Conclui-se que a Administração Pública dentro do período de vigência do contrato por escopo poderá renovar o contrato administrativo até que haja a conclusão do objeto do contrato esteja concluído. Em relação a prorrogação depois de passado o prazo de vigência do contrato não há menção na legislação especial.

4.3. Jurisprudência sobre o tema

A jurisprudência apresenta-se como a decisão dos tribunais superiores ou supremos sobre a análise de determinado tema. Portanto, nos tópicos anteriores foram demonstrados análises de especialista, estudiosos e doutrinadores da área, agora será analisado a temática na visão dos juízes, desembargadores e ministros.

Em um informativo veiculado pelo Tribunal de Contas da União, afirma que se não há motivos para rescindir ou anular o contrato, o contrato administrativo por escopo se mantém e poderá ser prorrogado.

Nos contratos por escopo, inexistindo motivos para sua rescisão ou anulação, a extinção do ajuste somente se opera com a conclusão do objeto e o seu recebimento pela Administração, diferentemente dos ajustes por tempo determinado, nos quais o prazo constitui elemento essencial e imprescindível para a consecução ou a eficácia do objeto avençado.¹⁰⁸

O Tribunal de Contas da União no supramencionado texto informativo trata da prorrogação antes de terminado o prazo de vigência do contrato administrativo, o qual se tratando de contrato por escopo poderá ser renovado até o término do objeto contratado.

Sobre a temática deste trabalho científico a jurisprudência se apresenta da seguinte forma:

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. PRORROGAÇÃO APÓS O TÉRMINO DO PRAZO CONTRATUAL. IMPOSSIBILIDADE. Após o termino do prazo contratual não é

¹⁰⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Informativo de Licitações e Contratos Número 23**. Sessões: 24 e 25 de junho de 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId...inline=1>. Acesso em 12 de dezembro de 2018.

possível a prorrogação, devendo ser realizada nova licitação. Orientação normativa AGU 03/09. Precedentes TCU.

Cabe, exclusivamente à administração, a prerrogativa de promover a prorrogação de contratos, observadas as normas legais e o atendimento ao interesse público, devidamente justificados em regular processo administrativo.

A prorrogação de contrato, nas hipóteses admitidas em lei, deve ser promovida antes do término da vigência da avença original, através de termo aditivo, sob pena de nulidade do ato.

Os contratos extintos em decorrência do decurso do prazo neles estabelecidos não podem, em hipótese alguma, serem objeto de prorrogação [...] ¹⁰⁹

O Tribunal de Contas da União em decisão do Acórdão nº 1084/2015 decidiu que não poderia haver a prorrogação do contrato após o término do prazo contratual e que nestes casos deveria ser realizada uma nova licitação.

De acordo com Lima:

Percebe-se que existe a impossibilidade jurídica de convalidação de ato administrativo que visa formalizar Termo Aditivo ao contrato findo. Frise-se que qualquer fornecimento posterior a vigência do referido contrato não encontra lastro legal, devendo ser encarado como contratação irregular passível de apuração em processo administrativo próprio. ¹¹⁰

Assim, Lima seguindo os ditames do Tribunal de Contas da União afirma que é impossível juridicamente prorrogar o contrato por escopo quando esta já estiver findado. Esclarecendo também que caso haja contratação posterior este será considerado irregular, inclusive sendo passível de apuração em processo administrativo.

Em consolidação com este entendimento, a Advocacia Geral da União (AGU) defende que não há possibilidade de prorrogação de contrato após o término da vigência do prazo, *in verbis*:

EMENTA. ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE ESCOPO. ENCERRAMENTO DO PRAZO DE VIGÊNCIA. CONSEQÜÊNCIAS. I. Os contratos administrativos classificados como "de escopo" sujeitam-se a prazos determinados de vigência assim como todo e qualquer contrato administrativo. II. Ultrapassado o prazo de vigência

¹⁰⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO Nº 1084/2015 – TCU – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão em: 06 de maio de 2015. Disponível em: www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/.../AC_1084_16_15_P.doc. Acesso em 15 de dezembro de 2018.

¹¹⁰LIMA, Thyago. **Aditivo ao contrato administrativo fora do prazo: inexecução do contrato**. Jus.com.br. Publicado em: janeiro de 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/pareceres/35327/aditivo-ao-contrato-administrativo-fora-do-prazo-inexecucao-do-contrato>. Acesso em 15 de dezembro de 2018.

de um contrato administrativo sem a tempestiva prorrogação, extingue-se o contrato formal, inaugurando uma situação de existência (pendência) de obrigações lastreadas em mero contrato verbal e com prazo indeterminado, irregularidade a ser sanada por meios juridicamente admissíveis. III. Não se admite a prorrogação de contrato administrativo depois de encerrada sua vigência, ainda que se trate de contrato de escopo. IV. É inadmissível a rescisão de um contrato administrativo depois de findo o prazo de vigência. V. As soluções juridicamente admissíveis para conclusão do objeto (escopo) de um contrato administrativo podem variar conforme o caso; vão desde o dever de indenizar eventual execução depois de vencido o prazo, apuradas as devidas responsabilidades, até a realização de uma nova licitação ou sua dispensa. VI. Diante do caso concreto, cabe à consultoria jurídica do órgão orientar sobre as possibilidades juridicamente admissíveis, dentre as quais não está a prorrogação nem a rescisão do contrato vencido, e ao gestor optar por aquela que entenda mais adequada.¹¹¹

O Procurador-Geral ressaltou que em caso de vencimento do prazo do contrato sem a devida prorrogação poderia a depender do caso acarretar o dever de indenizar, desde que apuradas as devidas responsabilidades.

Argumentou também o Procurador-Geral sobre a inadmissibilidade da prorrogação do prazo não estando mais o contrato em vigência:

Em relação a prazos de execução e vigência, a dinâmica dos convênios é bastante semelhante à de um contrato de escopo: o prazo é estipulado em função do objeto, pois, em regra, mais importante do que este prazo em si é que o objeto para o qual os convenientes uniram esforços e aportaram recursos seja entregue, se possível no tempo estimado. Desta feita, resta patente o não acolhimento pela AGU da tese de que o contrato de escopo tem vigência até que seja entregue o objeto, menosprezando-se a importância da cláusula contratual de vigência e da necessidade de celebração tempestiva dos aditivos de prazo. Pode-se afirmar, então, que para a AGU o prazo de vigência do contrato administrativo é formalidade essencial, devendo ser cumprido e tempestivamente aditado se for o caso. Em outras palavras, independentemente do tipo de contrato administrativo (de escopo ou de execução continuada), considera-se extinto aquele que atingiu seu prazo de vigência sem tempestiva prorrogação.¹¹²

¹¹¹BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº 13/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU**. Procurador-Geral Federal Marcelo de Siqueira Freitas. Publicado em 03 de dezembro 2013. Disponível em: www.agu.gov.br/page/download/index/id/19003176. Acesso em: 16 de dezembro de 2018.

¹¹²BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº 13/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU**. Procurador-Geral Federal Marcelo de Siqueira Freitas. Publicado em 03 de dezembro 2013. Disponível em: www.agu.gov.br/page/download/index/id/19003176. Acesso em: 16 de dezembro de 2018.

A Advocacia Geral da União fundamentou sua tese do não acolhimento da prorrogação do prazo após vencido o contrato administrativo, visto que menosprezava a importância dos princípios administrativos, bem como desrespeitava as características intrínsecas do contrato administrativo, qual seja a formalidade.

Insiste-se no que vem sendo dito, dada a importância da lição para o caso em apreço: o contrato é um repositório de obrigações. Findo o contrato administrativo pela expiração do prazo de vigência sem que o objeto tenha sido entregue, é inequívoco que restam obrigações por serem cumpridas, aqui chamadas de obrigações pendentes ou remanescentes. A fim de albergar essas obrigações pendentes ou remanescentes, necessárias à conclusão do objeto tal qual inicialmente planejado, num instrumento jurídico válido, é imprescindível que a Administração celebre um novo contrato administrativo, o que implica, em regra, a prévia realização de uma licitação.¹¹³

Nesse sentido, o Advogado-Geral da União afirma que quando ocorrer estes casos de não prorrogação contratual dentro do prazo de vigência do contrato deverá a Administração Pública realizar um novo procedimento licitatório, verificando previamente se poderá se enquadrar nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Em contrapartida, o Acórdão nº 1302/2013 – Plenário tratou do assunto de diferente:

No caso, o Min. Rel. Valmir Campelo, acolhendo as razões da unidade técnica, entendeu que “não obstante as irregularidades identificadas, nenhuma delas redundou em prejuízo ao erário ou a terceiros. Também não se identificou evidência de atos cometidos com má-fé tendentes a obter qualquer tipo de locupletamento. Nesses termos, concordo com as conclusões da SecobHidro em considerar as impropriedades como meramente formais, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU. De todo ajuizado, assim, notificar à Porto de Recife S.A.. acerca das ditas incongruências legais que, se repetidas, podem ensejar a apenação dos gestores responsáveis, nos moldes do art. 58 da lei 8.443/92”.¹¹⁴

¹¹³ BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº 13/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU**. Procurador-Geral Federal Marcelo de Siqueira Freitas. Publicado em 03 de dezembro 2013. Disponível em: www.agu.gov.br/page/download/index/id/19003176. Acesso em: 16 de dezembro de 2018.

¹¹⁴ ROSSETTI, Suzana. **É possível a execução de serviços após o fim da vigência contratual? Qual a orientação do TCU nesse caso?**. Blog Zenite. Publicado em: 04 de setembro de 2014. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/e-possivel-a-execucao-de-servicos-apos-o-fim-da-vigencia-contratual-qual-a-orientacao-do-tcu-nesse-caso/>. Acesso em: 15 de dezembro de 2018.

Entendeu o Ministro Relator Valmir Campelo neste caso de se tratar de irregularidade meramente formal, não sendo o caso rescindir o contrato, mas sim de manter a prorrogação, visto que não ficou constatado que houve prejuízo ao erário ou a terceiros.

Continua o ilustre Ministro em seu voto tecendo comentários sobre a prorrogação:

Em acréscimo, entendo relevante tecer alguns comentários em face da mora na assinatura do termo aditivo relativo à dilação do prazo da obra. De alguma forma, a situação narrada é um retrato do desmazelo com o qual a Administração Pública como um todo tem lidado com o assunto. Até mesmo em razão da inacurácia de como os projetos básicos tem motivado as expectativas de prazo contratual. Da forma como o assunto é genericamente tratado, obra alguma é terminada no prazo. Identificada a mora, simplesmente se procede a dilação contratual. As empresas não se sentem compelidas a cumprir essa importante disposição editalícia.¹¹⁵

Destaca o Ministro do Tribunal de Contas da União que a irregularidade de não prorrogação do prazo, neste caso concreto, foi culpa da Administração Pública que tendo conhecimento que não daria tempo de terminar a obra, objeto do contrato, não realizou a devida prorrogação dentro do prazo de vigência do contrato.

Menciona, inclusive, o Ministro que nesse caso concreto caberia multa para a Administração Pública, pois demonstra desmazelo desta em não reafirmar o contrato dentro do prazo de vigência tendo o conhecimento de que a obra não seria capaz de finalizar dentro do prazo.

Rossetti faz um panorama geral sobre o tema:

Em uma visão geral, constatada a impossibilidade de término da obra no tempo avençado, deve-se proceder, obrigatoriamente, uma avaliação objetiva das razões do atraso. Existem, por lógica, três situações possíveis: a mora ocorreu por razões alheias a qualquer das partes; por culpa da contratada; ou por atos e omissões da própria Administração.¹¹⁶

¹¹⁵ ROSSETTI, Suzana. **É possível a execução de serviços após o fim da vigência contratual? Qual a orientação do TCU nesse caso?**. Blog Zenite. Publicado em: 04 de setembro de 2014. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/e-possivel-a-execucao-de-servicos-apos-o-fim-da-vigencia-contratual-qual-a-orientacao-do-tcu-nesse-caso/>. Acesso em: 15 de dezembro de 2018.

¹¹⁶ ROSSETTI, Suzana. **É possível a execução de serviços após o fim da vigência contratual? Qual a orientação do TCU nesse caso?**. Blog Zenite. Publicado em: 04 de setembro de 2014. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/e-possivel-a-execucao-de-servicos-apos-o-fim-da-vigencia-contratual-qual-a-orientacao-do-tcu-nesse-caso/>. Acesso em: 15 de dezembro de 2018.

Nesse sentido, a Administração Pública ao constatar não ser possível o término da obra dentro do prazo previamente acordado deve-se avaliar o motivo do atraso, se realmente o prazo avençado não era possível terminar a obra, se o atraso adveio por culpa da contratada ou pela contratante, dentre outras hipóteses.

Sobre a prorrogação continua Rossetti avaliando acerca dos atrasos advindos da contratada.

Outro caso são os atrasos ocorridos unicamente em decorrência da incapacidade da contratada em cumprir o prazo ajustado. Mesmo quando a má avaliação provenha do projeto – e isso é recorrente –, se não existir modificação do cenário inicialmente pactuado, a empresa não faz jus à revisão do valor contratado; e nem, imediatamente, à dilação do prazo. O fato não encontra enquadramento nos ditames do art. 65 da Lei 8.666/93. Não houve situação imprevista ou agressão às condições primeiramente avençadas que motivem a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Ademais, aquele prazo inicialmente previsto era exigência uniforme a todas as licitantes, que estimaram equipamentos e mão de obra para formarem seus preços. O relaxamento desta obrigação, portanto, é altamente anti-isonômica. Nessas situações, portanto, a Administração poderia, sim, recompor o prazo; mas não sem antes aplicar as multas contratuais pelo inadimplemento das obrigações avençadas. E jamais recomporia o valor do empreendimento em razão dos custos aumentados com administração e canteiro. Tais justificativas devem estar minudentemente motivadas no processo administrativo que embasar o aditamento.¹¹⁷

Ocorre muitos casos de atrasos em decorrência da incapacidade de conclusão dentro do prazo avençado. Uma das possibilidades é a caso de não ter sido realizado uma avaliação que contemplasse atrasos decorrentes de caso fortuito ou força maior, sem que deixasse um lastro maior no prazo de conclusão, dentre outras possibilidades.

Nestes casos há possibilidade de renovação do prazo, mesmo sendo culpa da contratada, no entanto, a Administração Pública poderá aplicar multa por inadimplemento contratual.

¹¹⁷ROSSETTI, Suzana. **É possível a execução de serviços após o fim da vigência contratual? Qual a orientação do TCU nesse caso?**. Blog Zenite. Publicado em: 04 de setembro de 2014. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/e-possivel-a-execucao-de-servicos-apos-o-fim-da-vigencia-contratual-qual-a-orientacao-do-tcu-nesse-caso/>. Acesso em: 15 de dezembro de 2018.

O Tribunal de Contas da União no Acórdão 127/2016 reafirmou o entendimento da possibilidade de prorrogação do prazo do contratado quando este não estiver sido feito dentro do prazo contratual.

SUMÁRIO: AUDITORIA. CONVÊNIOS. FNDE. CONSTRUÇÃO DE 19 ESCOLAS NO ESTADO DE TOCANTINS. PARALISAÇÕES NAS OBRAS POR INICIATIVA DA CONTRATANTE. PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS DEPOIS DE EXPIRADO O PRAZO DE VIGÊNCIA. OITIVA PRÉVIA À MEDIDA CAUTELAR. CONTRATOS POR ESCOPO. PRORROGAÇÃO DO CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO POR TEMPO IGUAL AO DA PARALISAÇÃO. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. A regra é a prorrogação do contrato administrativo mediante a formalização do respectivo termo aditivo, antes do término do prazo de vigência do ajuste, ainda que amparado em um dos motivos do art. 57, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, uma vez que, transcorrido o prazo de vigência, o contrato original estaria formalmente extinto e o aditamento posterior não poderia produzir efeitos retroativos;

2. É possível considerar, no caso concreto, os períodos de paralisação por iniciativa da contratante como períodos de suspensão da contagem do prazo de vigência do contrato de obras, com o intuito de evitar o prejuízo da comunidade destinatária do objeto de inquestionável interesse público, mesmo diante da inércia do agente em formalizar tempestivamente o devido aditamento para a prorrogação do prazo de conclusão do objeto.¹¹⁸

De acordo com o supramencionado acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) ficou consagrado que é possível a prorrogação extemporânea do contrato administrativo por escopo.

Segundo a Redação do Jornal Brasil News:

A regra na prorrogação dos contratos administrativos é a sua realização antes do término da vigência, já que não seria juridicamente cabível a prorrogação ou a continuidade da sua execução se estiver formalmente extinto. Dessa forma, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU tem delineado situações excepcionais nas quais a prorrogação contratual poderá ocorrer diante da interrupção da execução pela própria Administração Pública ou quando houver a descontinuidade na liberação de recursos orçamentários. Mesmo nessas situações excepcionais, a posição da Corte de Contas é de que deve haver a formalização do aditamento.¹¹⁹

¹¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 127/2016**. Relator: André Luis de Carvalho. Publicado em 04 de fevereiro de 2016. Disponível em: www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/.../AC_0127_02_16_P.doc. Acesso em 11 de dezembro de 2018.

¹¹⁹ FERNANDES, Jacoby. **TCU firma entendimento sobre prorrogação do contrato e término de vigência**. Brasil News. Publicado em: 11 de agosto de 2016. Disponível em: <https://www.n3w5.com.br/brasil/2016/08/tcu-firma-entendimento-prorrogacao-contrato-termino-vigencia>. Acesso em: 12 de dezembro de 2018.

A regra geral é de que não é cabível a prorrogação do contrato após o término da sua vigência, visto que não existe possibilidade jurídica para tal ato. No entanto, o Tribunal de Contas da União passou a entender que em casos excepcionais existe a possibilidade de tal prorrogação.

Explicou sobre os tipos de contrato, o Relator André Luís Carvalho, em seu voto:

Ocorre que, nos chamados contratos por escopo – em que o objeto consistiria na obtenção de um bem ou na construção de uma obra –, o prazo de execução só seria extinto quando o objeto fosse definitivamente entregue à administração. Ainda, se as demais obrigações fixadas no ajuste fossem plenamente satisfeitas, de modo que, inexistindo motivos para rescisão ou anulação, a extinção somente se operaria com a conclusão do objeto e com o seu recebimento definitivo pela administração. Diferentemente do que ocorreria nas avenças por tempo determinado – em que o objeto consistiria na prestação de serviços contínuos –, nos quais o prazo constituiria elemento essencial e imprescindível para a consecução ou a eficácia do objeto avençado.¹²⁰

O supramencionado Relator nas considerações do seu voto reafirmou o entendimento doutrinário já posicionado nos tópicos anteriores sobre a diferenciação dos contratados de prestação de serviços contínuos com os contratos para a realização de uma obra.

Afirma Fernandes, em matéria veiculada no site Brasil News que:

Em entendimento recente, por meio do Acórdão nº 127/2016 – Plenário, o ministro-relator André de Carvalho registrou, em seu voto, que considera irregular o acréscimo feito após o término da vigência contratual, ainda que amparado em um dos motivos do art. 57, da Lei nº 8.666/1993. A justificativa é que, uma vez que o contrato original estaria formalmente extinto, não seria juridicamente cabível a sua prorrogação ou a continuidade da sua execução.¹²¹

¹²⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 127/2016**. Relator: André Luis de Carvalho. Publicado em 04 de fevereiro de 2016. Disponível em: www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/.../AC_0127_02_16_P.doc. Acesso em 11 de dezembro de 2018.

¹²¹ FERNANDES, Jacoby. **TCU firma entendimento sobre prorrogação do contrato e término de vigência**. Brasil News. Publicado em: 11 de agosto de 2016. Disponível em: <https://www.n3w5.com.br/brasil/2016/08/tcu-firma-entendimento-prorrogacao-contrato-termino-vigencia>. Acesso em: 12 de dezembro de 2018.

Apesar de ser considerado irregular a prorrogação após terminado a vigência do contrato o Ministro-Relator acolheu no Acórdão 127/2016 em caráter excepcional a admissão da prorrogação do contrato.

Conforme a redação do jornal Canal Aberto Brasil em notícia veiculada no seu site, confirmou a decisão do Tribunal de Contas da União que aceitou de forma excepcional a prorrogação do prazo após o período de vigência do contrato.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, por sua vez, tem delineado situações excepcionais nas quais a prorrogação contratual poderá ocorrer diante da interrupção da execução pela própria Administração Pública ou quando houver a descontinuidade na liberação de recursos orçamentários. Mesmo nessa situação excepcional, a posição da Corte de Contas é de que deve haver a formalização do aditamento.¹²²

Nesse sentido, de acordo com a maioria dos julgados do TCU preza-se pela não prorrogação do contrato administrativo por escopo, como regra, visto que este deve ser feito dentro do prazo de vigência do contrato. No entanto, em casos excepcionais e de acordo com a análise do caso concreto poderá haver a prorrogação do contrato depois de findado o contrato.

¹²² REDAÇÃO. **Prorrogação do contrato administrativo e o término de sua vigência.** Canal Aberto Brasil. Publicado em: 10 de agosto de 2016. Disponível em: <https://canalaberto.com.br/prorrogacao-do-contrato-administrativo-e-o-termino-de-sua-vigencia/>. Acesso em 17 de dezembro de 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme fora debatido durante todo o trabalho, os contratos administrativos mostram-se como contratos realizados pela Administração Pública com o terceiro geralmente para a execução de construção de algum prédio, praça, viaduto, etc, para benefício do órgão público ou entidade ou de interesse coletivo.

Nos casos dos contratos administrativos por escopo a sua duração não é determinada pela legislação especial, portanto, há entendimento doutrinário e jurisprudencial que possui a duração até o término da execução do serviço.

Ocorre que não é permitido pela legislação o acordo entre partes sem a fixação de um prazo. Nesse sentido, afirmam a doutrina que o contrato administrativo por escopo possui prazo, o qual será prorrogado até que a execução do serviço seja finalizada.

Diferentemente acontece nos contratos administrativos de prestação de serviços contínuos, isto porque, neste tipo de contrato existe um prazo certo e determinado de vigência, bem como seu objeto pauta-se em serviços contínuos de atividade meio.

Independentemente do tipo de contrato os princípios norteadores devem estar presentes, quais são eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Verificou-se que os contratos administrativos sejam eles por escopo ou por prestação de serviço contínuo possuem características peculiares, como por exemplo, presença do Poder Público, submissão ao Direito Administrativo, cláusulas exorbitantes, desigualdade entre as partes, dentre outros.

O presente trabalho procurou explorar o estudo da possibilidade de prorrogação do prazo de vigência do contrato administrativo por escopo. Nesse sentido, constatou-se que dentro do prazo de vigência do contrato é possível haver a prorrogação quantas vezes fossem necessárias para finalização do objeto do contrato.

Já para os contratos administrativos de prestação de serviço contínua a prorrogação é possível dentro dos requisitos previstos no art. 57 e seus incisos e parágrafos da Lei de Licitações e Contratos.

A principal diferença entre o contrato administrativo por escopo dos contratos administrativos de prestação de serviço continuado é a questão do prazo de vigência, visto que no primeiro prorroga-se quantas vezes forem necessárias para a conclusão do objeto contratado. Na segunda é possível a prorrogação desde que atenda aos requisitos previstos em lei.

Ressalta-se que tais prorrogações devem ocorrer enquanto o contrato administrativo esteja vigente. A polêmica da temática é justamente o fato da possibilidade da prorrogação do prazo contratual após decorrido o prazo de vigência.

O fato é que, a Administração Pública, principalmente municípios de pequeno porte, ao se depararem com situações de contratos por escopo com prazo de vigência encerrado e objeto inacabado, surgia a dúvida se poderiam realizar a prorrogação do contrato, mesmo quando já encerrado o prazo de vigência, ou se deveriam realizar nova licitação para finalização do remanescente do contrato.

Situações como esta infelizmente são mais comuns do que se imagina, pois, como já destacado, sobretudo em pequenos Municípios, onde a fiscalização dos contratos não se revela efetiva, muitos contratos acabam tendo o prazo de vigência encerrado, sem que se opere a prorrogação contratual.

Em situações como esta, até pouco tempo atrás, observava-se na jurisprudência acompanhamento do entendimento exarado pela AGU - Advocacia Geral da União, que entendia que os contratos administrativos considerados como por escopo, sujeitavam-se a prazos determinados de vigência assim como todo e qualquer contrato administrativo.

Para a Advocacia Geral da União, uma vez ultrapassado o prazo de vigência do contrato administrativo sem a tempestiva prorrogação, ainda que por escopo, o contrato tornava-se extinto, não se admitindo a prorrogação depois de encerrada a sua vigência.

Apesar disto, haviam Ministros do Tribunal de Contas da União que entendiam que tratava-se de mera irregularidade formal, admitindo, portanto, a

prorrogação do prazo após findado o contrato administrativo. Inclusive, afirmando ter ocorrido negligência da Administração Pública ao ter conhecimento de que não daria tempo de concluir o objeto do contrato dentro do prazo estipulado e não ter tomado às devidas providências para renovar o contrato.

Porém, o TCU – Tribunal de Contas da União, primando pelo interesse público e objetivando evitar o prejuízo do erário, passou a relativizar o entendimento da inadmissibilidade da realização de prorrogação do contrato administrativo por escopo depois de encerrada a sua vigência, passando a admitir a possibilidade da prorrogação extemporânea.

REFERENCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo & PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. 7ª Edição. São Paulo: Método, 2011, 577.

ANDRADE, Katia Cristina. **Breve Considerações Sobre Contratos Administrativos**. Artigo Jurídico. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, p. 7. Disponível em: egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31391-35322-1-PB.pdf. Acesso em: 12 de dezembro de 2018.

BERNARDO, Willian Herrison Cunha. **Contrato administrativo: uma análise acerca da duração e prorrogação dos contratos de execução continuada**. Âmbito Jurídico. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5013. Acesso em 16 de dezembro de 2018.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº 13/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU**. Procurador-Geral Federal Marcelo de Siqueira Freitas. Publicado em 03 de dezembro 2013. Disponível em: www.agu.gov.br/page/download/index/id/19003176. Acesso em: 16 de dezembro de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 03 de agosto de 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 26 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 127/2016**. Relator: André Luis de Carvalho. Publicado em 04 de fevereiro de 2016. Disponível em: www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/.../AC_0127_02_16_P.doc. Acesso em 11 de dezembro de 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO Nº 1084/2015 – TCU – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão em: 06 de maio de 2015. Disponível em: www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/.../AC_1084_16_15_P.doc. Acesso em 15 de dezembro de 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Informativo de Licitações e Contratos Número 23**. Sessões: 24 e 25 de junho de 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId...inline=1>. Acesso em 12 de dezembro de 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **REEX 0009751-72.2013.8.13.0210 MG**. Relator: Armando Freire. Publicado em: 04 de março de 2015. Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/171392655/reexame-necessario-cv-reex-10210130009751002-mg>. Acesso em: 15 de dezembro de 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2005.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **As contratações administrativos por escopo e suas peculiaridades**. A&C Revista de Direito Administrativo, ano 3, n. 11, jan/mar, 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Disponível em: <http://www.revistaaaec.com/index.php/revistaaaec/article/view/604/42>. Acesso em: 08 de dezembro de 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição – São Paulo: Atlas, 2010.

FERNANDES, Jacoby. **TCU firma entendimento sobre prorrogação do contrato e término de vigência**. Brasil News. Publicado em: 11 de agosto de 2016. Disponível em: <https://www.n3w5.com.br/brasil/2016/08/tcu-firma-entendimento-prorrogacao-contrato-termino-vigencia>. Acesso em: 12 de dezembro de 2018.

Giron, Amanda Sant'ana Caetano Romano. **Estudo dos contratos de serviços de prestação continuada no âmbito da Fundação João Pinheiro**. Monografia. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010.

GREENWOOD, Helena Joy Barroca. **Análise do termo final da vigência dos contratos administrativos para execução de obra**. Monografia para especialização em Direito Administrativo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017.

IURK, Cassiano Luiz. **Introdução ao Direito Administrativo**. Curitiba: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012.

_____, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 13ª edição. São Paulo: Dialética, 2009.

_____, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LIMA, Thyago. **Aditivo ao contrato administrativo fora do prazo: inexecução do contrato**. Jus.com.br. Publicado em: janeiro de 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/pareceres/35327/aditivo-ao-contrato-administrativo-fora-do-prazo-inexecucao-do-contrato>. Acesso em 15 de dezembro de 2018.

MASSAHIRO, Nishi & NB, Ivana. **Contratos administrativos em espécie**. Jus.com.br. Publicado em: setembro de 2014. Disponível em:

<https://jus.com.br/artigos/32056/contratos-administrativos-em-especie/1>. Acessado em: 08 de dezembro de 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo** 2 ed. 2013.

MAZZOCO, Carlos Fernando. **Duração do contrato administrativo**. Artigo Jurídico. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC. Disponível em: egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19885-19886-1-PB.pdf. Acesso em: 09 de dezembro de 2018.

MEIRELES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 11. ed. atual. por Eurico de Andrade e Célia Marisa Prendes. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39 ed. atual. por Delcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 627.

MINELLY, Laiza. **Os princípios norteadores da licitação**. Ofir Licitações. Publicado em: 10 de maio de 2016. Vinhedo: Ofir Licitações, 2016. Disponível em: <https://ofirlicitacoes.com.br/os-principios-norteadores-da-licitacoes/>. Acesso em: 5 de dezembro de 2018.

OLIVEIRA, Thais Tarquínio. **A Inexigibilidade de licitação na contratação de serviços advocatícios**. Monografia. Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

REDAÇÃO. **Prorrogação do contrato administrativo e o término de sua vigência**. Canal Aberto Brasil. Publicado em: 10 de agosto de 2016. Disponível em: <https://canalaberto.com.br/prorrogacao-do-contrato-administrativo-e-o-termino-de-sua-vigencia/>. Acesso em 17 de dezembro de 2018.

RIBEIRO, Ana Julia Almeida. **Características do contrato administrativo**. Jusbrasil. Publicado em 16 de outubro de 2015. Disponível em: <https://juuapw.jusbrasil.com.br/artigos/243109010/caracteristicas-do-contrato-administrativo>. Acesso em 08 de dezembro de 2018 apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

ROCHA, Flávia de Andrade Soares. **A vigência dos contratos de escopo**. Conteúdo Jurídico. Publicado em: 20 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-vigencia-dos-contratos-de-escopo,51592.html>. Acesso em: 08 de dezembro de 2018.

ROSSETTI, Suzana. **É possível a execução de serviços após o fim da vigência contratual? Qual a orientação do TCU nesse caso?**. Blog Zenite. Publicado em: 04 de setembro de 2014. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/e-possivel-a-execucao-de-servicos-apos-o-fim-da-vigencia-contratual-qual-a-orientacao-do-tcu-nesse-caso/>. Acesso em: 15 de dezembro de 2018.

SCHRAMM, Daniel. **Os efeitos jurídicos da não publicação dos instrumentos de dispensa e inexigibilidade de licitação em uma contratação direta na administração pública**. Monografia para obtenção do diploma de bacharel em direito. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.