A duração do contrato administrativo de serviços a serem executados de forma contínua

Por: Sidney Bittencourt

Mestre em Direito pela UGF, pós-graduado em Gestão de Negócios no contexto da União Europeia (UE), no Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE) – Portugal, consultor, parecerista e conferencista consagrado, professor de Direito Administrativo e Econômico, autor de inúmeras obras jurídicas, além de articulista, com artigos, ensaios, pareceres e estudos publicados nos principais veículos de divulgação jurídica.

Autor de mais de uma centena de artigos e com o maior número de livros editados sobre licitações e contratos do mercado jurídico brasileiro, dentre os quais se destacam "Licitação através do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (com ênfase no Decreto nº 7.581, de 11.10.2011, que regulamentou a Lei nº 12.462, de 05.08.2011 – Lei do RDC)" e "Licitação de Registro de Preços: Comentários ao Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013." <http://www.sidneybittencourt.com.br>**

1. INTRODUÇÃO

Entre as questões mais levantadas em debates, seminários, cursos, consultorias encontra-se, pontificando, a referente ao prazo de duração do contrato administrativo.

Sem dúvida, o legislador foi e manteve-se infeliz ao longo destes anos de vida da Lei de Licitações e continua, não obstante a tentativa, sempre infrutífera, de acerto do texto inicialmente mal elaborado.

Diversos autores de escol já produziram estudos de ótima cepa sobre o tema, na tentativa de desatar o nó dado pelo redator do dispositivo que regula o assunto (art. 57 e incisos da Lei nº 8.666/93), notadamente os professores Antônio Carlos Cintra do Amaral[1], Eros Roberto Grau[2], Moacyr Simioni Filho[3], Leon Frejda Szklarowsky[4] e Paolo Henrique Spilotros Costa[5].

Entretanto, parece-nos que, apesar dos belos trabalhos, persiste a necessidade de aprofundamento dessa apreciação, haja vista as mais diversas formas adotadas pelos órgãos da Administração para o estabelecimento da duração de seus contratos.

Conforme relembra Cintra do Amaral[6], o professor Hely Lopes Meirelles, classificando os contratos para uma melhor compreensão do fenômeno jurídico, distinguia prazo de execução de prazo extintivo do contrato, assim posicionando-se: "A extinção do contrato pelo término de seu prazo é a regra nos ajustes por tempo determinado. Necessário é, portanto, distinguir os contratos que se extinguem pela conclusão de seu objeto e os que terminam pela expiração do prazo de sua vigência: nos primeiros, o que se tem em vista é a obtenção de seu objeto concluído, operando o

---

[1] Antônio Carlos Cintra do Amaral, Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos, 1ª ed., 2ª tiragem, Malheiros, SP, 1995, Artigo *Duração dos Contratos Administrativos*, p. 118 a 121.

[2] Eros Roberto Grau, *Licitação e contrato administrativo – estudos sobre a interpretação da lei*, Malheiros, SP, 1995, Capítulo "Duração dos Contratos e o Plano Plurianual", p. 50 a 63.

[3] Moacyr Simioni Filho, em palestras e cursos promovidos pelo Centro de Aperfeiçoamento Profissional (CEAP) e em inédito livro, ora em fase de elaboração, voltado para o tema.

[4] Leon Frejda Szklarowsky, *Duração dos contratos administrativos*, Diário das Leis, Maio de 1998, p. 21; *Prazos contratuais*, divulgado através da Internet; *Duração do contrato administrativo e a Lei nº 8.666/93*, NDJ, BLC, out./93, p. 401 a 411.

[5] Eros Roberto Grau, *Licitação e contrato administrativo – estudos sobre a interpretação da lei*, Malheiros, SP, 1995, Capítulo "Duração dos Contratos e o Plano Plurianual", p. 50 a 63.

[6] Ob. cit., p. 118

prazo como limite de tempo para a entrega da obra, do serviço ou da compra sem sanções contratuais; nos segundos, o prazo é de eficácia do negócio jurídico contratado, e assim sendo, expirado o prazo, extingue-se o contrato, qualquer que seja a fase da execução de seu objeto, como ocorre na concessão de serviço público ou na simples locação de coisa por tempo determinado. Há, portanto, prazo de execução e prazo extintivo do contrato"[7].

A distinção defendida por Meirelles, conforme bem constatou o Prof. Cintra do Amaral[8], não foi totalmente incorporada pelas normas recentes que especificam o tema.

Estabelecia o vetusto Decreto-Lei nº 2.300/86, em seu art. 47:

"A duração dos contratos regidos por este Decreto-lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos, exceto quanto aos relativos:

I – a projetos ou investimentos incluídos em orçamento plurianual, podendo ser prorrogado se houver interesse da Administração, desde que isso tenha sido previsto na licitação e sem exceder de 5 anos ou do prazo máximo para tanto fixado em lei; e

II – a prestação de serviços a ser executada de forma contínua, podendo a duração estender-se ao exercício seguinte ao da vigência do respectivo crédito".

A regra, a nosso ver, a não ser pela inacertada inserção de um prazo máximo para os acordos cobertos pelos recursos do orçamento plurianual, era bastante coerente, porquanto permitia que contratos de trato sucessivo (contínuos), importantíssimos para a manutenção dos chamados serviços públicos (conservação, limpeza, alimentação, vigilância etc.) fossem mantidos até o final do exercício seguinte, ainda que, por questões diversas, tivessem sido celebrados, por exemplo, em meados do ano anterior.

Com a sanção da Lei nº 8.666/93, alterações importantes foram implantadas. Acertou-se, felizmente, o problema do limite máximo dos contratos voltados para objetos contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, suprimindo-se o limite absurdo de 5 anos. Por outro lado, tornou-se totalmente confuso o texto da exceção referente aos contratos continuados, fazendo com que modificações de acerto fossem realizadas várias vezes, o que, a aplicação na prática indica, não logrou êxito.

Preliminarmente, antes de adentrarmos na tarefa de apreciação da regra legal disposta, devemos nos conscientizar sempre de que estamos analisando uma regra legal de direito público. Assim, nossa instrumentação deve se cingir às técnicas que regem a interpretação jurídica desse ramo do direito, mais particularmente, para encurtarmos ainda mais o cerco, sobre o direito administrativo.

O grande Carlos Maximiliano[9] leciona que a interpretação do direito (e aí, diria, o direito como ciência) deve ser realizada inteligentemente e "não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências", a ponto de o intérprete alcançar conclusões inconsistentes ou impossíveis.

Quanto à interpretação de normas de direito administrativo, urge lembrar que se faz mister a adoção da técnica de interpretação teleológica, ou seja, procurando-se, sempre, a finalidade de texto positivado, na busca incessante do interesse público. A Administração Pública e os direitos que a envolvam têm por finalidade única satisfação das necessidades coletivas.

---

[7] Hely Lopes Meirelles, *Licitação e contrato administrativo*, 8ª ed., SP, RJ, 1988, p. 222.

[8] Ob. cit., p. 119.

[9] Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e aplicação do direito*, 6ª ed., Freitas Bastos, RJ, 1957, p. 210.

Eros Roberto Grau[10], relembrando ensinamentos de Renato Alessi[11], alerta que o interesse público, coletivo, cuja satisfação deve ser perseguida pela Administração, não se perfaz simplesmente no interesse da Administração enquanto aparato organizacional autônomo, porém aquele que é chamado interesse coletivo primário, sendo este resultante do complexo dos interesses individuais prevalentes em determinada organização jurídica da coletividade, ao passo que o interesse do aparato organizacional, que é a Administração, se resumirá simplesmente em interesses secundários que se fazem sentir no seio da coletividade e que podem ser realizados somente na medida em que coincidam, e nos limites dessa coincidência, com o interesse coletivo primário.

Ainda nas preliminares, relembra-se, também, que o intérprete do direito deve ter como diretriz a interpretação do direito como um todo e não de textos isolados, desprendidos uns dos outros. Ao mesmo tempo, também na interpretação da Lei, como um todo, deve o intérprete considerar todo o ordenamento jurídico que o envolve. Nada, em direito, portanto, deve ser visto com ótica isolada. O texto de um dispositivo deve, com harmonia, encaixar-se com o texto de outro dispositivo da mesma norma, que, por sua vez, também harmoniosamente, juntar-se-á aos demais dispositivos de outras normas legais, formando-se, em conseqüência, o ordenamento jurídico vigente. "Não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços. Por isso... um texto de direito isolado, destacado, depreendido do sistema jurídico, não expressa significado normativo nenhum"[12].

A Lei nº 8.666/93 trata de todos os contratos celebrados pela Administração Pública, sejam administrativos ou não[13]. No que tange aos contratos administrativos, submetem-se a preceitos de direito público, aplicando-lhes o direito privado subsidiariamente[14]. Fixado assim, está o critério de interpretação desses contratos.

Apenas como lembrete, frisa-se que a aplicação subsidiária do direito privado é necessária porque repousa na teoria geral dos contratos o alicerce de contrato administrativo. Sobre essa base é que se juntam as prerrogativas que possuem esses contratos, notadamente as cláusulas exorbitantes. Marcos Juruena exemplifica que fatores, tais como a bilateralidade, a onerosidade e a comutatividade são extraídos da teoria geral e incorporados aos contratos administrativos, constituindo, assim, limites ao uso, muitas vezes imoral e distorcido das cláusulas exorbitantes, buscando-se, dessa forma, as soluções de questões que ultrapassem os limites do direito administrativo no direito privado, como, por exemplo, a "indenização".[15]

2. APRECIAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA DA SITUAÇÃO

Suplantados os pressupostos, de significativa importância para o que se pretende avaliar, cabe-nos, de plano, por em prática toda essa aparente "babel" de conceitos.

Asseveramos que a interpretação de um regramento estabelecido em um dispositivo deve ser realizada em consonância com os demais constantes na mesma norma, mas também em todo o

---

[10] É o entendimento, por exemplo, de Toshio Mukai, ob. cit., p. 99.

[11] Renato Alessi, *Principi di Diritto Amministrativo*, 4ª ed., Milão, Giuffrè, 1978, p. 232 e 233.

[12] Eros Roberto Grau, ob. cit. p. 54.

[13] A Lei nº 8.666/93 confunde o contrato administrativo com o seu gênero "contrato da administração", que engloba os administrativos e os contratos regidos pelo direito privado celebrados pela Administração.

[14] "A disposição é mera conseqüência do acolhimento, temperado, da doutrina francesa do contrato administrativo, segmentando certos contra-tos em que a Administração, atuando como parte representante do interesse público, não poderia renunciar às suas prerrogativas para, equiparando-se ao particular, submeter-se integralmente ao direito privado" (Marcos Juruena Villela Souto, *Licitações & contratos administrativos – comentários*, 2ª ed., RJ, Ed. Esplanada, 1994, p. 170). O dispositivo da Lei nº 8.666/93, que alude ao tema (art. 54), informa que os contratos administrativos regulam-se pelos preceitos do direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições do direito privado.

[15] Marcos Juruena Villela Souto, ob. cit., p. 170.

ordenamento jurídico, pautando-se sempre, e aí sem exceção, nos princípios basilares que regem o Direito.

Consequentemente, faz-se necessário um minucioso levantamento das regras dispostas na Lei nº 8.666/93 e outras normas, inclusive constitucionais, que, de alguma forma, influenciam no rumo a ser tomado na apreciação do art. 57 que, como já dito, trata, com exagerado rigor, da duração do contrato.

Vejamos, então:

a) os contratos têm sua vigência atrelada ao exercício do crédito orçamentário (*caput* do art. 57 Lei nº 8.666/93). O exercício orçamentário (financeiro) coincide com o ano civil, isto é, tem início em 1º de janeiro e término em 31 de dezembro (art. 34 da Lei nº 4.320/64). Tal período pode sofrer alterações através de lei complementar (art. 165, § 9º, da CF);

b) as obras e os serviços só podem ser licitados (e, obviamente, contratados) quando existir previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes a serem executadas no exercício financeiro em curso (art. 7º, § 2º, III, Lei nº 8.666/93), ou quando o produto delas esperado constar do elenco das metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da CF (inciso IV);

c) para que se iniciem as licitações de obras e serviços é obrigatório que seja elaborado um orçamento detalhado em planilhas que expresse a composição de todos os custos unitários (art. 7º, § 2º, II, Lei nº 8.666/93);

d) o art. 167 da Constituição Federal proíbe a instauração de programas ou projetos que não estejam incluídos na lei orçamentária;

e) nenhuma compra pode ser realizada sem a precisa indicação dos recursos orçamentários para o seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe deu causa (art. 14, Lei nº 8.666/93);

f) constitui cláusula obrigatória em todos os contratos a que estabeleça o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação funcional programática e da categoria econômica; e

g) a Lei nº 8.666/93 veda a assinatura de contrato com prazo indeterminado (§ 3º do art. 57).[16]

Avaliando-se as regras jurídicas, refletindo sobre a máxima no exercício da interpretação jurídica da presunção de inexistência de incompatibilidade num mesmo diploma legal, uma vez que não se presumem antinomias nos repositórios[17], e, evidentemente, correlacionando todos os dispositivos citados que abordam e dão rumo ao assunto, aliando-os aos princípios com eles inter-relacionados, cremos, sem hesitar, já estarmos munidos de instrumentos palpáveis para conclusões que não firam o ordenamento jurídico.

Ao ser sancionada, dispôs a Lei nº 8.666/93, em seu 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, os quais poderão ter a sua duração estendida por igual período;

III – Vetado;

---

[16] *Vide* também o art. 92 da Lei nº 8.666/93, que tipifica como crime a prorrogação contratual não autorizada pela Lei.

[17] Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e aplicação do direito*, Freitas Bastos, 8ª ed., 1965, p. 146.

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 de vigência do contrato".

Pelo texto legal, a duração dos contratos celebrados pela Administração ficou rigorosamente adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, ou seja, a princípio, os contratos celebrados pela Administração restavam limitados a duração anual, não obstante a possibilidade de o "respectivo crédito" ser estendido ao exercício seguinte, adotando-se a providencial regra dos "restos a pagar", conforme permissivo legal disposto na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.[18]

Os incisos I, II e IV tratavam da necessária exceção à regra geral. Tais exceções são fundamentais, não para manter acesa a chama do velho ditado, mas, sobretudo, para que a Administração não fique "engessada", ou seja, impossibilitada, com base na teoria geral do contrato, de alçar voos mais altos em termos contratuais, celebrando acordos de longa duração para construção de rodovias, edifícios públicos (hospitais, escolas etc.) que, normalmente, não se completam em apenas um ano, mesmo porque, na maioria das vezes, inexistem recursos que suportem, num só período anual, obras desse porte.

A primeira exceção se deu de forma idêntica à estabelecida na norma anterior (DL 2.300/86), isto é, permitia-se que os prazos iniciais dos contratos voltados para projetos contemplados nas metas do orçamento plurianual fossem prorrogados, caso haja interesse da Administração, condicionados à expressa previsão no ato convocatório (seja através de licitação, seja através de seu afastamento) e, é claro, no documento contratual. (Inciso I).[19]

A segunda e mais preocupante exceção, por trazer em texto uma enorme dificuldade interpretativa, dizia respeito aos contratos de serviços de trato sucessivo (serviços continuados). Constituem os contratos voltados para serviços que, devido ao interesse público, como já esposado, devam ser prestados sem nenhum tipo de interrupção, sem solução de continuidade.

A regra dispunha que os serviços poderiam "estender-se por igual período". Impunha-se o enfrentamento para dar-se o real significado das expressões "estender-se" e "igual período". Verifica-se, de plano, que a Lei utilizava o termo "prorrogação" no inciso I e o termo "extensão" no inciso II. Como não se presumem palavras inúteis nas leis, dando-se valores concretos aos vocábulos e, principalmente, a todas as frases para encontrar-se o verdadeiro sentido de um texto – este deve ser entendido de modo que tenham efeito todas as suas provisões, e que nenhuma parte resulte inoperante ou supérflua, nula ou significação alguma[20] – deve-se ter como diretriz que não foi por acaso que a norma, em termos de finalidade, utilizou expressões diferentes.

É forçoso reconhecer, entrementes, que as expressões poderiam ter sido adotadas visando sentido idêntico, mencionadas de forma diferenciada apenas por mais um cochilo do legislador.[21]

Leon Fredja, em estudo inusitado[22], procurou enfrentar a discussão referente aos dois termos, asseverando: "A prorrogação do contrato é, pois, um prolongamento de uma vigência além do prazo inicial, também é a extensão, mas não se confundem absolutamente, embora seus efeitos

---

[18] *Vide*, sobre o tema, *Subsistência dos contratos administrativos de execução continuada*, p. 149 de nosso "Questões polêmicas sobre licitações e contratos administrativos", Temas & Idéias Editora.

[19] Estavam excepcionalizadas dessa previsão as prorrogações motivadas pelas hipóteses previstas no § 1º do art. 57, desde que justificadas por escrito e autorizadas pela autoridade competente (§ 2º), ou na ocorrência de impedimento, paralisação ou sustação do contrato por parte da Administração, quando a prorrogação seria automática, por igual período (§ 5º do art. 79).

[20] Ob. cit., p. 311.

[21] Em nosso *Licitação passo a passo* (Lumen Juris – 3ª ed.), já expressamos nossa preocupação diante dos inúmeros cochilos do legislador da Lei nº 8.666/93.

[22] Leon Fredja Szklarowsky, *Duração do contrato administrativo e a Lei nº 8.666/93*, já citado, p. 406.

sejam assemelhados, porquanto fosse sua intenção assimilá-las, juridicamente, a lei fá-lo-ia, não se utilizando de expressões diversas e disciplinando diferentemente essas situações". Segundo o jurista, seria absurdo entender-se que o legislador pretendeu regular as mesmas coisas empregando palavras diversas, uma vez que poderia tê-lo realizado de forma unívoca.

Quanto ao "igual período", procurando avaliar seu contexto levando em consideração o sistema, e adotando o sentido teleológico necessário, afastando-se do rigor literal das palavras, concluiu o jurista que a Lei facultava a extensão não apenas ao período inicialmente proposto, mas ao lapso relativo ao exercício do crédito orçamentário, sob pena da quebra de todo o sistema construído.

Em sentido diferente, a pena de Cintra do Amaral: "Houve quem entendesse que se o contrato de prestação de serviços contínuos fosse celebrado em 1º de outubro de um ano deveria ter o prazo máximo de três meses, prorrogável por igual período, ou seja, até 31 de março do ano seguinte. Sempre sustentei que tal entendimento, além de não refletir a adequada interpretação da norma legal, conduzia a um desatino administrativo. Entendi que o inciso II do art. 57 era exceção, ampliativa, da regra contida no *caput*. Assim, os contratos de prestação de serviços contínuos não tinham prazo máximo. Se, porém, contivessem cláusula de prorrogação, o período da prorrogação deveria ser igual ao do prazo original".[23]

Toshio Mukai, baseando-se no sentido literal da Lei, era de parecer defendeu que a extensão estaria atrelada ao prazo previsto no contrato inicial. [24]

A nosso ver, os termos controversos deveriam ser avaliados sob dois focos. O primeiro, mais importante, voltado para a finalidade da regra, em face da obrigação do pleno atendimento ao interesse coletivo e, obviamente, retratar uma realidade fática, além de coadunar-se, sem ressalvas, com todos os princípios e dispositivos que regulam o assunto, mantendo-se, assim, coerente com o ordenamento jurídico. A regra não pode discrepar desse ordenamento, sob pena de falecer. O segundo diz respeito ao ensinamento já anotado de Maximiliano: a presunção de inexistência de palavras inúteis nas leis e, principalmente, de incompatibilidades presumidas entre textos de um mesmo diploma.

No caso, a de se inferir, sem titubeios, que o primeiro ponto enfocado se sobrepõe ao segundo, mesmo porque, como é notório, o legislador brasileiro não tem atendido à velha máxima da interpretação jurídica, porquanto, não raro, necessita atender a vários *lobs* na busca, sempre mais intensa, de recursos para campanhas de reeleição, entre outros fatores.

Em face do exposto, sendo certo que o legislador não poderia pretender manietar a Administração, reduzindo a amplitude de uma exceção talvez mais importante que a própria regra, mesmo porque, ao reescrever o dispositivo, demonstrou, com clareza, a intenção de alargar as facilidades, haja vista que inseriu mais uma alínea facilitadora, nos posicionamos entendendo que a expressão "igual período" deveria ser entendida como uma faculdade de "extensão" por período idêntico ao referente ao exercício do crédito do contrato e não por período idêntico ao estabelecido no acordo inicial. Assim não fosse, esbarraríamos no absoluto absurdo de, por exemplo, ter a Administração, por um motivo qualquer, de celebrar um contrato (com prévia licitação ou não) com uma empresa de limpeza para asseio e conservação de um hospital público em outubro e só poder celebrar um aditamento desse serviço imprescindível para a coletividade (máximo interesse público) por apenas mais dois meses.

No que diz respeito à expressão "estendida", não há dúvida de que, infelizmente, o legislador não reviu seus textos, utilizando-se de duas expressões (que juridicamente não se equivalem) para tratar do mesmo procedimento. Recorrendo-se ao mestre Aurélio Buarque de Holanda[25], verifica-se que o vocábulo "estender", dentro da concepção mais provável de sua utilização na Lei, significa "alongar", "distender" ou "prolongar". Daí, retornando ao sentido jurídico,

---

[23] Ob. cit., p. 120.

[24] Toshio Mukai, *Novo estatuto jurídico das licitações e contratos públicos*, RJ, SP, 1993, p. 64.

[25] Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, "Dicionário da língua portuguesa", 2ª ed., Nova Fronteira, 1988, p. 216.

podemos redarguir entendendo que o termo está muito mais próximo da figura jurídica da "renovação" contratual que, diferentemente da "prorrogação", obriga, a não ser em casos específicos, a nova licitação, e, sempre, nova contratação, ainda que com o mesmo contratado anterior. Dessa forma, posicionamo-nos no sentido de que de a interpretação de que as palavras são distintas, buscando procedimentos diversos, não possuía a mínima chance de prosperar.

A conclusão acima, no que diz respeito à expressão "estender" era, incontestavelmente, também válida para o inciso IV, que trouxe inovação alvissareira, pois apartou os contratos de aluguel de equipamentos e os de utilização de programa de informática, por terem características especiais, permitindo que tivessem a sua duração estendida (leia-se, prorrogada) pelo prazo de até 48 meses.

Sustentamos que as expressões "aluguel de equipamentos" e "utilização de programas de informática" possuem vida própria, inexistindo vínculo do equipamento somente ao setor de informática[26]. A prática demonstra que o aluguel está intimamente ligado, principalmente na Administração Pública, a equipamentos de reprografia, e não aos de informática. Como já frisamos, o interesse público é o fim da regra, não devendo o intérprete apegar-se a preciosismos linguísticos que, por "cochilo" do legislador, emperrem o bom andamento da máquina governamental.

Como se sabe, a colocação em prática da Lei de Licitações fez com que imperfeições (naturais) fossem rapidamente constatadas. Na introdução de nosso "Licitação Passo a Passo", afirmamos que a Lei nº 8.666/93 "apesar de trazer soluções para velhos problemas, trouxe também novas e mais difíceis dúvidas, com gravíssimos problemas de sistematização, além da redação de péssima técnica em diversos dispositivos". As falhas eram de tal ordem que se clamou por alterações imediatas. Veio, então, a Lei nº 8.883, de 8 de julho de 1994, com novos textos. Entre eles, nova redação foi apresentada para o inciso II do art. 57 ora comentado.

Passou o texto então a ser:

"II – à prestação de serviços a serem executados de forma contínua que deverão ter a sua duração dimensionada com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a duração a sessenta meses".

Era pacífico que o agente público deveria "dimensionar" (avaliar possível duração) a "vida" do contrato para, com base nesse possível prazo, oferecer aos licitantes condições de ofertarem preços e condições melhores (mais vantajosas). Tal "dimensionamento" deveria alicerçar-se, evidentemente, em bases sólidas, tais como estatísticas históricas ou levantamentos minuciosos.

Suprimiu-se, entrementes, "estender-se" e, inexplicavelmente, não foi inserida a expressão "prorrogação". "Dimensionar" não tem nenhuma conexão com os vocábulos, sendo, no caso, como já frisado, sinônimo de prever ou avaliar.

A limitação em 60 meses, sem menção à possibilidade de prorrogação (com o agravante do "dimensionamento") fez com que se pensasse, inadvertidamente, que os contratos continuados poderiam já ser celebrados pelo lapso de tempo de 60 meses, ferindo a lógica e, principalmente, as regras elencadas em outros dispositivos (*vide* regras listadas anteriormente) que impossibilitavam esse procedimento.

Na verdade, buscou o legislador, em texto para lá de infeliz, permitir ao gestor público, já no instrumento convocatório, informar aos licitantes, através de uma projeção baseada em estudos técnicos ou históricos, a hipotética duração contratual, de 2, 3 ou tantos anos, através de sucessivas prorrogações, até o alcance do prazo máximo de 60 meses.

---

[26] Assim também entendeu Leon Frejda Szklarowsky em seu *Duração do contrato administrativo e a Lei nº 8.666/93*, já citado, pág. 406 e grande parte da doutrina. De forma diversa, Roberto Ribeiro Bazilli, manifesta que a exceção diz respeito somente aos equipamentos de informática "pois que o texto legal, em sua segunda parte, refere-se de maneira expressa aos programas de informática" (*Contratos administrativos*, Malheiros, 1996, p. 70).

3. O TEXTO HOJE EM VIGOR, ALTERADO PELA LEI Nº 9.648/98

Com a "balbúrdia interpretativa" causada (com reflexos no dia a dia da Administração que, sem saber, ao certo, o caminho a seguir, tratou de adotar o sentido literal do texto e inúmeras vezes celebrou "contratos iniciais" com 60 meses de duração), teve o Poder Executivo a sensibilidade de utilizar o instrumento abominável de medida provisória para correção do erro (pelo menos aqui essa ferramenta foi útil). Em consequência, através da MP nº 1.500, de 07.6.96 (somente 2 anos depois!), foi revista a redação desse inciso II, culminando com o texto trazido à lume pela Lei nº 9.648, de 22.5.98, como a seguir:

> *"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".*

Acresceu-se, ainda, um parágrafo 4º que, em caráter excepcional, permite a prorrogação desse prazo em mais doze meses no máximo, como se segue:

> *"§ 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 em até doze meses".*

Recebemos com certo desalento o texto acertado. Novamente perdeu o legislador a oportunidade de dar um rumo definitivo ao assunto. Manteve, absurdamente, a esdrúxula imposição dos "períodos iguais", fazendo com que, mais uma vez, o desavisado, inadvertidamente, conclua pelo desatino já exposto anteriormente. No mais, acertou-se a redação quanto ao termo "extensão", substituindo-o pelo correto "prorrogação".

CONCLUSÃO

Com base em todas as premissas e conceitos antes esposados – mesmo porque o texto legal manteve-se irretocável quanto ao tal período de prorrogação – mantemos nosso entendimento de que, além da regra do *caput* (duração adstrita à vigência do crédito orçamentário), podem os contratos continuados (ou seja, os que, por interesse público, não podem ser interrompidos, sob pena de sério dano à coletividade) manterem-se ativos, através de prorrogações sucessivas, até o limite de 60 meses, excepcionada a faculdade de prorrogação de mais 12 meses, atendidas condições especiais (autorização de autoridade superior fulcrada em justificativa plausível).[27]

Há de se entender que a prorrogação, para ter sentido e lógica, quando autorizada por "períodos iguais", tem como objetivo alcançar todo o novo exercício (e não o lapso de tempo idêntico ao do contrato inicial),[28] inexistindo qualquer óbice quanto à prorrogação por períodos inferiores a esse prazo, pois seria absurdo querer impor ao agente público uma prorrogação superior às reais

---

[27] Assim também entende a doutrina dominante, como, por exemplo, Antonio Roque Citadini: "No que se refere a prazos, a prorrogação ganhou, na lei, redação que deixa ao administrador uma maior liberdade para decidir, vinculando-a às circunstâncias dos incisos I a VI do § 1º deste artigo, permitindo que o agente administrativo, obedecido o interesse público, opte pela extensão temporal do contrato" (*Comentários e jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas*, Max Limonad, SP, p. 324)

[28] Nesse sentido, Marçal Justen Filho, "É obrigatório respeitar o mesmo prazo da contratação original? A resposta é negativa, mesmo que o texto legal aluda a 'iguais'. Seria um contra-senso impor a obrigatoriedade de renovação por período idêntico. Se é possível prorrogar até sessenta meses, não seria razoável subordinar a Administração ao dever de estabelecer períodos idênticos para vigência. Isso não significa autorizar o desvio de poder." (*Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*, 5ª ed., Dialética, 1998, p. 486)

necessidades que possam existir apenas por capricho de satisfazer a uma interpretação literal do texto legal.[29]

Há quem entenda que o dispositivo, não admite prorrogação, retomando-se a interpretação de que a duração do acordo deve ser dimensionada logo de início até o prazo máximo permitido (60 meses), com vistas à obtenção de preços e condições mais favoráveis. Uma vez fixado tal prazo, aí, sim, poderia ele ser prorrogado, nas hipóteses do § 1º ou em caráter excepcional, pelo prazo máximo de 12 meses.[30] A base que tal entendimento não se sustenta: o Decreto-Lei nº 2.300/86 permitia a prorrogação, pois o inciso II do art. 47 informava "podendo ser estendido". A redação original da Lei nº 8.666/93 também permitia a prorrogação, indicando o mesmo "podendo ser estendida". Agora, o texto, por não mais contemplar a expressão "estendido", inadmitiria qualquer prorrogação. Ora, é indubitável que o texto, ao contrário, ficou ainda mais claro, pois, peremptoriamente, permite a prorrogação, sem rodeios ou subterfúgios.

[29] a) Acompanhando esse raciocínio, Leon Fredja Szklarowsky, *Prazos contratuais*, artigo divulgado pela Internet, p. 4, condicionando o referido mestre a menção de tal possibilidade no edital e no contrato, e William H. Cunha Bernardo, *Contrato administrativo: uma análise acerca da duração e prorrogação dos contratos de execução continuada, in* http://www.uj.com.br) b) Carlos Ari Sundfeld, em voz isolada na doutrina, constrói um entendimento de que, com as vênias de praxe, discordamos: o referido jurista entende que a prorrogação autorizada "viola frontalmente o art. 65 – §§ 1º e 2º, segundo o qual os acréscimos estão limitados a 25% de seu valor", sendo de parecer que a prorrogação dos contratos só é possível até esse limite, isto é, por um prazo cujos pagamentos possam ser atendidos por quantias que, em sua totalidade, não superem 25% do valor original do contrato." (*Licitação e contrato administrativo*, Malheiros, 1994, p. 223). Com as necessárias vênias, opomo-nos a esse entendimento por considerarmos que os acréscimos apontados no art. 65 dizem respeito, exclusivamente, a um redimensionamento imediato do objeto contratado, em função de fatores plenamente justificados pelo agente público, visando oferecer à Administração alguma flexibilidade nos contratos por ela celebrados, suavizando um pouco a rigidez que o artigo impõe para as alterações contratuais, nada tendo a ver com as prorrogações dos contratos, não obstante ter o referido jurista entendido que "a prorrogação do contrato de serviços contínuos não passa de um acréscimo de serviços". Toshio Mukai, delinea, com desenvoltura, a questão das prorrogações contratuais: "O § 1º do art. 57 repete disposição anterior, onde se fixam as hipóteses (seis) em que se justificam as prorrogações contratuais. Essas hipóteses são vinculativas. Fora dos casos dos incisos I e II do art. 57, onde as prorrogações são discricionárias, em todos os demais casos somente poderá haver prorrogação contratual se ocorrer uma das hipóteses dos incisos I a VI do art. 57." (*Licitações e contratos públicos*, Saraiva, 1998, p. 100).

[30] É o entendimento, por exemplo, de Toshio Mukai, ob. cit., p. 99.