

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

IGOR ABREU BRAGA

**VIGÊNCIA DOS INSTRUMENTOS CONTRATUAIS ADMINISTRATIVOS DE
ESCOPO: uma análise do entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da
União.**

São Luís – MA
2016

IGOR ABREU BRAGA

**VIGÊNCIA DOS INSTRUMENTOS CONTRATUAIS ADMINISTRATIVOS DE
ESCOPO: uma análise do entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da
União.**

Monografia apresentada à Universidade Federal do Maranhão – UFMA como requisito para obtenção de título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Msc. Felipe Costa Camarão.

São Luís – MA

2016

IGOR ABREU BRAGA

**VIGÊNCIA DOS INSTRUMENTOS CONTRATUAIS ADMINISTRATIVOS DE
ESCOPO: uma análise do entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da
União.**

Monografia apresentada à Universidade Federal do Maranhão – UFMA como requisito para obtenção de título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Msc. Felipe Costa Camarão.

APROVADA EM ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Msc. Felipe Costa Camarão (Orientador)

1º Examinador

2º Examinador

Aos meus pais, Antônio Diniz Braga Neto e Maria Edilene Cantanhede de Abreu Braga, pela confiança e apoio hipotecados a mim quando não os merecia, e pelo auxílio eterno que me prestam nos mais variados momentos de aflição.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me conceder a oportunidade de vivenciar o Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão e poder ostentar com orgulho e brio o diploma de bacharel por esta distinta Instituição de Ensino.

Agradeço também aos meus pais, Antônio Diniz Braga Neto e Maria Edilene Cantanhede de Abreu Braga, por cada orientação nesta caminhada, desde os tempos mais tenros até este momento de glória.

Necessário ainda, agradecer aos meus irmãos, Romel Abreu Braga e Amanda Laís Barbosa, por todo o apoio durante esta jornada, nessa toada, aproveito para estender os votos aos meus demais familiares, tantos e tão importantes.

Não poderia também de deixar de mencionar todos os meus companheiros de curso, das inúmeras turmas onde tive a grata oportunidade de compor, e onde fui, sem sombra de dúvidas, recebido sempre com muito calor e entusiasmo. Destaco aqui os meus amigos Jaciel Gonçalves e Júlio Ribeiro, pelos enormes préstimos ofertados a este trabalho

Há ainda que lembrar de todos os mestres que passaram durante esta trajetória acadêmica, onde pude, com cada, não só aprender conceitos técnicos de direito, mas ensinamentos para vida, em especial, agradeço ao meu orientador, Prof. Felipe Costa Camarão, por toda paciência e altivez com que me auxiliou a conduzir este texto.

Á todos os amigos que estiveram ao meu lado, a todos aqueles que me emprestaram um pouco do seu conhecimento durante as iniciações profissionais, destaco aqui a Legalize Consultoria Jurídica, a Secretaria de Estado da Educação do Governo do Maranhão e a Banca Brissac & Fonteles Advocacia, meu muito Obrigado.

“Onde há uma vontade forte, não pode haver grandes dificuldades”. Rui Barbosa.

RESUMO

O presente trabalho analisará a jurisprudência da Corte Federal de Contas acerca da problemática do artigo 57 da Lei 8666/1993 e o prazo de vigência dos instrumentos contratuais administrativos de escopo, espelhando-os com entendimentos doutrinários divergentes, conduzindo o debate de modo a compreender o entendimento do TCU. Assim sendo, a pesquisa foi desenvolvida baseada no método dialético, contrapondo ideias para a formulação a solução ao problema proposto. Dessa forma, as reflexões partem da apresentação de conceitos acerca da Administração Pública e os comandos de ordem principiológica que a regem. Em seguida, far-se-á o estudo dos pontos gerais acerca dos Contratos Administrativos, analisando temas fundamentais como seu conceito, suas características, e suas modalidades de extinção. Finalmente aprofundaremos o estudo (*a vigência dos contratos de escopo*), examinando os entendimentos e interpretando a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Palavras-chave: Contrato administrativo. Escopo. Prazo. Tribunal de Contas da União.

ABSTRACT

This work will analyze the jurisprudence of the Brazilian Federal Court of Accounts on the problematic of article 57 of Law 8.666/1993. This one will also study the term of the contractual administrative instruments of scope, mirroring them with divergent doctrinal understandings, leading the debate in order to comprehend the understanding of the Brazilian Audit Office (TCU – Tribunal de Contas da União). Thus, the research was developed based on the dialectical method, opposing ideas for the solution formulation to the proposed problem. In this way, the reflections depart from the presentation of concepts about Public Administration and the principles of order that govern it. Next, the general points about Administrative Contracts will be studied, analyzing fundamental themes such as its concept, its characteristics, and its extinction modalities. Finally we will deepen the study (*the validity of scope contracts*), and examine the understandings and interpret the jurisprudence of the Tribunal de Contas da União (Brazilian Federal Court of Accounts).

Keywords: Administrative contract. Scope. Deadline. Brazilian Federal Court of Accounts.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.1 Considerações iniciais	12
2.2 Princípios constitucionais	12
2.2.1 Princípio da legalidade	13
2.2.2 Princípio da impessoalidade.....	14
2.2.3 Princípio da moralidade	15
2.2.4 Princípio da publicidade	16
2.2.5 Princípio da eficiência	17
2.3 Princípios infraconstitucionais	18
2.3.1 Princípio da supremacia do interesse público.....	18
2.3.2 Princípio da indisponibilidade do interesse público.....	19
3 NOÇÕES GERAIS SOBRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	21
3.1 Conceito	21
3.2 Características gerais dos contratos administrativos	23
3.2.1 Formalismo	24
3.2.2 Natureza de contrato de adesão	25
3.2.3 Natureza <i>intuitu personae</i>	27
3.2.4 Presença de cláusulas exorbitantes	28
3.2.4.1 Alteração unilateral do contrato.....	28
3.2.4.2 Rescisão unilateral do contrato	30
3.2.4.3 Fiscalização.....	31
3.2.4.4 Aplicação direta de sanções.....	32

3.2.4.5. Ocupação temporária	35
3.2.4.6 Restrições à oposição da exceção do contrato não cumprido (<i>exceptio adimpleti contractus</i>).....	36
3.2.4.7 Exigência de garantia	37
3.3. Extinção.....	39
3.3.1 Cumprimento do objeto	39
3.3.2 Término do prazo	39
3.3.3 Impossibilidade material e jurídica	40
3.3.4 Invalidação (anulação)	40
3.3.5 Rescisão	41
3.2.5.1 Rescisão judicial	41
3.2.5.2 Rescisão amigável	41
3.2.4.3 Rescisão administrativa ou unilateral	42
4 A VIGÊNCIA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO POR ESCOPO – ANALISE ACERCA DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	43
4.1 Considerações preliminares	43
4.2 Vigência dos contratos por escopo – jurisprudência do Tribunal de Contas da União.....	47
4.2.1 Contrato por escopo x contrato por prazo certo	47
4.2.2 Breves comentários acerca da vigência dos contratos de escopo	49
4.2.3 A jurisprudência do Tribunal de Contas da União.....	50
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

1 INTRODUÇÃO

A fixação dos limites de vigência dos contratos administrativos, disciplinada no art. 57, caput, da Lei nº 8.666/93, tem o fulcro de resguardar as condições originais do acordo e impedir contratações por prazo indeterminado, imperativamente vedada pela legislação pátria, limitando o prazo de vigência dos instrumentos contratuais da Administração aos respectivos créditos orçamentários que lhe são referentes.

Entretanto, o próprio dispositivo apresenta excepcionalidades que decorrem da necessidade de prorrogação para continuidade no novo exercício, conferindo tratamento diferenciado à forma de prorrogação de acordo com o tipo de contrato. Assim, nos contratos denominados *serviços contínuos* o prazo é fixado tendo em vista as necessidades públicas permanentes e nos contratos de escopo, por objeto, a fixação da vigência decorre do prazo necessário para execução do objeto a ser entregue à Administração.

O presente trabalho pretende, portanto, examinar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e os mais atualizados entendimentos acerca da problemática do artigo 57 da Lei 8666/1993, prazo de vigência dos instrumentos contratuais administrativos de escopo, espelhando-os com entendimentos doutrinários divergentes, conduzindo o debate de modo a compreender o entendimento da Corte de Contas.

Sendo assim, não haveria de ser diferente que a abordagem da pesquisa fosse desenvolvida com baseada no método dialético, porquanto o caráter essencial da contraposição de ideias para a formulação da resolutividade do problema gerado a partir da hipótese.

O estudo será conduzido a partir da apresentação de diferentes posições doutrinárias e jurisprudenciais sobre a matéria, a fim de se adotar um posicionamento sobre o tema.

Primeiramente buscaremos a solidificação de conceitos técnicos e introdutórios, desenvolvendo aqueles acerca da Administração Pública e os comandos de ordem principiológica, perpassando pelos de natureza constitucional, e em derradeiro pelo exame de demais mandamentos de igual essência, retirados da legislação espacia, cujo estudo não é menos relevante.

Serão trabalhados, ainda, os pontos gerais acerca dos Contratos Administrativos, analisando temas fundamentais como seu conceito, suas características e suas modalidades de extinção, dando ao leitor sustento intelectual para o debate que seguirá.

Por último, aprofundaremos o estudo (*a vigência dos contratos de escopo*), esquadrihando os entendimentos, e confrontando-os, para em seguida, interpretarmos a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, rastreando os motivos que levaram a Corte Federal de Contas a apresentar novo entendimento sobre a matéria.

Assevera-se que ao longo do estudo foram empregadas para construção do raciocínio pesquisas bibliográficas, análise direta do texto de leis e atos normativos disciplinadores da matéria e entendimentos jurisprudenciais.

2 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 Considerações iniciais

Os princípios são orientadores das normas vigentes e auxiliam na formulação de leis e jurisprudências. Podemos salientar que os princípios jurídicos funcionam como ideia central de um sistema, norteando a interpretação lógica, estabelecendo o alcance e sentido às regras existentes no mundo jurídico (FREIRE, 2012).

Da explanação do douto Antônio Rodrigo Candido Freire, inferimos que os comandos principiológicos, trabalham de forma a dar coesão à norma legal, auxiliando o intérprete na compreensão do ordenamento jurídico como um corpo único e indivisível.

Para o Professor Matheus Carvalho:

[...] princípios devem ser encarados como normas gerais coercitivas que orientam a atuação do indivíduo, definindo valores a serem observados nas condutas por ele praticadas. De fato, os princípios encerram ideias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico e harmonioso às demais normas que regulamentam o Direito Administrativo, permitindo sua melhor organização. Por seu turno, os princípios de Direito Administrativo definem a organização e a forma de atuar do ente estatal, estabelecendo o sentido geral de sua atuação (CARVALHO; 2015, p. 56).

Nesse sentido, assevera o doutrinador Marcelo Alexandrino:

Os princípios são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa (ALEXANDRINO; 2015, p. 203).

Dessa maneira, e nos dizeres de Alexandre Guimarães Gavião Pinto, Juiz de Direito do TJ/RJ, o “Direito Administrativo, assim como as demais ciências jurídicas, também é regido por vários princípios, [...] e que merecem uma profunda e detida reflexão (PINTO; 2008, p. 131).”

Passemos agora a essa reflexão.

2.2 Princípios constitucionais

Como visto nos momentos derradeiros do tópico anterior, temos que o Direito Administrativo, como ramo autônomo do conhecimento jurídico, possui seus próprios princípios norteadores.

Dessa forma, dentre os vários existentes, se prostram da mais alta patente aqueles enumerados no caput do artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.¹

2.2.1 Princípio da legalidade

A professora Di Pietro, em precisas e translúcidas palavras, define o princípio da legalidade como a restrição imposta à Administração Pública de fazer apenas o que a lei permite (2014, p. 65).

Contudo, por lógico, a digníssima doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro não se reduz a estas poucas palavras, acrescentando que este comando de ordem principiológica nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isso se dá, por que na medida em que a norma cria poderes sobressalentes para a Administração Pública, está também criando limitações para sua atuação (2014, p. 64-65).

Vejamos agora, o que pensa José Afonso da Silva (2010, p. 84):

*O princípio da legalidade é nota essencial do Estado de Direito. É também, por conseguinte, um princípio basilar do Estado Democrático de Direito, porquanto é da essência do seu conceito subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática. Sujeita-se ao *império da lei*, mas da lei que realize o princípio da igualdade da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais. Toda sua atividade fica sujeita à “lei”, entendida como a expressão da vontade geral, que só se materializa num regime de divisão de Poderes em que ela seja o ato formalmente criado pelos órgãos de representação popular, de acordo com o processo legislativo estabelecido na Constituição. É nesse sentido que se deve entender a assertiva de que o Estado, ou o Poder Público, ou os administradores não podem exigir qualquer ação, nem impor qualquer abstenção, nem tampouco mandar proibir coisa alguma aos administrados senão em virtude de lei.*

Para Alexandre de Moraes (2010, p. 41), “o primado soberano da lei, cessa o privilégio da vontade caprichosa do detentor do poder”, de maneira tal, que o comando em estudo se configuraria com uma clara garantia constitucional.

Já Hely Lopes Meirelles, caracteriza o comando em exame como aquele que sujeita o Administrador Público, em sua atividade funcional, a execução do bem comum e a obediência

¹ 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: [...].

dos mandamentos da lei. É imperioso observar uma exposição mais extensiva do pensamento de Meirelles (2010, p. 89):

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade da administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.748/99. Com isso, fica evidente que, além da atuação conforme a lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim.

Em síntese, pode-se afirmar que o princípio da legalidade é uma garantia individual, imposta pela Constituição da República, compelindo o Estado a apenas agir na direção que a lei determina, resguardando o cidadão de quaisquer excessos efetuados pelo poder público fora do limite legal.

2.2.2 Princípio da impessoalidade

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. [...]. (DE MELLO; 2010, p. 114).

Da transcrição dos ensinamentos do Mestre Administrativista, professor Celso de Mello, podemos inferir que o princípio aqui analisado se materializa como o imperativo a podar imperfeições do cotidiano da vida administrativa, já que impedi que afinidades, animosidades e sentimentos afins interfiram na atividade funcional da Administração pública.

Nesse mesmo sentido, temos a interpretação do professor Carvalho Filho (2014, p. 20):

O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros. Aqui reflete a aplicação do conhecido princípio da finalidade, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se

alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória.

Por fim, importante é ressaltar que tal comando encontra-se expressamente determinado pela Carta Magna de 1988, em seu art. 37, § 1º:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.²

2.2.3 Princípio da moralidade

Preliminarmente, urge destacar, apenas a título de informação - já que não pretende o presente trabalho esgotar a discussão que segue - que nem todos os autores aceitam a existência desse princípio, em suma, por compreenderem que o conceito de moral é vago e impreciso (DI PIETRO; 2014, p. 77).

Di Pietro demonstra que a imoralidade administrativa tem sua gênese ligada a ideia de desvio de poder, de modo que esta imoralidade estaria não no ato administrativo em si, mas na intenção do agente. É tal a lição da grandiosa professora (2014, p. 78):

Além disso, o princípio deve ser observado não apenas pelo administrador, mas também pelo particular que se relaciona com a Administração Pública. São frequentes, em matéria de licitação, os conluíus entre licitantes, a caracterizar ofensa a referido princípio. Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum da honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa. É evidente que, a partir do momento em que o desvio de poder foi considerado como ato ilegal e não apenas imoral, a moralidade administrativa teve seu campo reduzido; o que não impede, diante do direito positivo brasileiro, o reconhecimento de sua existência com princípio autônomo.

Para Alexandre Santos de Aragão (2013, p. 174) *princípio da moralidade* faz referência a atos administrativos que fogem ao que seria o comportamento de um bom administrador, de um administrador probo, como também um ato violador do sistema normativo vigente.

² 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:

[...]

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

José Carvalho Filho (2014, p. 21-22), argui:

[...] o princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta” devendo “não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto.

Percebe-se, pois, que deve o administrador público e aquele com quem a Administração Pública se envolve, considerar sempre a finalidade da ação e o bem comum a que ela se destina.

2.2.4 Princípio da publicidade

O instituto em apreço encontra-se expressamente previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição da República, e em outras manifestações específicas a respeito da liberdade de informação dentro da Carta Magna, constituindo-se, portanto, como um pilar do Estado Democrático de Direito Brasileiro.³

Celso Antônio Bandeira de Melo transpõe que o *princípio da publicidade* assegura o dever de transparência inerente às atividades administrativas públicas, garantindo o acesso a informações de interesse coletivo. Em suas palavras (2010, p. 114):

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Nessa esteira, compreende José Afonso da Silva (2010, p. 341):

A *publicidade* sempre foi tida como um princípio administrativo, por que se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. Especialmente exige-se que se publiquem atos que devam surtir efeitos externos, for ados órgãos da Administração.

³ 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: [...].

É válido, ainda, que a constituição só admite ações sigilosas por parte da Administração Pública quando imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, conforme o art. 5º, XXXIII da CF/88.⁴

Por fim, porém não de menor importância, *traz-se à luz* os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles. Para ele (2010, p. 96-97), o princípio da publicidade não só assegura o conhecimento e controle dos atos da administração pelos administrados, como configura-se como instituto a efetivar os atos administrativos, abrangendo toda a atuação estatal.

2.2.5 Princípio da eficiência

A Emenda Constitucional nº. 19/98⁵ adicionou ao texto magno o princípio da eficiência, que, “em uma ideia muito geral”, “significa fazer acontecer com racionalidade”, orientando “a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo” (DA SILVA; 2010, p. 342).

Nestes termos, a compreensão exarada por Hely Lopes Meirelles (2010, p. 98):

O *princípio da eficiência* exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Alinhado a esse entendimento, Alexandre de Moraes (2010, p 331), diz que

no sentido de pretender garantir maior qualidade na atividade pública e na prestação dos serviços públicos, passou a proclamar que a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverá obedecer, além dos tradicionais princípios de

⁴ 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, nos termos seguintes:

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

[...]

⁵ [...] Art. 3º O caput, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se ao artigo os §§ 7º a 9º:

"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: [...]".

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, também ao princípio da eficiência.

Por último, Carvalho Filho (2014, p. 31), afirma que o princípio da eficiência “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”.

2.3 Princípios infraconstitucionais

Não apenas os *princípios constitucionais* a Administração Pública deve observar durante sua atuação. Há outros comandos de mesma ordem dispostos na legislação avulsa, dos quais destacamos.

2.3.1 Princípio da supremacia do interesse público

O princípio da Supremacia do Interesse Público é posto, por força da Lei 9.784/99, como um comando de observância obrigatória pela Administração Pública. Nos dizeres da legislação, corresponde ao “atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em lei”.⁶

Vejamos o que diz Meirelles (2010, p. 105) sobre o tema:

A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral. Em razão dessa inerência, deve ser observado mesmo quando as atividades ou serviços públicos forem delegados aos particulares.

Nesse sentido, observa Celso de Mello (2010, p. 99), ao alertar que “os sujeitos de Administração Pública têm que buscar o atendimento do interesse alheio, qual seja, o da coletividade, e não o interesse próprio organismo, *qua tale* considerado, e muito menos o dos agentes estatais”.

⁶ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

[...]

Para Di Pietro (2014, p. 65), “esse princípio está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública”, inspirando “o legislador” e vinculando “a autoridade administrativa em toda a sua atuação”.

O professor Carvalho Filho (2014, p.34) leciona:

As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade. Desse modo, não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o Welfare State (Estado/bem-estar), dedicado a atender ao interesse público. Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público. Trata-se, de fato, do primado do interesse público. O indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade, não podendo os seus direitos, em regra, ser equiparados aos direitos sociais. Vemos a aplicação do princípio da supremacia do interesse público, por exemplo, na desapropriação, em que o interesse público suplanta o do proprietário; ou no poder de polícia do Estado, por força do qual se estabelecem algumas restrições às atividades individuais.

Verifica-se, portanto, que tal imperativo constitui-se como norma de excelência para a Administração Pública; e, em outro aspecto, para o administrado, já que induz forçosamente o Poder Público a atuar em nome do bem coletivo.

2.3.2. Princípio da indisponibilidade do interesse público

Segundo Alexandrino (2015, p. 203):

Em razão do princípio da indisponibilidade, não é concedida liberdade absoluta ao administrador, para concretizar transações de qualquer natureza, sem prévia autorização legal. Insta salientar que os agentes públicos não têm disponibilidade sobre os interesses públicos destinados à sua guarda e realização, até porque os bens, direitos e interesses públicos são confiados ao administrador tão-somente para a sua gestão, e jamais para a sua disposição sem justa causa. Por esse motivo é que o poder de disposição para aliená-los, renunciá-los ou transacioná-los, dependerá sempre de lei. O exercício da atividade administrativa representa deveres para o agente público e para a própria administração, como os deveres de guarda, aprimoramento e conservação do interesse público.

Para Cláudia Mara de Almeida Rabelo Viegas (2016):

Administração deve realizar suas condutas sempre velando pelos interesses da sociedade, mas nunca dispondo deles, uma vez que o administrador não goza de livre disposição dos bens que administra, pois o titular desses bens é o povo. Isto

significa que a Administração Pública não tem competência para desfazer-se da coisa pública, bem como, não pode desvincular-se da sua atribuição de guarda e conservação do bem. A Administração também não pode transferir a terceiros a sua tarefa de zelar, proteger e vigiar o bem. Ademais a disponibilidade dos interesses públicos somente pode ser feita pelo legislador.

Matheus Carvalho (2015, p. 60) leciona:

[...] este princípio define os limites da atuação administrativa e decorre do fato de que a impossibilidade de abrir mão do interesse público deve estabelecer ao administrador os seus critérios de conduta. De fato, o agente estatal não pode deixar de atuar, quando as necessidades da coletividade assim exigirem, uma vez que suas atividades são necessárias à satisfação dos interesses do povo.

Assim, podemos depreender, que pelo comando em apreço, a Administração Pública, deve, além de sempre agir no interesse público, jamais dispor de um interesse da coletividade, visto que as atividades do gestor público devem ser sempre voltadas para ao contentamento da coletividade.

Neste capítulo foi realizado um apanhado dos principais comandos de ordem principiológica do ordenamento jurídico pátrio, porquanto serem de máxima importância para a compreensão do tema abordado e melhor entendimento do capítulo seguinte, em que serão estudados os mais significativos conceitos acerca dos Contratos Administrativos.

3 NOÇÕES GERAIS SOBRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

3.1 Conceito

Contratos são de forma geral todas as relações jurídicas formadas a partir de um acordo de vontades, no qual cada parte se obriga a cumprir determinada prestação de modo que não haja poder de alteração ou extinção concentrado unilateralmente em únicas mãos, o chamado equilíbrio contratual.

Dito isso, cumpre ressaltar que, como sabido, nem todos os acordos celebrados pelo governo pertencem à subespécie denominada de contratos administrativos, sendo imperioso que se diferencie, para melhor compreensão do tema, contratos administrativos, objeto deste estudo, de contratos da administração pública.

Dessa maneira, entende-se como o marco da distinção entre as modalidades supracitadas que enquanto os chamados contratos da administração são regidos por normas do direito privado, os contratos administrativos sob a égide do direito público, tolerando tão somente, a aplicação suplementar de normas privadas.

Nesse sentido, vejamos o que leciona o digníssimo professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 627-628):

Tradicionalmente entende-se por contrato a relação jurídica formada por um acordo de vontades, em que as partes obrigam-se reciprocamente a prestações de vontades concebidas como contrapostas e de tal sorte que nenhum dos contratantes pode unilateralmente alterar ou extinguir o que resulta da avença. Daí o dizer-se que o contrato é uma forma de composição pacífica de interesses e que faz lei entre as partes.

Seus traços nucleares residem na *consensualidade* para formação do vínculo e na *autoridade* de seus termos, os quais se impõem igualmente para ambos os contratantes.

Nem todas as relações jurídicas travadas entre Administração e terceiro resultam de atos unilaterais. Muitas delas procedem de acordos de vontade entre o Poder Público e terceiros. A estas últimas costuma-se denominar “contratos”.

Dentre eles distinguem-se, segundo a linguagem doutrinária corrente:

- a) contratos de Direito Privado da Administração;
- b) “contratos administrativos”.

Os primeiros regem-se quanto ao conteúdo e efeitos pelo Direito Privado e os segundos reger-se-iam pelo Direito Administrativo. Assim, como exemplos dos primeiros têm-se a compra e venda de um imóvel, a locação de uma casa para nela instalar uma repartição pública etc. Exemplificam os segundos a concessão de serviço público, o contrato de obra pública, a concessão de uso de bem público.

Uns e outros estão *parificados* pelo menos quanto às condições e formalidades para estipulação e aprovação, disciplinadas *pelo Direito Administrativo*; do que resultam, caso violadas as normas pertinentes, vícios específicos a estas figuras; vale dizer: caracterizados de acordo com os princípios e normas do Direito Administrativo.

Ditos contratos *diferem* entre si quanto à disciplina do vínculo. Isto é: enquanto os contratos de Direito Privado travados pela Administração regulam-se em seu conteúdo pelas normas desta província do Direito - ressalvados os aspectos supra-

referidos -, os "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 instituto.

Superada essa premissa preliminar e dado o ponto inicial para a análise do tópico, depreende-se da norma que disciplina o Regime de Contratação de Direito Público, Lei 8.666 de 1993, que contrato administrativo é todo o ajuste entre particulares e a Administração Pública (órgãos e entidades), em que se visualize um acordo de vontades para formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, independentemente da denominação utilizada.⁷

Nessa toada, José Carvalho Filho (2014, p. 175) expõe que “pode-se conceituar o contrato administrativo como 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”.

O nobre doutrinador Hely Lopes Meirelles (2010, p. 215) nos ensina que:

Contrato administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração

Nessa conceituação enquadram-se os ajustes da Administração direta e indireta, por que ambas podem firmar contratos com peculiaridades administrativas que os sujeitem aos preceitos do Direito Público.

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

Nessa esteira, o professor Matheus Carvalho (2015, p. 525) escreve que:

[...] os contratos administrativos são as manifestações de vontade entre duas ou mais pessoas visando à celebração de negócio jurídico, havendo a participação do Poder Público, atuando com todas as prerrogativas decorrentes da supremacia do interesse público, visando sempre à persecução de um fim coletivo. Este contrato é regido pelo direito público, sendo inerentes a ele todas as prerrogativas e limitações de Estado.

⁷ Art. 54: Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

§ 2º Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta.

Em síntese, podemos afirmar que contratos administrativos são os acordos celebrados pelos entes integrantes da Administração Pública com terceiros (particulares ou não), em que atuem nesta forma, regidos por normas de direito público, com o intuito de realizar objetivo de interesse da coletividade (público).

Desta forma, tendo de forma satisfatória dado clareza ao tópico em apreço, passa-se a expor os demais temas necessários à compreensão do objetivo do presente estudo.

3.2 Características gerais dos contratos administrativos

Os contratos administrativos, como observado no tópico anterior, possui características específicas, que os diferenciam dos contratos de direito privado, visto serem regidos, predominantemente, por normas de direito público, de forma que ao Estado são garantidos prerrogativas e privilégios para a boa desenvoltura da sua atividade fim, em consequência da importância das atividades desempenhadas pela Administração Pública.

Segundo o professor Alexandrino (2015, p. 569);

[...] apontar como principais características dos contratos administrativos serem eles sempre consensuais (embora se trate de contratos de adesão) e, em regra, formais, onerosos, comutativos e celebrados *intuitu personae* (devem, em princípio, ser executados pelo contratado, não se admitindo a livre subcontratação)⁸, assevera posteriormente que além “dessas características, os contratos administrativos devem ser precedidos de licitação, somente inexigível, dispensada ou dispensável nos casos previstos na lei”.

Dito, é fundamental a explanação acerca do tema, passamos agora a aprofundá-lo.

3.2.1. Formalismo

Os contratos administrativos devem observar requisitos, intrínsecos e extrínsecos, determinados na legislação⁸, não havendo forma livre para sua lavratura. Por regra devem ser escritos, sendo nulo e de nenhum efeito o contrato administrativo verbal, salvo nos casos onde a própria legislação excepciona, conforme o artigo 60, parágrafo único, da Lei 8666/93, que permite tal modalidade quando de compras de pronto pagamento e pequeno valor, este último

⁸ “Possui a relação jurídica do contrato administrativo algumas peculiaridades próprias de sua natureza. Assim é que esse tipo de contrato se reveste das seguintes características: 1. formalismo, porque não basta o consenso das partes, mas, ao contrário, é necessário que se observem certos requisitos externos e internos; [...]” (CARVALHO FILHO; 2014, p. 180).

conceito extrai-se por expressa determinação legal por combinação do dispositivo retro mencionado com o artigo 23 do mesmo diploma.⁹¹⁰

Assevera-se que o instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites dessas duas modalidades de licitação. Nos demais casos, o instrumento de contrato é facultativo. Entretanto, ressalta-se que a hipótese das linhas anteriores não se trata de contrato verbal. O estatuto estabelece que, na hipótese de dispensar o uso do instrumento de contrato, a administração deverá substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tal situação também é permitida quando de compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, da qual não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.¹¹

⁹ Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem. Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

¹⁰ Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação: I - para obras e serviços de engenharia: a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais); b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior: a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais); c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). § 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. § 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação. § 3º A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País. § 4º Nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência. § 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço. § 6º As organizações industriais da Administração Federal direta, em face de suas peculiaridades, obedecerão aos limites estabelecidos no inciso I deste artigo também para suas compras e serviços em geral, desde que para a aquisição de materiais aplicados exclusivamente na manutenção, reparo ou fabricação de meios operacionais bélicos pertencentes à União. § 7º Na compra de bens de natureza divisível e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, é permitida a cotação de quantidade inferior à demandada na licitação, com vistas a ampliação da competitividade, podendo o edital fixar quantitativo mínimo para preservar a economia de escala. § 8º No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número.

¹¹ Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de

Válido é mencionar a compreensão do TCU sobre o tema do parágrafo anterior. Explica o professor Marcelo Alexandrino (2015, p. 570):

É interessante saber que o Tribunal de Contas da União (TCU) faz uma interpretação contrário sensu dessa regra do § 4.º do art. 62 da Lei 8.666/ 1 993 para afirmar que o termo de contrato é obrigatório nas contratações, de qualquer valor, das quais resultem obrigações futuras (por exemplo, compras para entrega futura ou parcelada do objeto, ou contratações em que o contratado se obrigue a prestar assistência técnica). Aliás, segundo orientação corrente no âmbito do TCU, as contratações oriundas de licitações realizadas na modalidade pregão também devem, obrigatoriamente, ser formalizadas por meio de termo de contrato - salvo no caso de compras, de qualquer valor, com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, das quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

Por fim, destaca-se ainda, que em homenagem ao *princípio da publicidade*, a norma determina que se deve informar a minuta do contrato, independente do seu valor, imprensa oficial, como condição de eficácia da avença,¹² e ainda que é permitido a qualquer licitante o conhecimento dos termos do contrato e do respectivo processo licitatório e, a qualquer interessado, a obtenção de cópia autenticada, mediante o pagamento dos emolumentos devidos.¹³

3.2.2 Natureza de contrato de adesão

Sobre o tema Ronny Charles (2015, p. 548-549) elucida:

licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. § 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação. § 2º Em "carta contrato", "nota de empenho de despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei. § 3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber: I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado; II - aos contratos em que a Administração for parte como usuária de serviço público. § 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

¹² Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais. Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

¹³ Art. 63. É permitido a qualquer licitante o conhecimento dos termos do contrato e do respectivo processo licitatório e, a qualquer interessado, a obtenção de cópia autenticada, mediante o pagamento dos emolumentos devidos.

A incidência do regime jurídico de direito administrativo traz algumas características peculiares ao contrato administrativo, já que nele a Administração atua com restrições e com prerrogativas extraordinárias que a colocam em um patamar de superioridade em relação à parte contratada. Embora não haja uniformidade na doutrina, podem ser destacadas algumas características: [...]

c) Natureza de contrato de adesão: A forte regulação dada pela lei gera uma característica identificada pela doutrina como natureza de contrato de adesão. Entendendo este como um contrato “cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente”, pode-se defender tal característica. (...).

Nesse sentido, nos esclarece Ana Julia Almeida Ribeiro (2015):

As cláusulas contratuais são fixadas previamente de forma unilateral pela Administração, cabendo ao particular aderí-las, tal como acontece, por exemplo, nos contratos particulares de telefonia ou contratos de plano de saúde. Essa característica é evidenciada com a norma art. 40 § 2º, da lei, segundo a qual, dentre os anexos do edital da licitação, deve constar necessariamente “a minuta do contrato a ser firmado entre a administração e o licitante vencedor”; com isto fica a minuta do contrato sujeita ao princípio da vinculação do edital.

Percebe-se, poia, em síntese, pela redação do artigo 40, § 2º, da Lei nº 8.666, que dentre os anexos do edital da licitação, deve constar necessariamente "a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor".¹⁴ Isto quer dizer que pelo instrumento convocatório da licitação, no qual o poder público faz uma oferta a todos os interessados, fixando as condições em que pretende contratar, a apresentação de propostas pelos licitantes equivale à aceitação da oferta feita pela Administração. É ainda válido mencionar que mesmo quando o contrato não é precedido de licitação, é a Administração que estabelece, previamente, as cláusulas contratuais.¹⁵

¹⁴ Art. 40: [...] § 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante: I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos; II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor; IV - as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

¹⁵ “Todas as cláusulas dos contratos administrativos são fixadas unilateralmente pela Administração. Costuma-se dizer que, pelo instrumento convocatório da licitação, o poder público faz uma oferta a todos os interessados, fixando as condições em que pretende contratar; a apresentação de propostas pelos licitantes equivale à aceitação da oferta feita pela Administração. Essa ideia se confirma com a norma do artigo 40, § 2º, da Lei nº 8. 666, segundo a qual, dentre os anexos do edital da licitação, deve constar necessariamente "a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor"; com isto, fica a minuta do contrato sujeita ao princípio da vinculação ao edital. Mesmo quando o contrato não é precedido de licitação, é a Administração que estabelece, previamente, as cláusulas contratuais, vinculada que está às leis, regulamentos e ao princípio da indisponibilidade do interesse público” (DI PIETRO; 2014, p. 279-280).

3.2.3. Natureza *intuitu personae*

Todos os contratos para os quais a lei exige licitação são firmados *intuitu personae*, ou seja, em razão de condições pessoais do contratado, apuradas no procedimento da licitação, para tanto, os certames contam com um processo prévio de habilitação, afim de assegurar que o contrato terá condições de manter sua contraparte até o fim da execução.¹⁶

Desta forma, em tese a Lei nº 8.666/93, no artigo 78, VI, veda a subcontratação, total ou parcial, do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial.¹⁷ Entretanto como se observa na explanação do douto Matheus Carvalho, tal pode ocorrer em homenagem ao disposto no artigo 72 do Estatuto¹⁸, observemos:

No que pertine à subcontratação, a lei 8666/93, no seu artigo 72, prevê esta possibilidade, sendo certo que só ocorrerá se houver previsão no edital ou no contrato e desde que haja a concordância da Administração, sob pena de haver a rescisão contratual. (CARVALHO; 2015, p. 527).

O exímio doutrinador, no entanto, assevera que a matéria não é pacífica dentro da comunidade jurídica, vejamos:

Este assunto é divergente e há quem afirme ser inconstitucional qualquer previsão que permita a subcontratação, por se tratar de burla ao procedimento licitatório. Afinal, estar-se-á entregando o objeto do contrato a quem não foi vencedor no certame, gerando a possibilidade de fraudes e de contratação de "laranjas" pelos particulares. A matéria será analisada em tópico específico. (CARVALHO; 2015, p. 527).

Ressalta-se por fim, que no caso de serviços técnicos especializados a lei veda sob qualquer hipótese a realização de subcontratação.¹⁹

¹⁶ “Os contratos administrativos, em regra, são contratos pessoais, celebrados *intuitu personae*, ou seja, a execução do contrato deve ser levada a termo pela mesma pessoa (física ou jurídica) que se obrigou perante a administração. A natureza pessoal dos contratos administrativos decorre principalmente do fato de serem eles celebrados após a realização de um procedimento licitatório em que se visa, não apenas a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, mas também a selecionar uma pessoa, física ou jurídica, que ofereça condições de assegurar a adequada execução do que foi contratado. Por esse motivo, as licitações, regra geral, por uma fase de habilitação, em que os pretendentes a contratar com a administração comprovam possuir qualificação técnica, econômico-financeira, regularidade fiscal etc. – condições pessoais que ensejam a presunção de que aquela pessoa tem aptidão para executar adequadamente o objeto do contrato.” (ALEXANDRINO; 2014, p. 571).

¹⁷ Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato: [...]. 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; [...].

¹⁸ Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

¹⁹ Art. 13. [...] § 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou

3.2.4 Presença de cláusulas exorbitantes

As chamadas cláusulas exorbitantes, agasalhadas na Lei nº 8.666/93 em sua maioria, são aquelas que não seriam comuns ou lícitas em contratos cíveis, celebrados entre particulares, pois colocam a Administração em posição de supremacia, na medida que conferem prerrogativas a esta última com quem com ela contrata. A seguir, analisar-se-á essas cláusulas:

3.2.4.1. Alteração unilateral do contrato

Tendo por escopo a melhor adequação às finalidades de interesse público e, ainda, observando os direitos do administrado, essencialmente os limites legais de alteração e o direito ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, é conferida à Administração a prerrogativa de alterar unilateralmente o contrato.

A lei especifica os casos em que é cabível a utilização do instituto em apreço, quais sejam, quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos (alteração qualitativa) e quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos pela lei (alteração quantitativa).²⁰

Sendo assim, a norma não poderia se omitir quanto aos limites possíveis de alteração, sendo estes de 25% do valor inicial atualizado do contrato e 50% no caso específico de reforma de edifício ou de equipamento, aplicável esse limite ampliado somente para os acréscimos (para as supressões permanece o limite de 25%).²¹

inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.

²⁰ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: I - unilateralmente pela Administração: a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos; b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

²¹ Art. 65: [...] §1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. § 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: [...].

Assevera-se que somente as cláusulas regulamentares serão atingidas, sendo as denominadas cláusulas econômico-financeiras protegidas legalmente, senão vejamos os dizeres de Hely Lopes Meirelles (2005, p. 205):

Já vimos que em todo contrato administrativo coexistem duas ordem de cláusulas: as *econômicas* e as *regulamentares* do serviço, da obra ou do fornecimento. Aquelas são inalteráveis unilateralmente, porque fixam a remuneração e os direitos do contratado perante a Administração e estabelecem a *equação financeira* a ser mantida durante toda a execução do contrato; esta – as *regulamentares* ou *de serviço* – são alteráveis unilateralmente pela Administração segundo as exigências do interesse público que o contrato visa atender. A variação do interesse público é que autoriza a alteração do contrato e até mesmo sua extinção, nos casos extremos em que execução se torna inútil ou prejudicial à comunidade.

Prossegue o ilustre doutrinador ressaltando que o equilíbrio econômico financeiro deve ser protegido. Para tanto, opera-se reajuste na equação original²² e nos preços e tarifas²³, afim de manter a honestidade da avença:

Embora alteras as *cláusulas regulamentares* ou *de serviço*, deverá ser mantido o *equilíbrio econômico* do contrato, isto é, a relação inicial *encargo/remuneração*. Isto porque – repetimos – se, de um lado, a Administração tem o poder de modificar o projeto e as condições de execução do contrato, para adequá-lo às exigências supervenientes do interesse público, de outro lado, o contratado tem o direito de ver mantida a equação financeira originariamente estabelecida no ajuste. Para tanto operam-se os *reajustes econômicos* que se tornarem necessários à restauração do equilíbrio financeiro do contrato, rompido pelo ato unilateral da Administração. É o que os franceses denominam “equivalência honesta”, ou seja, uma relação justa entre o interesse da Administração e do contratado (MEIRELLES; 2005, p. 209).

Finalizando este tópico, informa-se que a imensa maioria dos conceitos pertinentes a esta tônica encontram-se no art. 65 da Lei 8.666/1993.²⁴

²² Art. 65: [...] § 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial (BRASIL, 1993).

²³ Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: [...] III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; [...] (BRASIL, 1993).

²⁴ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: I - unilateralmente pela Administração: a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos; b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei; II - por acordo das partes: a) quando conveniente a substituição da garantia de execução; b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários; c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço; d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso

3.2.4.2. Rescisão unilateral do contrato

Como explorado no tópico 3.1, os contratos administrativos, diferentemente do regidos pelo direito privado, conferem a uma das partes - a administração pública - posição de supremacia jurídica ante a outra - o particular, uma das mais expressivas manifestações dessa desigualdade jurídica é a possibilidade que a lei confere à administração pública de rescindir unilateralmente o contrato, isto é, extingui-lo antes do prazo, sem necessidade de recorrer ao Poder Judiciário ou de obter o consentimento do particular contratado.

Tal medida é prevista²⁵ quando da ocorrência de inadimplemento contratual inescusável pelo particular contratado, e ainda em razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, como também na hipótese de força maior ou caso fortuito.

fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. § 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. § 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: I - (VETADO); II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. § 3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo. § 4º No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados. § 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso. § 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial. § 7º (VETADO) § 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

²⁵ 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

3.2.4.3. Fiscalização

A Lei 8.666/1993 expressamente enumera como prerrogativa da administração a fiscalização da execução dos contratos administrativos.²⁶ Esse poder-dever de fiscalização e acompanhamento é permanente e abrange todo o período de execução do contrato, devendo o ente administrativo indicar um representante do órgão para realizar o acompanhamento e fiscalização da execução da avença, ressalta-se que pode haver contratação de terceiros para auxiliar o servidor em sua competência.²⁷²⁸

Ressalta-se ainda que o contratado deve manter preposto, aceito pela administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato.

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. Parágrafo único. Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados nos autos do processo, assegurado o contraditório e a ampla defesa. XVIII – descumprimento do disposto no inciso V do art. 27, sem prejuízo das sanções penais cabíveis (BRASIL, 1993).

²⁶ Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de: [...] III - fiscalizar-lhes a execução; [...].

²⁷ Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. §1.º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. §2.º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

²⁸ “Trata-se de prerrogativa do poder público, também prevista no artigo 58, III, e disciplinada mais especificamente no artigo 67, que exige seja a execução do contrato acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. A este fiscal caberá anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados ou, se as decisões ultrapassarem sua competência, solicitá-las a seus superiores. O não atendimento das determinações da autoridade fiscalizadora enseja rescisão unilateral do contrato (art. 78, VII), sem prejuízo das sanções cabíveis.” (DI PIETRO; 2014, p. 284).

Por fim, é importante enfatizar que a fiscalização não exclui ou reduz a responsabilidade do contratado pelos danos que, por culpa ou dolo, a execução do contrato venha a causar a terceiros.²⁹

3.2.4.4. Aplicação direta de sanções

A administração pública tem o poder de aplicar ao contratado sanções legalmente previstas, de maneira direta, independe de prévia manifestação do Poder Judiciário, sempre que houver inexecução total ou parcial do contrato,³⁰ sendo elas: a) multa de mora por atraso na execução do contrato; b) advertência; c) multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato, por inexecução total ou parcial do contrato; d) suspensão temporária da possibilidade de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração, por prazo não superior a dois anos; e) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública.³¹

O professor Matheus Carvalho (2015, p. 539-540) elucida o tema:

O art. 58, IV, da lei 8.666/93, define também como cláusula exorbitante, o poder de aplicar penalidades aos particulares contratados em decorrência de descumprimento do acordo, ainda que se trate de inexecução parcial. As penalidades a serem aplicadas estão previstas na legislação e se dividem em quatro hipóteses, de acordo com a gravidade da infração cometida.

a) Advertência: sempre por escrito, para sancionar infrações mais leves praticadas pelo particular contratado.

b) Multa: trata-se de penalidade pecuniária e deve ter previsão de valor definida no bojo do acordo firmado. Assim, como as demais penalidades, a multa deve ser aplicada após regular processo administrativo e poderá ser descontada da garantia do respectivo contratado. Consoante já explicitado, se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua

²⁹ Art. 70. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.

³⁰ Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de: [...] IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste; [...] (BRASIL, 1993).

³¹ Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: I - advertência; II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato; III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos; IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior (BRASIL, 1993).

diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.

[...]

c) Suspensão de contratar com poder público e participar de procedimentos licitatórios: por, no máximo, dois anos. Neste caso, a empresa fica impedida de participar de certames e celebrar contratos com o ente federativo que aplicou a penalidade.

d) Declaração de inidoneidade: enseja proibição de licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada que, também, não pode ultrapassar dois anos.

Assevera-se, pois, que deve ser assegurado o exercício do contraditório e da ampla defesa, no âmbito de um processo administrativo regularmente instaurado, devendo a administração facultar ao particular a apresentação de defesa prévia.³²³³³⁴

Assim sendo, temos que da aplicação das penas de advertência, multa e suspensão temporária cabe recurso, dirigido à autoridade superior, por meio da autoridade que aplicou a pena, podendo esta última reconsiderar sua decisão ou dar encaminhamento ao processo ao servidor competente, o qual decidira o feito, destacamos que todas as ações acima detêm o prazo máximo de cinco dias úteis. A autoridade ainda poderá dar, a seu julgamento, efeito suspensivo ao recurso interposto. Já para a sanção de declaração de inidoneidade, é importante ressaltar que cabe o pedido de reconsideração, em prazo mais extenso, dez dias úteis, contados da intimação.³⁵

³² “Para aplicar qualquer dessas sanções, a administração deve facultar ao particular a apresentação de defesa prévia, no prazo de cinco dias úteis (art. 87, § 2.º). A Lei 8.666/ 1993 não explicita o termo de início de contagem desse prazo, mas podemos inferir que os cinco dias úteis serão contados da intimação do administrado para apresentar sua defesa. Nessa intimação, obviamente, serão comunicadas ao interessado todas as falhas ou irregularidades que lhe estiverem sendo imputadas, e outras informações relevantes sobre o processo administrativo respectivo, cuja vista, desde logo, ser-lhe-á franqueada. (ALEXANDRINO, 2015, p. 580).

³³ “O direito de defesa, que está previsto no artigo 87, caput, da Lei nº 8.666/93, constitui exigência constitucional contida no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal; para exercer esse direito, o interessado dispõe do prazo de cinco dias, salvo na hipótese de declaração de inidoneidade, em que o prazo se eleva para dez dias (§§ 2º e 3º do art. 87)” (DI PIETRO; 2014, 286).

³⁴ Art. 87. [...] § 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis (BRASIL, 1993).

³⁵ Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem: I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de: [...] f) aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa; [...] III - pedido de reconsideração, de decisão de Ministro de Estado, ou Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, na hipótese do § 4º do art. 87 desta Lei, no prazo de 10 (dez) dias úteis da intimação do ato. [...] § 2º O recurso previsto nas alíneas "a" e "b" do inciso I deste artigo terá efeito suspensivo, podendo a autoridade competente, motivadamente e presentes razões de interesse público, atribuir ao recurso interposto eficácia suspensiva aos demais recursos. [...] § 4º O recurso será dirigido à autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso,

Realçamos que, enquanto a pena de suspensão não pode ultrapassar dois anos, a sanção de declaração de inidoneidade deve ter a duração mínima de dois anos e máxima a depender de quando o apenado ressarcir os prejuízos causados a Administração, a chamada reabilitação.³⁶

Importante é discriminar acerca da abrangência das penalidades, já que os incisos III e IV do artigo 87 adotam terminologia diversa ao se referirem à Administração Pública, o que permite inferir que é diferente o alcance das duas penalidades. Vejamos a elucidação pelo quadro demonstrativo abaixo:

Quadro 1 – Quadro demonstrativo de abrangências das sanções nos contratos administrativos.

QUADRO DEMONSTRATIVO		
ABRANGÊNCIA	SANÇÃO	DISPOSITIVO LEGAL
ÓRGÃO SANCIONADOR Ex: Ministério do Planejamento	Suspensão temporária de participar de licitação com a Administração Pública	III, do Art. 87 da Lei 8.666/93
	Impedimento de contratar com a Administração Pública	III, do Art. 87 da Lei 8.666/93
ENTE DA FEDERAÇÃO: Ex: UNIÃO, ESTADO, DISTRITO FEDERAL OU MUNICÍPIO (de forma isolada)	Impedimento de licitar com o ente federativo sancionador	Art. 7º, do 10.520/2005
	Impedimento de contratar com o ente federativo sancionador	Art. 7º, do 10.520/2005
TODOS OS ÓRGÃOS E	Declaração de Inidoneidade	IV, do Art. 87 da Lei

a decisão ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade (BRASIL, 1993).

³⁶ Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: [...] III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos; [...] § 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação (BRASIL, 1993).

ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.		8.666/93
---	--	----------

Fonte: Caderno de Logística – Sanções Administrativas em Licitações e Contratos, 2014 – pág. 14

Ressalte-se que as cobranças das multas têm auto-executoriedade, ou seja, a Administração pode reter a garantia e, se esta não for suficiente, pode deduzir o seu valor de importâncias devidas ao contratado, caso ainda falte, deverá proceder a cobrança judicial.³⁷³⁸³⁹

Por fim, salienta-se que é vedado a acumulação de sanções administrativas, registrando como única exceção, por clara determinação do estatuto, a aplicação conjunta da pena de multa com as demais faltas administrativas.⁴⁰

3.2.4.5. Ocupação temporária

Com efeito, nos casos de serviços essenciais, a Administração Pública poderá 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. (CARVALHO; 2015, p. 539).

Como se infere da inteligência acima, do eminente professor Matheus Carvalho, quando o contrato tiver como objeto a prestação de um serviço essencial, a administração

³⁷ “As multas aplicadas pela administração podem ser diretamente descontadas da garantia prestada pelo contratado, quando houver. Ademais, se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela diferença, que será descontada, pela própria administração, dos pagamentos por ela eventualmente devidos ao contratado (art. 86, §§ 2.º e 3.º, e art. 87, § 1.º). Conforme se constata, a exigência das multas, nessas hipóteses, reveste-se de autoexecutoriedade. Entretanto, se não houver pagamentos devidos pela administração ao contratado, ou se o valor deles for inferior à diferença entre as multas e a garantia prestada, a parcela remanescente das multas terá que ser cobrada judicialmente, vale dizer, a exigência dessa parcela das multas, em tal hipótese, não será autoexecutória” (ALEXANDRINO; 2015, p. 580).

³⁸ Art. 86. [...] § 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado. § 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente (BRASIL, 1993).

³⁹ Art. 87. [...] § 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente (BRASIL, 1993).

⁴⁰ Art. 87. [...] § 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis. [...] (BRASIL, 1993).

pode, nos termos da lei, ocupar temporariamente as instalações do contratado, (a) como medida acautelatória, visando a possibilitar a apuração de irregularidade na execução do contrato e assegurar a continuidade dos serviços e (b), quando da rescisão contratual.⁴¹

3.2.4.6. Restrições à oposição da exceção do contrato não cumprido (*exceptio adimpleti contractus*)

Dá-se o nome de oposição da exceção do contrato não cumprido (*exceptio non adimpleti contractus*) a suspensão da execução do contrato pela parte prejudicada com a inadimplência do outro contratante.

Durante longo tempo houve discussão doutrinária no sentido de haver a possibilidade de o particular invocar este instituto em face da Administração, tal debate se tornou inútil com o advento da Lei 8666/1993, como bem elucida o Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO – CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO – FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO A PACIENTES, ACOMPANHANTES E SERVIDORES DE HOSPITAIS PÚBLICOS – ATRASO NO PAGAMENTO POR MAIS DE 90 DIAS – EXCEÇÃO DO CONTRATO NÃO CUMPRIDO – ART. 78, XV, DA LEI 8.666/93 – SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO – DESNECESSIDADE DE PROVIMENTO JUDICIAL – ANÁLISE DE OFENSA A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL: DESCABIMENTO – INFRINGÊNCIA AO ART. 535 DO CPC – FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE – SÚMULA 284/STF – VIOLAÇÃO DOS ARTS. 126, 131, 165 E 458, II, DO CPC: INEXISTÊNCIA. 1. Descabe ao STJ, em sede de recurso especial, analisar possível ofensa a dispositivo constitucional. 2. Incide a Súmula 284/STF se o recorrente, a pretexto de violação do art. 535 do CPC, limita-se a fazer alegações genéricas, sem indicação precisa da omissão, contradição ou obscuridade do julgado. Inúmeros precedentes desta Corte. 3. Acórdão suficientemente fundamentado não contraria os arts. 126, 131, 165 e 458, II, do CPC. 4. Com o advento da Lei 8.666/93, não tem mais sentido a discussão doutrinária sobre o cabimento ou não da inoponibilidade da *exceptio non adimpleti contractus* contra a Administração, ante o teor do art. 78, XV, do referido diploma legal. Por isso, despicienda a análise da questão sob o prisma do princípio da continuidade do serviço público. 5. Se a Administração Pública deixou de efetuar os pagamentos devidos por mais de 90 (noventa) dias, pode o contratado, licitamente, suspender a execução do contrato, sendo desnecessária, nessa hipótese, a tutela jurisdicional porque o art. 78, XV, da Lei 8.666/93 lhe garante tal direito. 6. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, provido. (STJ - REsp: 910802 RJ 2006/0273327-0, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 03/06/2008, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: -- > DJe 06/08/2008, --> DJe 06/08/2008).

⁴¹ Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de: [...] 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 (BRASIL, 1993).

Nesse sentido o entendimento de Ronny Charles (2015, p. 667):

Diante do prescrito pelo inciso XV de seu art. 78, o Estatuto admitiu claramente que o atraso superior a 90 (noventa) dias, dos pagamentos devidos pela Administração, assegura ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações, até que seja normalizada a situação. Tal garantia consagra uma cláusula de proteção ao pagamento, estipulada pelo constituinte.

Como visto, a oposição, pelo particular, dessa cláusula implícita passou a ser expressamente autorizada quando do atraso nos pagamentos pela administração, decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, já recebidos ou pela parte executada, que excedam a noventa dias. Cumpre ressaltar que a exceção do contrato não cumprido não é oponível, mesmo diante da hipótese das linhas anteriores em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra.⁴²

Importa ressaltar ainda que o particular contratado terá direito a ser ressarcido dos prejuízos comprovados que houver sofrido⁴³, sendo-lhe assegurado o direito à indenização dos denominados danos emergentes (porém não de lucros cessantes). Destaque-se também que caso o inadimplemento seja do particular contratado, a administração sempre pode opor imediatamente o instituto.

Por fim, ressaltamos que não cabe a suspensão da execução do contrato por concessionária de serviços públicos.

3.2.4.7. Exigência de garantia

A garantia dos licitantes integra a fase de habilitação do procedimento licitatório, especificamente a comprovação de qualificação econômico-financeira, segundo a norma, tal exigência fica a critério do órgão competente, que deve prever sua obrigatoriedade no

⁴² Art. 78. [...] 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; (BRASIL, 1993).

⁴³ Art. 79. [...] § 2º Quando a rescisão ocorrer com base nos incisos XII a XVII do artigo anterior, sem que haja culpa do contratado, será este ressarcido dos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido, tendo ainda direito a: I - devolução de garantia; II - pagamentos devidos pela execução do contrato até a data da rescisão; III - pagamento do custo da desmobilização (BRASIL, 1993).

instrumento convocatório. A lei prevê três diferentes modalidades de garantia, ficando a critério do contratado optar por uma delas: a caução, o seguro-garantia e a fiança bancária.⁴⁴

A caução é toda garantia ofertada em dinheiro ou títulos da dívida pública que o contratado oferece para assegurar o cumprimento de suas obrigações negociais com a Administração. Tem a função de cobrir os débitos e multas pessoais que o contratado venha a adquirir com a contratante, podendo ser usada pela Administração sempre que o particular faltar com seus compromissos (MEIRELLES; 2010, p. 225-226).

O seguro-garantia é o abonamento oferecido por empresa seguradora em que está se obriga a, no caso de inexecução por parte do contratado, completar o objeto do contrato ou a pagar à administração o valor necessário para tanto. Lembre-se, no entanto, que a aceitabilidade desta modalidade de garantia depende da capacitação da seguradora e se ela dispõe de estrutura econômica e financeira para avalizar o empreendimento. Vejamos a explicação de Marçal Justem Filho (2012, p. 825) sobre o tema:

O seguro-garantia consiste em contrato firmado entre o particular contratado e a instituição seguradora, pelo qual esta última compromete-se a arcar com o risco de eventos danoso, relativos à inexecução da prestação devida à Administração Pública. Constará como beneficiária a pessoa integrante da Administração, cabendo ao particular o pagamento do prêmio do seguro.

[...]

Ressalta-se, no entanto, que a aceitabilidade do seguro-garantia depende da capacitação econômico-financeira da seguradora e da observância das regras próprias do setor de seguros. Essa advertência é fundamental porque o valor do seguro-garantia pode superar os limites de capacidade de uma determinada seguradora. Em outros casos, a dimensão do risco pode acarretar a necessidade de a seguradora obter o resseguro perante outras entidades – o que é imposto pela regulação setorial produzida pela SUSEP.

Logo, é incorreto reputar que basta a empresa contratada apresentar uma apólice de seguro-garantia para reputar-se atendido o requisito legal. É indispensável verificar se a empresa seguradora emissora da apólice dispõe de condições econômico-financeiras para honrar o pagamento da eventual indenização e se outras exigências impostas pela SUSEP, inclusive aquelas relativas a resseguro, foram devidamente atendidas.

Já a fiança bancária é a garantia fidejussória fornecida por um banco que se responsabiliza perante a Administração pelo cumprimento das obrigações do contratante. Tem caráter oneroso e impõe à instituição bancária a responsabilidade solidária até o limite dos valores afiançados (COUTO; 2009, p. 273).

⁴⁴ Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras. § 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; II - seguro-garantia; III - fiança bancária.

É imperioso mencionar ainda que a garantia prestada pelos contratados, é, em regra, de 5% (cinco por cento) nas contratações de obras, serviços e compras, e de 10% (dez por cento) para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente.

Lembramos ao cabo, que findo o contrato, a garantia prestada será devolvida ao particular e, se prestada em dinheiro, atualizada monetariamente.

3.3. Extinção

Considera-se extinto o contrato administrativo quando se encerra o vínculo obrigacional existente entre a administração e o particular contratado, tendo como hipóteses de ocorrência: 1) a do objeto do contrato; 2) o término do prazo de duração do contrato; 3) a anulação do contrato; 4) a rescisão do contrato. A seguir estudaremos cada caso.

3.3.1. Cumprimento do objeto

Trata-se da forma natural de extinção dos contratos administrativos, ocorrendo quando "as partes conseguiram o que pactuaram e voltam, sem a menor dificuldade, às respectivas situações anteriores" (GASPARINI; 2014, p. 215).

De maneira mais clara, é a regra e se dá de pleno direito, tendo as duas partes cumprido com suas obrigações, segue então a entrega do objeto pelo contratado e recebimento deste pela administração, que o faz por meio de termo ou simples recibo. Importa ainda dizer, que o recebimento definitivo traduz o reconhecimento da conclusão do objeto (MEIRELLES; 2010, p. 237).

Abordaremos esse tema com aprofundamento no capítulo 3º deste expositivo.

3.3.2. Término do prazo

Há contratos que preveem que as obrigações deles derivados perdurem por determinado lapso de tempo, fixando-se, em consequência, um termo final. Advindo esse

termo final, o contrato se extingue naturalmente (é a regra nos chamados contratos de execução continuada ou a prazo determinado).

Assim como no tópico acima, estudaremos com maior detalhamento essa modalidade no capítulo 3º.

3.3.3. Impossibilidade material ou jurídica

A impossibilidade material ou jurídica ocorre quando do acontecimento de óbice intransponível para a execução das obrigações ajustadas. Tratando-se de impossibilidade material, podemos elencar como exemplo o desaparecimento do objeto. Já a impossibilidade jurídica admite, em princípio, o cumprimento da obrigação, mas em condições jurídicas diversas das decorrentes do contrato, de forma que, todavia, o objeto possa continuar com outrem, fica extinto o contrato.⁴⁵

3.3.4. Invalidação (anulação)

A anulação se dá quando a Administração constata a ocorrência de vício de legalidade no contrato, nos dizeres de Matheus Carvalho (2015, p. 598):

A anulação do contrato administrativo segue regras análogas à anulação dos atos administrativos. Um contrato administrativo deve ser anulado quando houve ilegalidade na sua celebração, seja relativa à competência da autoridade que firmou o ajuste, seja quanto ao objeto do contrato, seja concernente à inobservância da obrigatoriedade de licitar, enfim, vícios em geral que acarretem a ilegalidade do contrato ensejam a sua anulação.

Dito isso, importa ressaltar que a declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente, segundo literalidade da redação do Estatuto, sendo ainda necessário

⁴⁵ “Ocorre a impossibilidade material quando o fato constitui óbice intransponível para a execução das obrigações ajustadas. É o caso do desaparecimento do objeto. Suponha-se que a Administração contrate empresa para pintura de um posto médico. Se o posto sofrer um incêndio e ficar em escombros, não há mais como cumprir a obrigação de pintura cometida ao contratado. A impossibilidade jurídica admite, em tese, o cumprimento da obrigação, mas não nas condições jurídicas decorrentes do contrato. Imagine-se ter sido contratado auditor para análise contábil de certo Município, e no curso do contrato venha ele a falecer. Embora o objeto possa continuar com outrem, fica extinto o contrato, devendo-se lembrar que os contratos administrativos são de caráter intuitu personae. 120 O Estatuto prevê a hipótese de falecimento como geradora de rescisão (art. 78, X). [...]” (CARVALHO FILHO; 2014, p. 216).

que a Administração indenize o contratado pelo que o mesmo houver executado e pelos prejuízos comprovados, desde que não o tenha dado causa.⁴⁶

3.3.5. Rescisão

Segundo Carvalho Filho (2014, p. 218), a

rescisão do contrato se origina de um fato jurídico superveniente nascido de manifestação volitiva. Essa manifestação admite diversidade quanto à pessoa do emitente e quanto ao modo em que é formalizada, e, por isso, pode ser classificada em três grupos: a rescisão amigável, a rescisão judicial e a rescisão administrativa.”

Vejamos agora as principais causas:

3.3.5.1. Rescisão amigável

Decorre da manifestação bilateral dos contratantes, não havendo conflito, motivada pela congruência de interesses de ambas as partes e preenchido os requisitos formais, confecção de termo no processo licitatório, rescinde-se a concórdia. Assevera-se ainda, que a administração possui discricionariedade na resolução, sendo necessário que a autoridade competente autorize e justifique a posição adotada.⁴⁷

3.3.5.2. Rescisão judicial

A rescisão judicial advém da desconstituição do contrato administrativo por decisão proferida de autoridade jurisdicional, em processo judicial proposto por uma das partes. O contratado deve obrigatoriamente recorrer a esse tipo de questão, enquanto que para a

⁴⁶ Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos. Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

⁴⁷ Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser: [...] II - amigável, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração; [...] § 1º A rescisão administrativa ou amigável deverá ser precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente (BRASIL, 1993).

Administração é opcional, já que ela pode recorrer à rescisão administrativa (analisada no tópico 3.2.7.2). Assim sendo, a lei admite cinco casos para o pedido de rescisão pelo contratado: a) a supressão de obras, serviços ou compras, além dos limites legais; b) suspensão da execução do contrato, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a cento e vinte dias; c) atraso superior a noventa dias dos pagamentos devidos pela Administração; d) a não liberação, por parte da Administração, de área, local ou objeto para execução do contrato, nos prazos ajustados; e e) ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada (MEIRELLES; 2010. p. 225).

3.3.5.3. Rescisão administrativa ou unilateral

Estudo realizado no tópico 3.2.7.2 desde trabalho.

4 A VIGÊNCIA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO POR ESCOPO – ANÁLISE ACERCA DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

4.1 Considerações preliminares

A prorrogação do contrato permite a continuidade do contrato administrativo para além do prazo estabelecido. Vejamos o que Hely Lopes Meirelles (2006, p. 240) pontua:

Prorrogação do contrato – Prorrogação do contrato é o prolongamento de sua vigência além do prazo inicial, com o mesmo contratado e nas mesmas condições anteriores. Assim sendo, a prorrogação, que é feita mediante termo aditivo, independe de nova licitação, podendo seu prazo ser igual, inferior ou superior ao do contrato original, nos casos já referidos no tópico Término do prazo.

A Lei 8666/1993, norma disciplinadora das licitações e dos contratos públicos, determina que, como regra geral, os contratos administrativos devem ser celebrados com prazo determinado, tendo sua duração limitada à vigência dos respectivos créditos orçamentários.⁴⁸ Nesse sentido, vejamos a explanação de Bandeira de Mello (2013, p. 643):

A questão da duração dos contratos está regulada no art. 57 e parágrafos da lei 8.666, ou seja: uma não, como regra geral. É vedado o contrato administrativo com prazo de vigência indeterminado. Sua duração ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, pois nestes é que está a previsão dos recursos necessários para custeá-los.

Entretanto, atendendo às peculiaridades da atividade administrativa, a lei criou exceções à regra geral. Em tais casos, os contratos podem ter sua duração mais longa do que o normalmente previsto, são eles: a) quando previstos no plano plurianual; b) quando de serviços contínuos; e c) quando de contratos de aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática.⁴⁹

⁴⁸ 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. [...].

⁴⁹ “Prorrogação do contrato é o prolongamento de sua vigência além do prazo inicial, com o mesmo contratado e nas mesmas condições anteriores. Sobre o assunto, estabelece a Lei nº. 8.666/93, em seu art. 57, que a duração dos contratos administrativos fica adstrita à vigência dos respectivos créditos exceto: - quanto aos relativos a projetos ou investimentos incluídos em orçamento plurianual, podendo ser prorrogado se houver interesse da Administração, desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório e sem exceder o prazo máximo fixado em lei; - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderá 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; - em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do *caput* do art. 57 poderá ser prorrogado em até doze meses.” (COUTO; 2009, p. 302).

Os contratos relativos a projetos fixados no Plano Plurianual poderão ter sua duração estendida quando preenchido do texto legal, ou seja, estarem contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, que a prorrogação tenha sido prevista no ato convocatório e havendo interesse da administração.⁵⁰

Indispensável conhecer as palavras de Ronny Charles (2015, p. 567) sobre o tema:

A leitura do dispositivo já indica, pelo menos, três requisitos, quais sejam:

1. A previsão no Plano Plurianual;
2. A justificativa de interesse da Administração, o que vincula a prorrogação a uma análise do setor competente, que deve motivar a eventual prorrogação, dispondo sobre os aspectos de economicidade e vantagem em tal continuidade contratual;
3. Previsão no ato convocatório, de modo que não cabe tal continuidade em função de cláusula aditada ao contrato após o certame.

Quanto aos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços continuados, poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, sempre que esteja configurado a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses. Lembra-se ainda, a existência da possibilidade de ser acrescido à este prazo um período de doze meses, sendo, por lógico, justificado e autorizado da autoridade competente.⁵¹

Segue a inteligência de Marçal Justen Filho (2012, p. 831) sobre o tema:

Na redação original do dispositivo, autorizava-se que os contratos de serviços contínuos fossem pactuados pelo prazo de até 60 meses. Essa determinação importava uma exceção à regra geral de que a contratação não pode ultrapassar o prazo de vigência do crédito orçamentário a que se vincular. O dispositivo sofreu diversas alterações redacionais, surgindo a interpretação de que a contratação deveria respeitar o prazo do crédito orçamentário. O inc. II do art. 57 passou a ser aplicado como uma autorização para sucessivas renovações contratuais, até o prazo de 60 meses (ressalvado o disposto no § 4º).

No tocantes aos contratos relativos ao aluguel de equipamentos e a utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até quarenta e oito meses após o início da vigência do contrato.

Nesse sentido, leciona Alexandrino (2015, p. 590-591):

⁵⁰ Art. 57. [...] 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; [...] (BRASIL, 1993).

⁵¹ Art. 57. [...] 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; [...] § 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 (BRASIL, 1993).

Como regra geral, a duração dos contratos administrativos é limitada à vigência dos respectivos créditos orçamentários (art. 57, caput). A Lei 8.666/1993, entretanto, estabelece as seguintes exceções:

[...]

c) contratos relativos ao aluguel de equipamentos e a utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até quarenta e oito meses após o início da vigência do contrato;

[...]

Nessa toada, é interessante mencionar que os contratos celebrados nas hipóteses de licitação dispensável dos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24 do estatuto poderão ter vigência prorrogada por até cento e vinte meses.⁵²

Vejamos os ensinamentos de Carvalho Filho (2014, p. 206) sobre o assunto:

Posteriormente, a legislação veio a admitir outra exceção: a dos contratos celebrados com base nos incisos IX (segurança nacional), XIX (materiais para as Forças Armadas), XXVIII (bens e serviços produzidos no país envolvendo alta complexidade tecnológica e defesa nacional) e XXXI (inovação e pesquisa científica e tecnológica para a autonomia e desenvolvimento tecnológico no país) do art. 24 do Estatuto. Nesses casos, a duração do contrato pode estender-se por até 120 meses, se houver interesse da Administração.

Cabe ainda observar, a título de informação, que tratando-se de parcerias público-privadas, o prazo de vigência do contrato não pode ser inferior a cinco anos, nem superior a trinta e cinco anos, incluindo eventual prorrogação.⁵³

A norma exige que toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato,⁵⁴ e além disso, que as demais cláusulas do contrato deverão ser mantidas e a equação de equilíbrio

⁵² Art. 24. É dispensável a licitação: [...] IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional; [...] XIX - para as compras de material de uso pelas Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por decreto; [...] XXVIII - para o fornecimento de bens e serviços, produzidos ou prestados no País, que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional, mediante parecer de comissão especialmente designada pela autoridade máxima do órgão. [...] XXXI - nas contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação dela constantes. [...]

⁵³ Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever: I - o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação; [...] (BRASIL, 2004).

⁵⁴ Art. 57. § 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato. [...]

econômico-financeiro assegurada e somente nas hipóteses previstas no texto legal,⁵⁵ Carvalho Filho (2014, p. 206) novamente nos oferta grandes ensinamentos:

Observe-se, todavia, que apenas nas hipóteses legais poderá o contrato ser prorrogado, porque a prorrogação não pode ser a regra, mas sim a exceção. Se fosse livre a prorrogabilidade dos contratos, os princípios da igualdade e da moralidade estariam irremediavelmente atingidos. Daí a necessidade de rigorosa averiguação, por parte das autoridades superiores, no tocante às prorrogações contratuais.

São causas que ensejam a prorrogação: (1) alteração do projeto; (2) suspensão ou redução do ritmo de trabalho por imposição do órgão administrativo; (3) aumento das quantidades iniciais; (4) fatos imprevisíveis de caráter excepcional, estranhos à vontade das partes; (5) omissão ou atraso de providências a cargo da Administração; (6) impedimento de execução por fato ou ato de terceiro, assim reconhecido pela Administração contratante.

Vejamos ainda o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, cujo julgamento foi realizado sob a relatoria do excelentíssimo Ministro Teoria Albino Zavascki, que declara que a mudança nas cláusulas do contrato em sede de prorrogação acarretaria novo contrato, e, portanto, far-se-á necessário novo processo licitatório:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. IRREGULARIDADES NA INSTAURAÇÃO. INOCORRÊNCIA. AMPLA DEFESA RESPEITADA. LICITAÇÃO. PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. INOVAÇÃO DAS CONDIÇÕES ORIGINAIS. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. NULIDADE. 1. Sem a demonstração objetiva da prática de atos concretos que indiquem o contrário, não se pode afirmar a parcialidade da Comissão que presidiu o processo administrativo. 2. A exemplo do que ocorre no processo judicial, também no processo administrativo a decisão que, motivadamente, indefere a produção de provas, tidas por dispensáveis em face do objeto da investigação, não configura cerceamento de defesa. 3. Prorrogar contrato é prolongar o prazo original de sua vigência com o mesmo contratado e nas mesmas condições. Termo aditivo a contrato administrativo que fixa novo período de prestação de serviço mas mediante novas condições, não previstas no contrato original, introduzidas mediante negociação superveniente à licitação, constitui, não uma simples prorrogação de prazo, mas um novo contrato. Nas circunstâncias do caso, considerada sobretudo a especificidade do objeto contratual (que não é de simples prestação de serviços), o Termo Aditivo representou uma contratação sob condições financeiras inéditas, não enquadrável na exceção prevista no pelo art. 57, II da Lei 8.666/93 e por isso mesmo nula por violação às normas do processo licitatório. 4. Recurso ordinário a que se nega provimento. (STJ - RMS: 24118 PR 2007/0107677-2, Relator: Ministro TEORIA ALBINO ZAVASCKI, Data de Julgamento: 11/11/2008, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: --> DJe 15/12/2008)

⁵⁵ Art. 57. [...] § 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 autuados 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. [...]

Dito isto, passamos a analisar os demais aspectos do trabalho.

4.2. Vigência dos contratos por escopo – jurisprudência do Tribunal de Contas da União

4.2.1. Contrato por escopo x contrato por prazo certo

Previamente, faz-se necessário trabalhar as diferenças entre os tipos contratuais existentes, para que se venha a entender com clareza a problemática abordada no trabalho, tendo em vista que a doutrina administrativa divide os contratos administrativos em contrato de escopo e contratos por prazo certo (de execução continuada).

Como referenciado nos tópicos 3.3.1 e 3.3.2, chega o momento de aprofundar os estudos acerca das diferenças entre os Contratos de escopo e Contrato por prazo Certo.

Dito isso, podemos conceituar *Contratos por escopo* como aqueles em que o objeto da avença traduz-se na entrega de determinado objeto, como os contratos de obras públicas ou serviços concebidos como unidade, desta maneira, a conclusão da concórdia não ocorre quando findo o prazo, mas sim no recebimento pela Administração da coisa pretendida.

Já os Contratos por prazo certo (execução continuada), característicos de contratos administrativos de fornecimento, se configuram como aqueles onde há uma atividade continuada e delimitada pelos prazos estabelecidos, logo, as lacunas temporais estabelecidas nos termos convencionados representam parte fundamental do contrato.

Assim sendo, podemos estabelecer como diferença entre as modalidades supracitadas a forma de sua extinção. Enquanto os Contratos por escopo se encerram com a entrega ou conclusão do objeto a Administração Pública, os Contratos por prazo certo (execução continuada) se extinguem com a finalização do prazo avençado. A exemplo, um contrato para construção de uma delegacia de polícia se resolve com a finalização da obra e entrega do objeto, enquanto um contrato de fornecimento de merenda escolar por um ano, termina quando findo o prazo transacionado.

Nesse sentido, salientamos as lições do professor Bandeira de Mello (2013, p. 641), em sua obra Curso de Direito Administrativo:

Dentre as classificações dos contratos administrativos, uma de significativa importância é a que os divide em contratos de escopo e contratos de atividade continuada, também nomináveis como contratos por prazo de execução. Os primeiros têm em vista a *conclusão de um dado objeto* – obra, como a construção de

um viaduto, ou mesmo, mais raramente, um específico serviço concebido como unidade, tal a tradução de um livro. Os segundos pressupõem uma atividade continuada pelo prazo, como o contrato para que alguém forneça alimentação para presídio durante um ano.

Complementando esse ensinamento, necessário é citar outro tradicional administrativista brasileiro, o douto Hely Lopes Meirelles (2006, p. 245-246), em seu livro sobre Licitações e Contratos, assevera:

[...] 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 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 de execução de seu objeto, como ocorre na concessão de serviço público ou na simples locação de coisa por tempo determinado.

Não poderíamos deixar de mencionar o conhecimento de Marçal Justen Filho (2012, p. 828-829):

Os contratos de execução instantânea impõem à 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). Assim se passa, por exemplo, com o contrato de compra e venda à vista de um imóvel. Tão logo o vendedor promova a tradição da coisa e o comprador liquide o preço, o contrato estará exaurido. É usual aludir a contrato de escopo para indicar essa espécie, mas essa expressão também propicia dúvida, eis que todo e qualquer contrato tem um “escopo”, na acepção de uma finalidade ou objetivo.

[...]

Já os contratos de execução continuada impõem à parte o dever de realizar uma conduta que se renova ou se mantém no decurso do tempo. Não há uma conduta específica e definida cuja execução libere o devedor. Assim se passa, por exemplo, com o contrato de locação. O locador deve entregar o bem locado ao locatário e assegurar-lhe a integridade da posse durante o prazo previsto. Outro exemplo é o contrato de prestação de serviços de limpeza, que impõe ao contratado a obrigação de realizar a mesma atividade todos os dias. Nesse caso, a execução pelo contratado da atividade de limpeza do edifício no primeiro dia do contrato não significa o exaurimento do objeto contratual.

[...]

As distintas características das duas espécies contratuais acima referidas produzem reflexos marcantes relativamente ao prazo de vigência, o qual desempenha função normativa diversa em cada caso. Num contrato de execução instantânea, o prazo de vigência a delimitar o período de tempo para a execução da prestação pela parte. Assim, o prazo de vigência de um contrato de obra de engenharia é fixado em face do tempo necessário e adequado para a execução do objeto. Já num contrato de execução continuada, existe uma clara dissociação entre as condições temporais para execução da prestação e o prazo de vigência. Um exemplo facilita a compreensão. Suponha-se um contrato de serviço de limpeza, que especifique a obrigação contratual de o contratado promover a limpeza dos vidros do edifício uma vez por mês. O sujeito estará obrigado a realizar essa prestação a cada mês, sem que tal especificação se destine a determinar a duração propriamente dita do contrato. O prazo de vigência destina-se, nesse caso, a estabelecer o período de tempo durante o qual a contratação produzirá efeitos.

Conforme apresentado, a distinção entre as espécies expostas reside na forma de sua resolução, ao passo que os Contratos por prazo certo (execução continuada) se findam com a finalização do prazo avençado, os Contrato por escopo se encerram com a entrega ou conclusão do objeto.

4.2.2. Breves comentários acerca da vigência dos contratos de escopo

Superada a diferenciação entre as espécies de contratos administrativos, teceremos breves comentários acerca dos prazos de vigência nos contratos administrativos por escopo.

Como verificado no tópico anterior, os contratos por escopo extinguem-se com a conclusão ou entrega do objeto motivo da concórdia. Dessa forma, parte da doutrina se posiciona no sentido de que o prazo de execução dos mencionados instrumentos seja apenas moratório, maneira essa que, findo o prazo, traduz-se o fim da celebração, mas apenas o final do lapso para execução dela, um prazo moratório.

Com excelência Antônio Carlos Cintra (2004, p. 1) apresenta a ideia:

Freqüentemente, o gestor de um contrato de empreitada de obra pública enfrenta uma situação em que lhe cabe tomar uma decisão difícil e importante. Esgota-se o prazo contratual sem que a obra tenha sido concluída. O que fazer? Ao tomar ou encaminhar sua decisão, deve ele ter em mente uma distinção básica, entre contratos por objeto e contratos por prazo, classificação essa que nem sempre a doutrina jurídica brasileira, bem como os órgãos de controle, costumam efetuar. Nos contratos por objeto, o prazo não é extintivo, e sim moratório. Nos contratos por prazo, este é extintivo da relação contratual, somente podendo ser prorrogado se houver previsão no edital e no contrato. O decurso do prazo não extingue, por si, o contrato por objeto. É possível – se o atraso se deve a culpa da contratada – constituí-la em mora, não tendo a Administração, nessa hipótese, o dever de rescindir o contrato, mas o poder de fazê-lo, nada obstante que prorogue o prazo, mediante aditivo contratual. Essa prorrogação independe de previsão no edital e no contrato - como às vezes se sustenta - exatamente porque não se trata de um contrato por prazo, e sim por objeto.

[...]

Nos contratos por objeto – como o de empreitada de obra pública – a interrupção da execução, com a substituição da contratada, apresenta relevante grau de dificuldade, podendo trazer sérios prejuízos para a Administração. Isso porque, nesses contratos, a interrupção da prestação significa um obstáculo freqüentemente intransponível a que se atinja o resultado. Assim, a rescisão do contrato nos casos em que o prazo se esgotou, mas o objeto não foi concluído, nem sempre é a melhor solução. Vale estudar a possibilidade jurídica de revê-lo, mediante repactuação do prazo inicialmente ajustado.

No mesmo sentido, Ronny Charles (2015, p. 581):

Dentre as questões suscitadas pelos técnicos que manejam diariamente com o emaranhado de normas que regem as licitações públicas, encontra-se a problemática relacionada ao prazo de vigência dos instrumentos contratuais, sua confusão com o prazo de execução do objeto contratual, bem como as dificuldades pertinentes à prorrogação, notadamente nas situações que envolvem os chamados contratos de

escopo ou contratos por objeto. Segundo parte significativa da doutrina, nesses casos (contrato de escopo), os pactos negociais se extinguem pela conclusão de seu objeto. Nesse prumo, o prazo de execução previsto no instrumento contratual é apenas moratório, não representando a extinção do pacto negocial, mas tão somente o prazo estipulado para sua execução.

Pois bem, o pensamento doutrinário possui fundamento pertinente. Trata-se, na verdade, do denominado contrato por escopo ou contrato por objeto, no qual, conforme assevera parte relevante da doutrina, em princípio, o prazo de vigência é o próprio prazo de execução do objeto a ser entregue à Administração. [...]

É ainda importante para a compreensão do objeto analisado verificar a distinção entre *prazo de execução* e *prazo de vigência*. O primeiro pode ser conceituado como o lapso temporal pactuado para que o contratado finalize a sua obrigação, enquanto o segundo faz referência ao efetivo fim do contrato, ocorrendo quando nenhuma das partes tiver prestações a cumprir. Acerca do assunto explorado explana Joel de Meneze Niebuhr (apud. CHARLES; 2015, p. 582):

[...] o contrato é vigente a partir do momento em que ele está apto a produzir efeitos. Ele deixa de ser vigente quando não está mais apto a produzir efeitos, quando as partes cumpriram as suas obrigações. Isso significa que o prazo de vigência estende-se do momento em que o contrato está apto a produzir efeitos até o momento em que as partes cumprem as suas obrigações.

Prazo de execução é o tempo determinado no contrato para que o contratado execute o seu objeto. Ora, o contratado deve executar uma prestação. O prazo de execução prestação. O prazo que ele dispõe para executá-la.

O prazo de execução normalmente não se confunde com o prazo de vigência. Isso porque, via de regra, o contratado executa o seu objeto, cumpre a sua obrigação, e a Administração, contratante, dispõe de outro prazo para receber o objeto e realizar o pagamento. A Administração somente cumpre sua obrigação quando realiza o pagamento. Enquanto ela não paga, há obrigações pendentes e o contrato continua vigente. Por via de consequência, cabe afirmar que o prazo de vigência é usualmente mais longo do que o prazo de execução. Como salientado, a execução do objeto por parte do contratado não encerra a vigência se ainda há obrigações a serem cumpridas pela outra parte, isto é, se a outra parte ainda deve realizar o pagamento.

Dá-se, pois, continuidade ao expositivo monográfico.

4.2.3. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União

Como visto, a abordagem acerca da vigência dos contratos de escopo é tema conflituoso, de forma que far-se-á necessário que a Corte Federal de Contas pronunciasse-se acerca da questão, afim de dar segurança a prática jurídica no cotidiano da atividade administrativa.

A jurisprudência do TCU se firmou ao longo do tempo no sentido de considerar indevida a prorrogação realizada após o término da vigência contratual, mesmo quando

existente alguma das hipóteses do art. 57, § 1º, do Estatuto, uma vez que o contrato original estaria formalmente extinto, de tal maneira que tornaria juridicamente incabível a sua prorrogação ou a continuidade da execução.⁵⁶

Nessa toada, vejamos o teor do Acórdão 66/2004 – Plenário – TCU:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado nas obras de conservação preventiva, rotineira e emergencial de rodovias no Estado de Minas Gerais, no âmbito do Plano Especial de Auditorias de Obras de 2003.

Considerando que o Acórdão 1122/2003 - Plenário - TCU determinou os Sres José Elcio Santos Monteze, Luiz Francisco Silva Marcos e Ilizeu Real Júnior fossem instados a apresentar razões de justificativa a respeito de celebração de aditamentos a contratos extintos;

Considerando que, devidamente notificados da deliberação, os responsáveis apresentaram tempestivamente suas razões de justificativa;

Considerando que, de todos os responsáveis acima arrolados, apenas o Sr. Luiz Francisco Silva Marcos não logrou elidir a irregularidade a ele atribuída, consistente

⁵⁶ ACÓRDÃO 2143/2015 – PLENÁRIO. Relator RAIMUNDO CARREIRO. Processo 006.216/2012-9. Data da sessão 26/08/2015. Número da ata 34/2015: FISCOBRAS 2012. OBRAS NO CANAL ADUTOR DO SERTÃO ALAGOANO. IMPROPRIEDADES. IRREGULARIDADES. ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES EM PERCENTUAL SUPERIOR AO LEGALMENTE PERMITIDO. PROJETO EXECUTIVO DEFICIENTE. TERMO ADITIVO ASSINADO APÓS O TÉRMINO DA VIGÊNCIA DO CONTRATO. AUDIÊNCIAS. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA REJEITADAS. MULTA. ATENDIMENTO DAS DETERMINAÇÕES EXARADAS PELO ACÓRDÃO Nº 1622/2012-PLENÁRIO.

ACÓRDÃO 1936/2014 – PLENÁRIO. Relator BENJAMIN ZYMLER. Processo 011.226/2014-5. Data da sessão 23/07/2014. Número da ata 27/2014.RELATÓRIO DE AUDITORIA. OBRAS INCLUÍDAS NO QUADRO-BLOQUEIO DA LOA/2014. VERIFICAÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELO ÓRGÃO ESTADUAL PARA A CONTINUIDADE DAS OBRAS. NÃO COMPROVAÇÃO DAS MEDIDAS CORRETIVAS. CONTRATO EXPIRADO. RECLASSIFICAÇÃO DO INDÍCIO DE IRREGULARIDADE PARA IG-C. DETERMINAÇÕES E COMUNICAÇÃO.

ACÓRDÃO 1936/2014 – PLENÁRIO. Relator BENJAMIN ZYMLER. Processo 011.226/2014-5. Data da sessão 23/07/2014. Número da ata 27/2014.RELATÓRIO DE AUDITORIA. CONTRATOS DE PUBLICIDADE. AUDIÊNCIA. PRORROGAÇÃO DE CONTRATO APÓS O FINAL DA VIGÊNCIA. MULTA. DETERMINAÇÕES.

ACÓRDÃO 1335/2009 – PLENÁRIO. Relator RAIMUNDO CARREIRO. Processo 012.700/2005-2. Data da sessão 17/06/2009. Número da ata 24/2009.RELATÓRIO DE AUDITORIA. ELETROBRÁS. ÁREA DE PROPAGANDA, PUBLICIDADE E INFORMÁTICA. 1. indícios de irregularidades constatados no curso de fiscalização ensejam a audiência dos responsáveis.

ACÓRDÃO 216/2007 – PLENÁRIO. Relator GUILHERME PALMEIRA. Processo 012.714/2005-8. Data da sessão 28/02/2007. Número da ata 07/2007.Relatório de Auditoria. Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero. Aprovação, em Plenário, de proposta do Ministro-Presidente de realizar fiscalizações ante denúncias de irregularidades em licitações e contratos nos Poderes Legislativo e Executivo, já em apuração no Congresso Nacional. Contratações de serviços de publicidade e propaganda e aquisições de bens e serviços de informática. Oitiva da Infraero e das empresas envolvidas ante recontração sem licitação, com efeitos retroativos, e celebração de ajuste com preterição da ordem de classificação das propostas. Constituição de apartados e determinação para realização de audiência dos responsáveis ante diversas irregularidades envolvendo licitações. Determinação para realização de inspeção a fim de averiguar a execução de contratos não auditados por limitações no transcurso dos trabalhos. Encaminhamento do acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios e à Procuradora da República no município de Campinas /SP. Encaminhamento de cópia dos autos aos Procuradores da República Raquel Branquinho e José Alfredo de Paula Silva.

no aditamento com efeitos financeiros retroativos a contrato já extinto, a despeito de orientação em sentido contrário;

Considerando, ainda, que o referido ato, por ter a natureza de grave infração à norma legal, autoriza a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher integralmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Elcio Santos Monteze e parcialmente as do Sr. Ilizeu Real Júnior;

9.2. rejeitar as razões de justificativa do Sr. Luiz Francisco Silva Marcos, aplicando-lhe a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o inciso II do art. 268 do Regimento Interno, no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional; (Vide Acórdão 291/2005 Plenário - Ata 09. Autorização do parcelamento do débito).

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a cobrança judicial da dívida atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento, caso não atendida a notificação, na forma da legislação em vigor;

9.4. determinar ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes - DNIT **que evite a prorrogação e a celebração de aditamentos a contratos, cujo prazo de vigência tenha expirado, observando entendimento firmado em precedentes deste Tribunal** (Decisão nº 451/2000 - Plenário - TCU e Acórdão 1247/2003 - Plenário - TCU); e

9.5. dar ciência da presente deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. [Grifos nossos]⁵⁷.

Entretanto, demonstrando elogiosa evolução a Corte passou a admitir a possibilidade de continuação contratual mesmo após a formal extinção do contrato, entendendo que vencido o prazo de execução do objeto, em contratos por escopo, a extinção é apenas formal, com vista a impedir um prolongamento indefinido da avença, ou seja, um contrato por tempo indeterminado, é vedado pela lei pátria, vejamos o teor do informativo 44 do TCU:

Celebração de aditivo a contrato extinto e com vigência retroativa Ao apreciar pedido de reexame interposto por dirigente da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero contra o Acórdão n.º 2.538/2007-Plenário, por meio do qual o recorrente fora multado em razão da “celebração de termos aditivos a contratos expirados e com vigência retroativa, sem previsão legal”, a unidade técnica propôs a manutenção da penalidade, sob o argumento de que a prática era generalizada naquela entidade. Para o relator, no entanto, a irregularidade revestia-se de caráter formal e, além disso, a inferência de que a prática era comum na entidade poderia ser questionada, isso porque os dois aditivos assinados após o final do prazo contratual envolveram apenas um contrato, de baixíssimo valor, sem qualquer consequência mais grave para quaisquer das partes. A principal tese da defesa foi no sentido de que o aditamento de prazo não é necessário nos chamados contratos de escopo, em que o objeto é a aquisição de determinado bem ou benfeitoria, a exemplo de uma obra, como no caso concreto. Ainda que “chancelada pela doutrina”, o relator não concordou com a tese, não só por contradizer a jurisprudência do TCU, mas também por ser contrária à Lei n.º 8.666/93, cuja disciplina acerca do assunto, prevista no art. 57, veda a duração indeterminada do contrato administrativo, permitindo prorrogação apenas nos casos ali relacionados. **Nesse sentido, “considera-se extinto o contrato que atingiu o termo final do prazo de duração**

⁵⁷ ACÓRDÃO 66/2004 – PLENÁRIO. Relator ADYLSO MORTA. Processo 011.083/2003-6. Data da sessão 04/02/2004. Número da ata - 03/2004.

nele fixado. Daí a necessidade de prorrogá-lo, por um dos motivos previstos em lei, ainda durante sua vigência”. No entanto, consoante o relator, não se poderia deixar de admitir que, de fato, “para os contratos visando obra certa, essas exigências legais têm apenas o objetivo de evitar a prorrogação indefinida ou abusiva dos contratos, sem responsabilização de alguma das partes”. Para ele, o episódio poderia ser atribuído à negligência administrativa na gestão de contratos se realmente ocorresse de forma generalizada em todos os ajustes, mas esse “não é o caso em pauta, sem dúvida”. Acolhendo o voto do relator, o Plenário decidiu dar provimento ao recurso. Acórdão n.º 3131/2010-Plenário, TC-008.318/2005-9, rel. Min. Augusto Nardes, 24.11.2010. [Grifos nossos].⁵⁸

Nessa toada observemos a manifestação do Ministro Bento Bugarin no processo TC 925.214/1998-1:

No entanto, ao meu ver, inexistindo motivos para sua rescisão ou anulação, a extinção de contrato pelo término de seu prazo somente se opera nos ajustes celebrados por tempo determinado, nos quais o prazo constitui elemento essencial e imprescindível para a consecução ou eficácia do objeto avençado, o que não é o caso do contrato firmado pelo DER/MG, no qual a execução da obra é o seu objetivo principal. Dessa forma, não havendo motivos para a cessação prévia do ajuste, a extinção do contrato firmado com o DER/MG operar-se-ia apenas com a conclusão de seu objeto e recebimento pela Administração, o que ainda não ocorreu.⁵⁹

E ainda o Ministro Marcos Vinícius Vilaça no Acórdão 1740/2003:

d) O Contrato PG-022/93-00 foi objeto de 15 (quinze) Termos Aditivos, verificando-se que, destes, 11 referem-se a Suspensão de Prazo Contratual / Devolução de Prazo Contratual; todos causados por descontinuidade de liberação de recursos orçamentários/financeiros; 1 refere-se à conversão de padrão monetário; 2 referem-se à prorrogação de prazo contratual e 1 refere-se a aumento de valor contratual, com inclusão de novos preços unitários, para serviços não constantes na planilha contratual.⁶⁰

Vejamos também a profundidade da Decisão 606/1996 de relatoria do Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira:

A bem da verdade, impende frisar que a questão do prazo máximo de duração dos contratos previsto nas normas atinentes à licitação e contratos sempre se operou, no que diz respeito à construção de obras e serviços de engenharia, computando-se, para efeito de contagem do tempo, as devoluções das interrupções de responsabilidade da Administração, que via de regra patrocina as tão conhecidas e combatidas “obras paralisadas ou inacabadas”, muitas vezes fruto da insuficiência de dotação orçamentária gerada pelos constantes contingenciamentos de recursos feitos pelo Governo Federal.⁶¹

Assim sendo, é de se concluir que o entendimento em favor da possibilidade de continuação contratual mesmo após a formal extinção do contrato, daqueles na modalidade

⁵⁸ Informativo 44/2004 do Tribunal de Contas da União. Disponível no sítio eletrônico do TCU.

⁵⁹ TC 925.214/1998-1 - Decisão 732/1999 - Plenário - Voto do Relator Ministro Bento Bugarin

⁶⁰ TC 005.296/2002-1 - Acórdão 1740/2003 - Plenário - Relatório do Ministro Marcos Vinícius Vilaça

⁶¹ TC 008.151/94 - Decisão 606/1996 - Plenário - Voto do Relator, Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira

escopo, deve-se asseverar que para alguns a ideia de acolhimento desta tese pelo TCU é falsa, vejamos o parecer nº 13 da AGU:

Na quadra atual, pode-se afirmar que a tese da vigência do contrato de escopo enquanto pendente e até que seja concluído o objeto não é albergada pelo TCU. Pelo histórico das decisões do Tribunal e pelo amparo que tem na doutrina, contudo, pode-se especular a possibilidade de, pontualmente, a Corte de Contas vir a afastar a responsabilidade do gestor pela prática do ato irregular, mas em matéria de consultoria jurídica deve-se trabalhar com pressupostos de certeza e segurança jurídica, ou o mais próximo disso que se consiga alcançar.

Nesse passo, há de se ter em mente que o TCU em regra faz o controle repressivo (a posteriori) dos atos administrativos, com grau de conhecimento bem mais amplo a seu respeito, inclusive com possibilidade de ver o resultado desses atos que, regular ou irregularmente, foram praticados. A análise da Procuradoria, no entanto, é prévia, sem qualquer juízo de previsibilidade sobre o que venha a ocorrer; são conhecidos apenas os fatos postos e se toma como baliza as normas que regem a situação. No controle posterior e à luz do art. 70, CF15, pode o Tribunal mitigar a prática de ato ilegal e deixar de punir o gestor, considerando pressupostos de legitimidade e de economicidade, o que não afasta a irregularidade da conduta, por isso não se recomenda seja dada orientação jurídica para prática de ato tido como irregular com base em frágil perspectiva de isenção de punição por órgãos de controle.

Por esses motivos, à luz da legalidade, a tese de sobrevivência do contrato de escopo ainda que ultrapassado o prazo de vigência e até que se conclua o objeto não tem amparo legal, não sendo possível admiti-la na atividade de consultoria jurídica. Segundo entendimento atualmente consolidado no TCU, a referida tese também não é chancelada pela Corte, o que não a tem impedido de, eventualmente, deixar de aplicar penalidades aos gestores pela prática do ato mesmo o considerando irregular.⁶²

A douta Advocacia Geral da União diz ainda mais, em sua Orientação Normativa de nº 03/2009:

Na análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, cumpre aos órgãos jurídicos verificar se não há extrapolação do atual prazo de vigência, bem como eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes, hipóteses que configuram a extinção do ajuste, impedindo a sua prorrogação.⁶³

⁶² Advocacia-Geral da União. Procuradoria-geral federal. Departamento de consultoria. Câmara permanente de licitações e contratos. Parecer Nº 3/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU.

⁶³ Orientação Normativa 3 - AGU - 01/04/2009: ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 1º DE ABRIL DE 2009.

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.015975/2008-95, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

NA ANÁLISE DOS PROCESSOS RELATIVOS À PRORROGAÇÃO DE PRAZO, CUMPRE AOS ÓRGÃOS JURÍDICOS VERIFICAR SE NÃO HÁ EXTRAPOLAÇÃO DO ATUAL PRAZO DE VIGÊNCIA, BEM COMO EVENTUAL OCORRÊNCIA DE SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE NOS ADITIVOS PRECEDENTES, HIPÓTESES QUE CONFIGURAM A EXTINÇÃO DO AJUSTE, IMPEDINDO A SUA PRORROGAÇÃO.

INDEXAÇÃO: CONTRATO. PRORROGAÇÃO. AJUSTE. VIGÊNCIA. SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE. EXTINÇÃO.

REFERÊNCIA: art. 57, inc. II, Lei nº 8.666, de 1993; Nota DECOR nº 57/2004-MMV; Acórdãos TCU 211/2008-Plenário e 100/2008-Plenário.

JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI

Não obstante a opinião exarada pela Advocacia Geral da União, o TCU em seu informativo 272/2016 se manifestou da seguinte forma:

[...] **5. Em regra a prorrogação do contrato administrativo deve ser efetuada antes do término do prazo de vigência, mediante termo aditivo, para que não se opere a extinção do ajuste. Entretanto, excepcionalmente e para evitar prejuízo ao interesse público, nos contratos de escopo, diante da inércia do agente em formalizar tempestivamente o devido aditamento, é possível considerar os períodos de paralisação das obras por iniciativa da Administração contratante como períodos de suspensão da contagem do prazo de vigência do ajuste.** Auditoria realizada em junho de 2015 verificara a aplicação de recursos federais repassados mediante convênio pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à Secretaria de Educação do Estado do Tocantins (Seduc/TO) para a construção de dezenove escolas. A unidade técnica do TCU promoveu oitiva prévia da secretaria e das empresas contratadas para a execução das obras, tendo em vista a suspeita de uso de recursos federais no pagamento de despesas de contratos que se encontrariam com validade expirada. De acordo com a unidade técnica, o órgão estadual teria realizado aditamentos e rescisões em contratos que já estariam extintos por decurso de prazo, assim como aditamentos antes do término da vigência dos contratos, com a contagem dos prazos prorrogados se iniciando a partir da data de assinatura dos respectivos termos aditivos, além de suspensões na contagem dos prazos de vigência de todos os contratos, correspondentes aos períodos de paralisação na execução das obras, sem que houvesse previsão nos respectivos termos contratuais. Nos dizeres do relator, *“a jurisprudência desta Corte de Contas se consolidou ao longo do tempo no sentido de considerar irregular o aditamento feito após o término da vigência contratual, ainda que amparado em um dos motivos do art. 57, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, uma vez que o contrato original estaria formalmente extinto, de sorte que não seria juridicamente cabível a sua prorrogação ou a continuidade da sua execução”*. Lembrou que a Lei 8.666/93 *“permite a prorrogação do contrato nas situações em que a contratante determina a paralisação da obra, autorizando, inclusive, a prorrogação do cronograma de execução, por igual período, contudo, tal previsão não dispensa a formalização do aditamento, a fim de ajustar os prazos de conclusão das etapas e de entrega da obra”*. Entretanto, asseverou o relator 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 e as demais obrigações fixadas no ajuste fossem plenamente satisfeitas, de modo que, inexistindo motivos para rescisão ou anulação, a extinção desse tipo de ajuste 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”*. Considerando tal raciocínio, o relator afirmou que *“o TCU tem acolhido, em caráter excepcional, na análise de alguns casos concretos, a tese de diferenciar os efeitos da extinção do prazo de contratos de obra”*. Em todos esses casos, *“o Tribunal identificou a presença de circunstâncias objetivas atenuantes da conduta dos gestores”*. Ponderou o ministro relator que *“neste caso concreto também estão presentes algumas dessas circunstâncias pontuadas na jurisprudência do Tribunal, em especial, o fato de os aditamentos considerados ilegais (posteriores ao término de vigência da avença) terem decorrido da premissa equivocada do governo estadual no sentido de que os prazos de vigência dos contratos por escopo seriam prorrogados automaticamente em decorrência dos sucessivos períodos de paralisação, com espeque nos arts. 57, § 1º, inciso III, e 79, § 5º, da Lei nº 8.666, de 1993, sem a necessidade do tempestivo aditamento”*. Com este raciocínio, concluiu que, para o caso concreto *“mostra-se adequada a solução proposta pelo dirigente da unidade técnica, a fim de autorizar, em caráter excepcional e em sintonia com os precedentes mencionados, a continuidade dos aludidos contratos, isso porque, como se sabe, a regra é a prorrogação do contrato administrativo mediante a*

formalização do respectivo termo aditivo, antes do término do prazo de vigência do ajuste, já que o aditamento não pode produzir efeitos retroativos, mas a falta dessa providência tempestiva deve ser analisada sob a ótica do interesse público, mesmo porque não seria razoável prejudicar a comunidade destinatária do investimento estatal em razão da inércia do agente em evitar a execução do objeto de inquestionável interesse social sem a devida cobertura contratual formal". O relator foi acompanhado pelo Plenário, que proferiu acórdão determinando ao FNDE, em conjunto com o órgão conveniente, a elaboração de plano de ação para o término das obras. **Acórdão 127/2016 Plenário, Auditoria, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho.** [Grifos nossos].⁶⁴

No informativo acima, a Corte Federal de Contas concluiu que excepcionalmente, admite-se considerar os períodos de paralisação das obras, nos contratos de escopo, quando por culpa da Administração⁶⁵, como períodos de suspensão da contagem do prazo de vigência, e ainda, em vista de evitar prejuízos ao interesse público.

Ressalta-se que o Tribunal asseverou que nos casos onde fora excepcionado, há a presença de circunstâncias objetivas atenuantes da conduta dos gestores, tais como: descontinuidade na liberação de recursos orçamentários; paralisação da obra motivada pela contratante; aplicabilidade do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, inclusive a contrato celebrado sob a égide do Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986; fundamentação do aditamento em parecer jurídico; prorrogação do cronograma de execução por tempo igual ao da paralisação, com suporte no art. 79, § 5º, da Lei nº 8.666, de 1993; e adoção de providências para o cumprimento do contrato, evitando prorrogação indefinida ou abusiva.⁶⁶

⁶⁴ Informativo 272/2016 do Tribunal de Contas da União. Disponível no sítio eletrônico do TCU.

⁶⁵ Súmula 191/TCU: Torna-se, em princípio, indispensável a fixação dos limites de vigência dos contratos administrativos, de forma que o tempo não comprometa as condições originais da avença, não havendo, entretanto, obstáculo jurídico à devolução de prazo, quando a Administração mesma concorre, em virtude da própria natureza do avençado, para interrupção da sua execução pelo contratante.

⁶⁶ AC-0127-02/16-P - Colegiado: Plenário. Relator: ANDRÉ DE CARVALHO. Processo: 010.852/2015-8.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho voltou sua atenção ao exame da jurisprudência do Tribunal de Contas da União quanto a duração dos contratos administrativos denominados “de escopo” e as implicações envolvidas nessa temática, visto que a questão aqui lançada, o debate sobre a duração dos contratos no mencionado formato situa-se numa zona de incerteza, de tal modo que urge colocar luz sobre o tema.

Como foi possível observar nesta análise, é vedado pelo ordenamento jurídico nacional a celebração de contratos por prazo indeterminado, a lei impõe a necessidade de fixação de prazo certo e a possibilidade de sua prorrogação ocorre apenas em situações que a própria norma determina. Nesse passo, ao classificarmos os tipos de contratos administrativos existentes no âmbito do direito administrativo pátrio, percebemos que tais possuem necessidade de estabelecimento de prazos de duração distintos conforme suas características.

Como foi possível observar, embora a regra ainda é a prorrogação do contrato administrativo antes do término do prazo de vigência e através da realização de termo aditivo, o TCU, demonstrando elogiosa evolução em sua jurisprudência, flexibiliza o entendimento em nome do interesse público e quando presente circunstâncias objetivas atenuantes da conduta dos gestores. Dessa forma, podemos apontar que excepcionalmente a Corte tem admitido diferenciar os efeitos da extinção do prazo nos contratos de escopo.

Vemos então, que o Tribunal cuidou de flexibilizar seu entendimento, com o intuito claro de minimizar os danos causados pela ausência de gestão no cotidiano da atividade administrativa brasileira, visto que a ausência de cuidado na manipulação dos instrumentos contratuais tem o condão de penalizar duplamente a população, pois a priva do benefício que a ação estatal traria e ocasiona prejuízos a fazenda em virtude do mal uso dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo: GEN – Grupo Editorial Nacional, 2015, p. 203.

ALTOUNIAN, Claudio Sarian. **Obras Públicas, Licitações, Contratos, Fiscalização e Utilização**. Belo Horizonte/MG: Editora Fórum, 2013.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Contratos por Objeto e Contratos por Prazo. Comentário nº 98 – 01/04/2004**. 2004. Disponível em:
<<http://celc.com.br/pdf/comentarios/c2004/c98.pdf>>. Acesso em 12 dez. 2016.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª Edição. Rio de Janeiro/RJ: Editora Forense LTDA, 2013.

BRASIL. Advocacia-geral da união. Procuradoria-geral federal. Departamento de consultoria. Câmara permanente de licitações e contratos. **Parecer nº 3/2013/cplc/depconsu/pgf/agu**.

BRASIL. Advocacia-geral da união. **Orientação normativa nº 3, de 1º de abril de 2009**.

BRASIL. **Constituição Federal da República**. 1988.

BRASIL. **Lei nº 8666/1993**. Licitações e Contratos públicos. 1993.

BRASIL. Compras Governamentais (site). **Sanções Administrativas em Licitações e Contratos**, 2014. Disponível em:
<<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/caderno/manual-sancoes-22-09.pdf>>. Acesso em 12 dez. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Pesquisa de jurisprudência**. STJ - resp: 910802 rj 2006/0273327-0, relator: ministra eliana calmon, data de julgamento: 03/06/2008, t2 - segunda turma, data de publicação: DJE 06/08/2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Informativo 44/2004 do Tribunal de Contas da União**. Disponível no sítio eletrônico do TCU.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Pesquisa de jurisprudência**. AC-0127-02/16-p - colegiado: plenário. Relator: André de Carvalho. Processo: 01.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Pesquisa de jurisprudência**. Acórdão 1936/2014 – plenário. Relator Benjamin Zymler. Processo 011.226/2014-5. Data da sessão 23/07/2014. Número da ata 27/2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Pesquisa de jurisprudência**. Acórdão 2143/2015 – plenário. Relator Raimundo Carreiro. Processo 006.216/2012-9. Data da sessão 26/08/2015. Número da ata 34/2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Pesquisa de jurisprudência**. Acórdão 216/2007 – plenário. Relator Guilherme Palmeira. Processo 012.714/2005-8. Data da sessão 28/02/2007. Número da ata 07/2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Pesquisa de jurisprudência**. Acórdão 66/2004 – plenário. Relator Adylson Motta. Processo 011.083/2003-6. Data da sessão 04/02/2004. Número da ata - 03/2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Pesquisa de jurisprudência**. TC 005.296/2002-1 - acórdão 1740/2003 - plenário - relatório do ministro Marcos Vinícius Vilaça.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Pesquisa de jurisprudência**. TC 008.151/94 - decisão 606/1996 - plenário- voto do relator, ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Pesquisa de jurisprudência**. TC 925.214/1998-1 - decisão 732/1999 - plenário - voto do relator Ministro bento Bugarin.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Informativo 272/2016 do Tribunal de Contas da União. Disponível no sítio eletrônico do TCU.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 191 de 26/10/1982**. Disponível no sítio eletrônico do TCU.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *JusPodvim*, 2015.

CARVALHO FILHO, Jose Dos Santos. **Manual De Direito Administrativo**. São Paulo/SP: Editora Atlas S.A., 2014.

CHARLES, Ronny. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. Salvador: Editora *JusPodvim*, 2015.

COUTO, Anderson de Oliveira Couto. **A contratação na Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

DA SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. 7ª Edição. São Paulo/SP: Malheiros Editores LTDA, 2010.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª Edição. São Paulo/SP: Malheiros Editores LTDA, 2010.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª Edição. São Palo/SP: Malheiros Editores LTDA, 2013.

DE MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 26ª Edição. São Paulo/SP: Editora Atlas S.A., 2010, p. 41.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

FREIRE, Antônio Rodrigo Candido. **Os Princípios do Direito Administrativo**, 2012. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7055>. Acesso em 21 dez. 2016.

MARÇAL, Justen Filho. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo/SP: Dialética, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª Edição. São Paulo/SP: Malheiros Editores LTDA, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª Edição. São Paulo/SP: Malheiros Editores LTDA, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA., 2005.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 2º Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os Princípios mais Relevantes do Direito Administrativo. **Revista da EMERJ**, 2008, v. 11, nº 42 - p. 131.

RIBEIRO, Ana Julia Almeida. **Características do Contrato Administrativo**. 2015. Disponível em: <<https://juuapw.jusbrasil.com.br/artigos/243109010/caracteristicas-do-contrato-administrativo>>. Acesso em 12 dez. 2016.

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. **O princípio da supremacia do interesse público: Uma visão crítica da sua devida conformação e aplicação**. 2016. Disponível: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9092&revista_caderno=4>. Acesso em 23 dez. 2016.

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA.

BRAGA, IGOR ABREU.

VIGÊNCIA DOS INSTRUMENTOS CONTRATUAIS ADMINISTRATIVOS DE
ESCOPO: uma análise do entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União. /
IGOR ABREU BRAGA. - 2016. 61 f.

Orientador (a): Prof. Msc. Felipe Costa Camarão.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São
Luís, 2016.

1. Contrato administrativo. 2. Escopo. 3. Prazo. 4. Tribunal de Contas da União. I. Camarão,
Felipe Costa. II. Título.