

Duração do contrato administrativo

Carlos Fernando Mazzoco*

SÚMARIO: 1) Introdução; 2) Tipos de contratos administrativos; 3) Legislação aplicável; 4) Diferença entre prorrogação e alteração do contrato; 5) Conclusão.

APRESENTAÇÃO

O tema duração do contrato administrativo tem provocado dissenso doutrinário num dos pontos mais controvertidos na aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Neste trabalho, procura-se demonstrar os tipos de contratos, a base constitucional, o regramento dado pelo legislador ordinário e os entendimentos doutrinários sobre a duração dos contratos administrativos. Particularmente, discute-se o conceito de serviço contínuo, a sua duração e a conveniência de proporcionar à Administração mais flexibilidade nesses ajustes, que adviria da duração anual com possibilidade de prorrogação por exercícios financeiros sucessivos.

Não se pretende esgotar o tema, mas contribuir para a interpretação das normas a fim de ser útil ao aplicador da lei, especialmente aos gestores públicos, carentes em instrumentos para bem gerir o patrimônio público.

1. INTRODUÇÃO

Atendendo a imperativo terminológico, iniciamos por delimitar o sentido da expressão "contrato administrativo". *Contrato administrativo* é uma espécie de contrato que requer a aplicação de princípios e regras típicas do Direito Administrativo, que impõem restrições e prerrogativas decorrentes da natureza pública da atividade administrativa. Quando se trata de assegurar a continuidade do serviço público, não se invocam as normas que regem os contratos privados, tais como de Direito Civil ou de Direito Comercial. Pelo contrário, aplica-se um regime jurídico especial, que é o regime jurídico de Direito Público, exorbitante e derogatório do direito comum, às avenças em que estão presentes a supremacia do interesse público.

Uma vez que a administração firma contratos das mais diversas espécies, variando o regime jurídico a que se submetem, vale ressaltar que não se encontram sob a égide do art. 57 da Lei n.º 8.666/93, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos - LLCA), os seguintes contratos:

a) contratos de direito privado celebrados pela Administração, tais como: contratos de seguro, de financiamento, de locação, em que o Poder Público seja locatário, e os demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado, inclusive os contratos em que a Administração seja parte como usuária de serviço público, por força do art. 62, § 3º, da LLCA;

b) contratos de concessão de serviço público e de obras públicas, que, em regra, não acarretem ônus para a Administração. Isto porque as disposições do art. 57 versam sobre contratos que geram despesas para o poder público. Portanto, tais regras não são aplicáveis a contratos que não impliquem em desembolso, como é o caso das concessões;

c) contratos relativos a operações de crédito interno ou externo celebrados pela União ou a concessão de garantia do Tesouro Nacional, excluídos pelo art. 121, parágrafo único, da LLCA;

d) contratos relativos a imóveis do patrimônio da União, que continuam a reger-se pelas disposições do Decreto-lei n.º 9.760, de 5 setembro de 1946, com suas alterações, por força, também, do art. 12, parágrafo único, da LLCA.

O disciplinamento da *duração* do contrato administrativo, a exemplo do que ocorreu no Decreto-lei n.º 2.300, de 21 de novembro de 1986, mereceu dispositivo especial destinado a regulamentar este tema. O art. 57 da Lei n.º 8.666/93, com base na Constituição Federal de 1988, art. 167, inciso II e § 1º, estabeleceu as regras disciplinando a vigência das obrigações assumidas pela Administração Pública naqueles ajustes que importa no desembolso de recursos.

Entende-se como duração do contrato administrativo o prazo de sua vigência, ou seja, o tempo de existência do contrato. É o período durante o qual o ajuste entre o Poder Público e o particular surtirá efeitos, realizando os objetivos de sua efetividade.

De plano, destaca-se que a vigência dos contratos administrativos deve ser sempre determinada, pois o art. 57, § 2º, veda a realização de contratos com prazo de vigência indeterminado.

2. TIPOS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Objetivando fundamentar os motivos pelos quais a lei fixou diferentes prazos de duração para os diversos tipos de contratos, os juristas pátrios os classificam quanto à forma de execução e quanto ao término de sua vigência.

Floriano P. Azevedo Marques Neto diferencia os contratos em contratos dito de escopo e os contratos de duração continuada.

Segundo este autor, nos *contratos dito de escopo* a Administração contrata tendo em vista a obtenção de um bem determinado. O escopo do contrato estará consumado quando entregue o bem. Certo deve estar que a fixação do prazo é relevante para que a Administração possa exigir do particular executante um mínimo de eficiência e celeridade necessário para a satisfação do interesse público. Mas, nesse caso, o tempo em que vai se desenrolar a execução do contrato não é essencial.

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

Marçal Justen Filho salienta a necessidade de se distinguir os contratos de execução instantânea dos de execução continuada, com vistas a determinar a duração dos contratos administrativos. Assim leciona o autor:

"Os contratos de execução instantânea impõem à parte o dever de realizar uma conduta específica e definida. Uma vez cumprida a obrigação, o contrato se exaure e nada mais pode ser exigido do contratante. Assim se passa, por exemplo, com o contrato de compra e venda à vista de um imóvel. Tão logo o vendedor promove a tradição da coisa e o comprador liquida o preço, o contrato está exaurido.

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 (excluídas as hipóteses de vícios redibitórios, evicção etc.). 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.

A problemática do prazo de vigência apresenta contornos distintos conforme a natureza do contrato. Tratando-se de contrato de execução instantânea, o prazo de vigência será aquele necessário a que a parte promova a prestação devida. Em princípio e considerando a grande maioria dos casos, esse prazo será fixado pela Administração tendo em vista sua conveniência. As dificuldades maiores envolvem os contratos de execução continuada. A execução da prestação que incumbe à parte pressupõe, necessariamente, a delonga. Suponha-se o contrato para execução de uma obra pesada de engenharia civil. Não haveria cabimento em estabelecer que o prazo de duração do contrato seria de dois meses quando, materialmente, a obra não pudesse ser executada nesse período.

Embora o silêncio do legislador, o art. 57 visa a regular precipuamente os contratos de execução continuada. Quanto aos de execução imediata, o problema usualmente não se opõe. No entanto, devem considerar-

se extensíveis a eles as disposições do art. 57, no que forem aplicáveis.
" (grifamos)

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

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

Hely Lopes Meirelles ensina, com a propriedade que lhe é peculiar, sobre as formas naturais de extinção do contrato dividindo-os em duas categorias. Numa primeira categoria estariam os contratos que se extinguem pela *conclusão de seu objeto*. Neste tipo de contrato, 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. Numa segunda categoria estariam os contratos que se extinguem pela *expiração do seu prazo de vigência*. Nesta categoria 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.

Dessas classificações, que nos fornecem vários elementos para entender o problema, podemos resumir em duas modalidades de contratos: contratos por escopo e contratos de execução continuada.

2.1. Contratos por escopo

Os *contratos por escopo* são os que a Administração pretende a entrega de um certo objeto acabado. A Administração contrata a obtenção de um bem determinado e o escopo do contrato estará consumado quando entregue esse bem, ou seja, quando cumprido o objeto do contrato na entrega da obra, do serviço ou da compra.

Neste tipo de contrato, pela sua natureza, ocorrerá sua extinção normal com a conclusão de seu objeto, ou seja, realizando a conduta específica e definida no objeto do contrato. Então, a fixação do prazo será relevante para que a Administração possa exigir do particular executante um mínimo de eficiência e celeridade necessário para a satisfação do interesse público.

Podemos citar como exemplos de contrato por escopo a compra de um bem, a contratação de uma obra, projeto, reforma, etc. Este tipo de contrato se enquadra no art. 57,

caput, para as compras, projetos, reformas e pequenas obras - e no inciso I, para os casos de obra de grande porte.

2.2. Contratos de execução continuada

Por sua vez, os *contratos de execução continuada* são os que se prolongam no tempo, caracterizando-se pela prática de atos reiterados num período mais ou menos longo. São prestados de maneira seguida, ininterrupta e indiferenciada ao longo do tempo. O que a Administração visa neste tipo de contrato é uma atividade executada de forma contínua, caracterizada por atos reiterados.

Neste tipo de contrato o prazo é condição essencial. Contrata-se o serviço por um prazo determinado, pois não há um objeto específico a ser prestado, mas uma sucessão de atos ininterruptos. Assim, como o tipo de atividade perseguida pela Administração não se exaure, resta delimitar por quanto tempo o tipo de serviço objeto do contrato será prestado pela mesma empresa contratada, sem realizar nova licitação.

Exemplos de contrato de execução continuada: locação, limpeza pública, segurança, manutenção de elevadores e veículos, manutenção especializada de jardins, publicidade institucional, etc.

3. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

Segundo o *princípio da anualidade*, que rege a elaboração e execução do orçamento, as previsões de receita e despesa devem referir-se sempre a um período determinado de tempo. Ao período de vigência do orçamento denomina-se exercício financeiro e, no Brasil, de acordo com o art. 34 da Lei n.º 4.320/64, coincide com o ano civil: 1º de janeiro a 31 de dezembro.

Este princípio está previsto na Constituição Federal, art. 165, § 5º, quando diz que a lei orçamentária será anual. Também está assentado, expressamente, no art. 2º da Lei n.º 4.320/64, que a Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade.

A vigência periódica do orçamento, conforme Luiz Emydio F. da Rosa Jr., fundamenta-se principalmente nas seguintes razões: limitação da capacidade humana de previsibilidade orçamentária, maior controle quanto à sua execução e maior proteção do contribuinte.

Para José Afonso da Silva, o orçamento é previsão, programação de atividades e projetos a serem realizados no futuro. Como tal, supõe a periodicidade, que tem interesse:

a)do ponto de vista *político*, por conceder ao Congresso Nacional a oportunidade de intervir periodicamente na atividade financeira, quer aprovando a proposta de orçamento para o período seguinte, quer fiscalizando a administração financeira do governo e tomando-lhe contas;

b)do ponto de vista *financeiro*, porque marca um período durante o qual se efetuam a arrecadação e a contabilização dos ingressos e se comprometem as despesas autorizadas, encerrando as contas públicas em determinado momento;

c)do ponto de vista *econômico*, para o fim de influir nas flutuações dos ciclos econômicos.

Em consonância com o princípio da anualidade, o art. 167, inciso II, da Constituição Federal de 1988, veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Esse dispositivo tem razão de ser pois seria incompatível com a anualidade do orçamento a assunção de obrigação que ultrapasse o exercício financeiro, uma vez que não haveria crédito orçamentário para cobrir as despesas decorrentes dos encargos assumidos.

Por sua vez, o § 1º do art. 167, dispõe que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Para melhor visualização da questão, transcrevemos, parcialmente, o art. 167 da Constituição Federal:

"Art. 167. São vedados:

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade."

Então, no caso de investimentos que ultrapassem um exercício financeiro, este só poderá ser iniciado e executado se previsto no plano plurianual. Segundo o § 1º do art. 165 da Constituição Federal, a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Portanto, a regra geral estipulada pela norma constitucional é que os contratos, as obrigações, terão sua duração limitada à vigência do respectivo crédito orçamentário. No caso especial de investimento, a duração pode superar um exercício financeiro, desde que previsto no plano plurianual.

3.1 Questão do prazo de duração na Lei n.º 8.666/93

Em consonância com a norma constitucional, a LLCA, em seu art. 57 estabeleceu que os contratos administrativos têm sua vigência restrita aos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos contratos que tenham por objeto projetos relacionados a plano plurianual, serviços contínuos e locação de equipamentos e utilização de programas de informática.

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

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

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

III - (vetado);

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

(...)

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

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

À primeira vista, a impressão que se tem é que somente os contratos enquadráveis no *caput* do art. 57 é que estariam com a vigência adstrita ao respectivo crédito orçamentário, o que não ocorreria nas "exceções" listadas nos incisos I, II e IV. No entanto, diante do comando constitucional que veda a assunção de obrigações sem crédito orçamentário, o art. 57 fixa que o prazo do contrato deverá estar limitado à vigência do crédito orçamentário, mas em casos especiais, poderá ter sua duração prorrogada.

Ou seja, a regra geral é que findo o exercício financeiro estaria vedada a prorrogação e, então, teria que fazer nova contratação pelos meios estabelecidos na LLCA. As exceções são no sentido de que ao final do prazo determinado inicialmente no contrato, ou seja, correspondente à vigência do respectivo crédito orçamentário, o administrador estará autorizado a prorrogar o contrato, com o mesmo contratado e nas mesmas condições fixadas no ajuste inicial, sem necessidade de se proceder nova licitação.

Esse entendimento foi defendido fervorosamente por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, quando lecionou a respeito da duração do contrato de prestação de serviços executados de forma contínua:

"À toda evidência, a Constituição não autoriza a assinatura do contrato, mesmo no caso de serviço de execução continuada, por mais do que, no máximo doze meses, deixando evidente que o limite máximo é o respectivo crédito orçamentário ou adicional

O inc. II do art. 167 transcrito, porém, não acarreta a inconstitucionalidade do art. 57, inc. II da Lei 8.666/193. Cabe ao intérprete a tarefa de harmonizar a legislação infraconstitucional com o alicerce fundamental do Direito Positivo pátrio.

Ensina o mestre maior da hermenêutica, Carlos Maximiliano, que 'não se encontra um princípio isolado, em ciência alguma; acha-se cada um em conexão íntima com outros.'

Qualquer interpretação do art. 57, inc. II, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, deve resultar em um contrato limitada a vigência do crédito orçamentário. O que o legislador infraconstitucional autoriza são as sucessivas prorrogações, sempre, porém, com respeito àquele princípio insculpido na Constituição Federal.

3.1.1. Regra geral

Na regra geral, prevista no caput do art. 57, encontram-se os contratos dito por escopo, exceto no caso de investimento de grande porte que está previsto no inciso I do mesmo artigo. Na compra de um bem, na contratação de uma obra ou serviço, a vigência do contrato estará adstrita ao respectivo crédito orçamentário. Neste caso, não pode o administrador firmar o contrato com prazo superior à vigência do crédito orçamentário, nem prorrogá-lo para exercícios seguintes.

Essa regra é consentânea inclusive com o art. 7º, § 2º, inciso III, da LLCA, que estabelece que o administrador só pode licitar quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações assumidas.

3.1.2. Projetos relacionados a Plano Plurianual

O primeiro inciso do art. 57 contempla os projetos de longo prazo, desde que previstos no Plano Plurianual. Essa previsão é consequência do preceito contido no § 1º do art. 167 da Constituição Federal, do qual decorre expressamente que investimentos cuja duração ultrapasse um exercício financeiro deverão ser incluídos no plano plurianual, ou seja, os recursos estariam garantidos para os anos seguintes.

A duração deste tipo de contrato pode ser fixada, desde o seu ajuste inicial, pelo prazo superior ao respectivo exercício financeiro, pois a lei que instituir o Plano Plurianual estará garantindo as verbas necessárias para cobrir as despesas decorrentes da contratação. Nesse

tipo de contrato, o prazo máximo de vigência não está limitado a 5 anos, como constava da legislação anterior, todavia, não significa que pode ter vigência indeterminada.

3.1.3. Serviço executado de forma contínua

Neste inciso, enquadram-se os contratos de execução continuada. Apesar de aparentemente serem de fácil percepção os contratos que estariam abrangidos por este dispositivo, o assunto tem gerado muita polêmica. Primeiro, porque o legislador não o conceituou; segundo, porque é um conceito relativamente novo no Direito Administrativo.

Grande parte dos administrativistas se debatem sobre o tema, fornecendo uma contribuição para a formulação de um conceito. Por isso, transcrevo as seguintes lições:

Conforme o administrativista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, o *"contrato de prestação de serviços a serem executados de forma contínua não foi, acertadamente, conceituado pelo legislador, mas segundo a majoritária doutrina, são aqueles em que a execução se protraí no tempo e cuja interrupção trará prejuízos à Administração. Não apenas a continuidade do desenvolvimento, mas a necessidade de que não sejam interrompidos, constituem os requisitos basilares para que se enquadrem como prestação de serviços a serem executados de forma contínua"*. Para ele, o significado da expressão admite tanto a noção de permanência como a de continuidade por um período indefinido ou definido e longo.

No conceito do advogado Ivan Barbosa Rigolin, serviço contínuo, ou continuado, *"significa aquela espécie de serviço que corresponde a uma necessidade permanente da Administração, não passível de divisão ou segmentação lógica ou razoável em unidades autônomas, nem módulos, nem fases, nem etapas independentes, porém prestado de maneira seguida, ininterrupta e indiferenciada ao longo do tempo, ou de outro modo posto à disposição em caráter permanente, em regime de sobreaviso ou prontidão."*

Para o jurista Leon Fredjda Szklarowsky, são aqueles que *"não podem ser interrompidos, não podem sofrer solução de continuidade, pena de causar prejuízo ou dano."*

Esclarecendo os motivos da exceção à regra geral, Marçal Justen Filho, diz que:

"A lei presume, de um lado, a inevitabilidade da disponibilidade de recursos para custeio dos encargos contratuais. Tanto mais porque os contratos de prestação de serviços não usam montantes que possam afetar as disponibilidades orçamentárias. Em princípio, qualquer que seja a distribuição de verbas na lei orçamentária posterior, certamente existirão recursos para o pagamento dos serviços. Ademais, os serviços prestados de modo contínuo teriam de ser interrompidos, caso fosse vedada a contratação superior ao prazo de vigência dos créditos orçamentários. Isso importaria sério risco de continuidade da atividade administrativa. Suponha-se, por exemplo, serviços de fornecimento de alimentação. A Administração seria constrangida a promover contratação direta, em situação de emergência, ao final de cada exercício, caso a contratação não pudesse se fazer por prazo mais longo."

Dessas lições, podemos extrair os principais requisitos listados pelos juristas para configurar serviço contínuo. Assim, serviços executados de forma contínua seriam aqueles cuja necessidade se prolonga por um período indefinido ou definido e longo, essencial ao atingimento de um objetivo de caráter indivisível, que não podem ser interrompidos, sob pena de causar prejuízo para a Administração.

Necessidade contínua é aquela que não se extingue instantaneamente, exigindo a execução prolongada, sem qualquer interrupção. Não satisfaz a necessidade pública contínua a prática de um só ato ou de mais de um ato de forma isolada. Está relacionada com a forma de execução do contrato.

No entanto, divirjo da necessidade de ser um serviço essencial, ou seja, cuja paralisação traria prejuízo para a Administração, pois a lei não limitou as hipóteses de contratos executados de forma contínua. O inciso II dispõe: "*a prestação de serviços a serem executados de forma contínua que poderão ter sua duração prorrogada...*". Os serviços enquadráveis neste dispositivo são todos aqueles que são executados de forma contínua, não importando se é essencial, ou que sua interrupção provoque dano à Administração. Basta que seja executado de forma contínua. Ainda, válida é a invocação do antigo brocardo: "*Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*" (Onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir).

Também é interessante notar que a distinção entre serviços essenciais e não essenciais é um tanto relativa. A Administração só deve contratar se houver um manifesto interesse público. No estudo prévio que antecede as contratações, devem constar expressamente as justificativas que levaram a promovê-las. Não se admite o dispêndio de recursos públicos para manter serviços supérfluos.

Ainda, pelas seguintes razões, não há motivo para limitar a abrangência do inciso II:

a) não fere o art. 167, II, da CF, pois, ao final do exercício, o administrador somente irá prorrogar o contrato se houver conveniência e disponibilidade orçamentária.

b) não fere o princípio da isonomia, que rege a licitação pública, pois a lei limita em 60 meses a duração total do contrato, momento em que se realizará novo certame licitatório.

c) tanto a licitação como uma nova contratação gera um custo para a Administração. A lei, ao possibilitar a prorrogação do contrato em até 60 meses, está atendendo ao princípio da economicidade. Não haverá custo de uma licitação e o valor proposto pelo contratado pode ser mais vantajoso para Administração, face à possibilidade de prestar o serviço por até 60 meses.

Questão que se debate é se pode o contrato de prestação de serviço executado de forma contínua, ter sua duração fixada por prazo superior ao respectivo exercício financeiro. Ou seja, se pode ser firmado com duração certa e determinada de até 60 meses. Apesar de opiniões em contrário, entendo ser incompatível com a Constituição Federal, pois esta, como vimos, veda a assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários, e, exceto no

caso do Plano Plurianual, a lei orçamentária prevê recursos para somente um exercício financeiro.

A lei orçamentária autoriza a realização de despesas e assunção de obrigações para o período limitado ao exercício financeiro, que corresponde ao ano civil. Assim, não há crédito orçamentário para suprir as despesas vindouras em exercícios subsequentes ao contratado. A Constituição Federal, especialmente no art. 167, não excepcionou o caso de serviço contínuo, portanto, não há embasamento jurídico para que a Administração firme um contrato de prestação de serviço a ser executados de forma contínua por período superior ao respectivo exercício financeiro.

Ressalte-se que a possibilidade de prorrogação deverá ser prevista no edital. Se não estiver prevista, não pode haver a prorrogação pois afetaria o princípio da isonomia, da proposta mais vantajosa para a Administração e da vinculação ao instrumento convocatório.

A modalidade de licitação deverá ser determinada levando em conta a duração estimada do contrato, ou seja, o prazo de duração total do contrato levando em consideração as possíveis prorrogações. Assim, por força do art. 23 da LLCA, o valor estimado do contrato será aquele correspondente ao período em que o contrato poderá ter vigência.

Em casos excepcionais, e por razões de oportunidade e conveniência administrativa, devidamente justificadas, pode a Administração prorrogar o contrato além de 60 meses, por até 12 meses, conforme autoriza o § 4º do art. 57.

3.1.4. Aluguel de equipamentos e a utilização de programas de informática

No inciso IV do art. 57, o legislador contemplou o aluguel de equipamento e a utilização de programas de informática, que, no nosso entendimento, trata de contrato de execução continuada e poderia estar inserido na disposição anterior (art. 57, II). No entanto, segundo alguns juristas, em virtude da evolução de bens e serviços de informática, que gera a obsolescência muito rápido dos equipamentos, o legislador procurou resguardar a Administração de eventuais contratações lesivas por vincular o poder público a tecnologias que se mostrem superada. Então, limitou-se em até 48 meses após o início da vigência o contrato.

Todavia, a forma de execução do contrato é a mesma do serviço contínuo, e não poderia ser diferente porque a locação de equipamentos e utilização de programas de informática são considerados serviços executados de forma contínua. Assim, a razão acima declinada da necessidade de se limitar a duração do contrato não procede pelas seguintes razões:

a) a limitação máxima do prazo de vigência do contrato não afasta a possibilidade de se fazer nova licitação descrevendo como objeto desta o mesmo equipamento ou programa até então contratado;

b) o regime de duração do contrato adstrito ao exercício financeiro permite que no momento da prorrogação a autoridade competente aprecie a conveniência, oportunidade e a economicidade de se manter contratação, procedendo à lavratura do termo aditivo de prorrogação se presentes os motivos que justifiquem a continuidade da locação do equipamento ou da utilização dos programas de informática.

O dispositivo fala que a duração pode *estender-se pelo prazo de até 48 meses*, o que dá a idéia de que o contrato seria firmado integralmente por até 48 meses. Mas, como vimos anteriormente, não há possibilidade deste entendimento face à previsão constitucional. Assim, o contrato é firmado pelo prazo equivalente ao respectivo crédito orçamentário, que poderá ser prorrogado até o limite máximo de 48 meses. Atingido esse tempo, é vedada qualquer prorrogação.

4. DIFERENÇA ENTRE PRORROGAÇÃO E ALTERAÇÃO DO CONTRATO

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

Por fim, vale lembrar que prorrogação do contrato não se confunde com *prorrogação dos prazos para a execução de seu objeto*. Na primeira, o contrato é prorrogado, enquanto, na segunda, há somente a prorrogação dos prazos de início de etapas de execução, de conclusão ou de entrega. Nestes casos, a prorrogação é condicionada aos requisitos constantes dos parágrafos 1º e 2º do art. 57.

5. CONCLUSÃO

Como podemos observar, o tratamento dado pelo legislador à duração do contrato administrativo não foi casual: seguiu premissas estabelecidas na Constituição Federal, a partir do princípio da anualidade orçamentária e da peculiaridade das diretrizes e metas estabelecidas pelo Plano Plurianual.

Interessante classificar os contratos administrativos em contratos por escopo e contratos de execução continuada. A partir daí, diante da necessidade de cada tipo de contrato é que se estabelecem os prazos de duração. Os contratos por escopo, como vimos, são enquadráveis no *caput* e no inciso I do art. 57 da Lei n. 8.666/93. Os contratos de execução continuada são enquadráveis nos incisos II e IV do art. 57.

Dentro do conceito de serviço contínuo, vê-se que não há que ser uma atividade essencial para a Administração, basta que o seu modo de execução seja contínuo para a sua subsunção no inciso II do art. 57.

Por fim, salienta-se que, com exceção dos projetos relacionados a plano plurianual, todos os contratos deverão ter a sua duração fixada para o respectivo crédito orçamentário, tendo em vista o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal. Nos casos de serviços executados de forma contínua, a duração inicial poderá ser prorrogada por até 60 meses e, no caso específico de aluguel de equipamentos e a utilização de programas de informática, que também são serviços executados de forma contínua, poderão ser prorrogados por até 48 meses.

BIBLIOGRAFIA

BITTENCOURT, Sidney. **Subsistência dos contratos administrativos de execução continuada.** *In* Direito Administrativo Contabilidade e Administração Pública. IOB, Ano III, n.º 1, jan./99.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Das Licitações Públicas.** 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

DALARI, Adilson Abreu. **Prorrogação de contrato de empreitada para execução de serviços de natureza contínua.** *In* Jurídica Administração Municipal, Ano IV, n.º 3.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Temas polêmicos sobre licitações e contratos.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **A duração dos contratos de prestação de serviços serem executados de forma contínua.** *In* Boletim de Licitações e Contratos Administrativos, n.º 02, São Paulo: NDJ, 1996.

_____ **A duração dos contratos de prestação de serviços a serem executados de forma contínua.** *In* <http://www.jusnavegandi.com.br/doutrina/prestser.html>

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 4. ed. Rio de Janeiro: Aide, 1995.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. **Estudos sobre a Lei de Licitações e Contratos.** Maria Garcia coord. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995, p. 168-84.

_____ **Contrato Administrativo.** *In* <http://zenite.com.br/>

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro,** 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MIQUELOTO, Simone. **Da vigência e da prorrogação dos contratos por prazo certo.** In <http://zenite.com.br/>

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos.** 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

MUKAI, Toshio. **Contratos Públicos.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Publicidade institucional é serviço contínuo.** In Boletim de Licitações e Contratos Administrativos, n.º 12. São Paulo: NDJ, 1999.

ROSA JUNIOR, Luiz Emydio F. da. **Manual de direito financeiro e direito tributário.** 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico,** 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo,** 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo.** Malheiros, 1994, p. 222-23.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Contratos Contínuos.** In Direito & Justiça, Correio Brasiliense, 29/06/98.

_____ **Prazos Contratuais.** In <http://teiajuridica.com/mz/prazoscon.htm>

*Analista de controle externo do Tribunal de Contas da União.

Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3255> >. Acesso em: 03/07/07