

Licitações e contratos administrativos

Algumas observações em face da Lei nº 8.883/94 e da Medida Provisória nº 681/94.

LEON FREJDA SZKLAROWSKY

SUMÁRIO

A Lei n.º 8.883/93. A Medida Provisória n.º 681/94. Correção Monetária. Valores Preços. Reajuste. Variação do Valor Contratual. Apostila. Aditamento ao contrato. Plano Real. O princípio da publicidade. Publicidade da licitação e dos contratos administrativos e de seus aditamentos. Instrumentos de contratos e seus substitutivos. Duração de contratos de prestação de serviço contínuo. Extensão e prorrogação. Convênios e instrumentos congêneres. Doutrina e jurisprudência. Conclusão.

A Lei n.º 8.883/93. A Medida Provisória n.º 681/94

A Lei n.º 8.883, de 8 de junho de 1994, tendo como fonte o Projeto de Lei de Conversão n.º 10, de 1994¹, consoante Parecer n.º 6, de 1994 - CN, do Relator Dep. Walter Neri, alterou números dispositivos da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e incluiu algumas inovações alvissareiras, conquanto poderia tê-lo feito melhor e mais ricamente, aproveitando a oportunidade que se lhe apresentava.

O legislador fez algumas correções significativas, aclarando o significado de preceitos e conceitos, em face da perplexidade causada pela lei e do tumulto produzido na sua aplicação.

Leon Frejda Szklarowsky, Subprocurador-Geral da Fazenda Nacional aposentado, é advogado, Juiz Arbitral da *American Association's Commercial Panel*, de Nova Iorque, membro dos Institutos dos Advogados Brasileiros, de São Paulo e do Distrito Federal (Secretário-geral), acadêmico da Academia Brasileira de Direito Tributário, do Instituto Histórico e Geográfico do Distrito Federal (diretor), membro da International Fiscal Association, da Associação Brasileira de Direito Financeiro, do Instituto Brasileiro de Direito Tributário. Integra o Conselho Editorial dos Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, da Ed. Revista dos Tribunais e o Conselho de Orientação das Publicações - Boletim de Direito Administrativo e de Licitações e Contratos - da Ed. NDJ.

¹ Publicado no *DOU* de 9-6-94. O art. 3º desse diploma legal mandou o Poder Executivo publicar no *DOU* a íntegra da Lei n.º 8.666, de 21-6-93, com as alterações resultantes da Lei n.º 8.883, de 8-6-94, o que, de fato, ocorreu, com sua publicação, no *DOU* de 6-7-94. Antecederam esse PLC n.º 10 as Medidas Provisórias n.ºs 472, de 15-4-94, que se transformou no cit. PLC; 351, de 1º-9-93; 360, de 18-10-93; 372, de 17-11-93; 388, de 16-12-93; 412, de 14-1-94; 429, de 16-2-94 e 450, de 17-3-94. A Lei n.º 8.883 convalidou os atos praticados com base nesses atos legis

Correção monetária. Valores. Preços. Reajuste

O artigo 5.º da Lei n.º 8.666 trata da correção dos valores, preços e custos utilizados nas licitações e avisa, peremptoriamente, que esses terão como expressão monetária a *moeda corrente nacional*, ressalvado o disposto no art. 42.²

O parágrafo 2.º mereceu retificação legislativa, dispondo que o pagamento da referida correção monetária será feito juntamente com o principal, o que afasta, de vez, qualquer dúvida.

A variação do valor contratual, decorrente de reajuste de preços previsto no contrato, as atualizações ou penalizações financeiras, o empenho de dotações orçamentárias suplementares, até o limite do valor corrigido, podem ser

lativos, como já vinham fazendo essas medidas provisórias. Tornou-se praxe o Presidente da República (e não o Congresso Nacional, o que se nos afigura extremamente perigoso e inconstitucional) convalidar os atos praticados sob a égide da medida provisória não convertida em lei ou não apreciada pelo Congresso Nacional ou rejeitada por este, através de nova medida provisória substitutiva.

A 2.ª Turma do Tribunal Regional Federal da 3.ª Região acentuou, com muita pertinência, que prevalece o *status quo ante*, se a medida provisória não foi convertida em lei por ato do Congresso Nacional, de sorte que, em caso de conflito de disposições, a medida provisória suspende a eficácia das leis ordinárias vigentes até a época de sua edição (cf. Rem. *Ex officio* em MS 93.03.57966-6, SP, Rel. Juiz Soares Pires, in Suplemento Direito & Justiça do *Correio Brasileiro*, de Brasília, 24-10-94, p. 7). Sobre a matéria, consulte-se nosso *Medidas Provisórias*, Ed. Rev. Tribs., 1991, com copiosa bibliografia.

² O § 1.º do art. 42 dita que, quando for permitido ao licitante estrangeiro cotar preço em moeda estrangeira, igualmente o poderá fazer o licitante brasileiro; mas o pagamento feito ao licitante brasileiro eventualmente contratado em virtude da licitação de que trata o parágrafo anterior será efetuado em moeda brasileira, à taxa de câmbio vigente no dia útil imediatamente anterior à data do efetivo pagamento (a parte final foi modificada pela Lei n.º 8.883).

Consulte-se o Decreto-Lei n.º 857, de 11-9-69, que consolidou e alterou a legislação sobre moeda de pagamento de obrigações executivas no Brasil (cf. verbete "Pagamento em moeda estrangeira", *Código Civil e Legislação Civil em vigor*, 11.ª ed., atualizada até 5-1-92, p. 853, de Theotônio Negrão, Malheiros Editores).

O Superior Tribunal de Justiça, em acórdão relatado pelo Min. Waldemar Zveiter, concluiu pela validade do contrato celebrado em moeda estrangeira, com pagamento em moeda nacional (cf. RESP 36120-6-SP, V.U. Participaram do julgamento os

simplesmente apostilados³, sem que se faça necessário o aditamento, consoante indicação do § 8.º do art. 65. Já o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, através da revisão dos preços contratados, far-se-á, sempre e obrigatoriamente, por aditamento ao contrato, seguindo as formalidades a este inerentes⁴.

A correção monetária, atualização da expressão monetária, o critério de reajuste deverão obrigatoriamente constar do edital e do contrato⁵.

Bernardo Ribeiro de Moraes enxerga, na correção monetária, um instrumento para minorar, no plano econômico, os danosos efeitos da variação do poder aquisitivo da moeda, a qual se consubstancia em periódico e automático reajuste de valores ou dívidas, segundo índices representativos da taxa de inflação⁶.

O reajuste é previsível, deve estar expresso e não se confunde com a revisão do contrato⁷.

O legislador deu maior precisão ao inciso XI do artigo 40, ao acrescentar a expressão "prevista para a apresentação", extirpando dúvidas, no que concerne ao início, que, antes era a data da proposta, agora é a data prevista para apresentação da proposta.

As alíneas *a* e *c* do inciso XIV também foram corrigidas para apagar a ambigüidade dos textos.

Assim, o prazo de pagamento não será superior a trinta dias, contando-se a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela.

Ministros Cláudio Santos, Costa Leite, Nilson Naves e Eduardo Ribeiro). Precedentes: RESP. 4819-RJ e 11801-0-RJ.

³ Apostila, ou expressão de Hely Lopes Meireles, é ato enunciativo ou declaratório de uma situação anterior criada por lei, reconhecendo à Administração um direito criado por norma legal. É uma averbação (cf. *Direito Administrativo Brasileiro*, 17.ª ed., Malheiros Editores, 1992, p. 177), ou seja, é mero registro. O § 8.º do art. 65 faculta o registro por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

⁴ Cf. § 8.º do art. 65, c/c o art. 60.

⁵ Cf. art. 40, XI e XIV, *c*, c/c o art. 55. III

⁶ Cf. *Compêndio de Direito Tributário*, Ed. Forense, Rio, 1994, 2.º v. p. 584

⁷ Consulte-se, entre outros, Ives Gandra da Silva Martins, in *O Princípio da Patrimonialidade, O Realinhamento de Preços e a Teoria da Imprevisão*, Supl. Tribut. LTR, 60/345-87.

O inciso c discorre que a correção monetária incidirá a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento⁸, superando a indefinição do texto originário.

O inciso III do art. 55 assegura aos contratantes o direito de estabelecer, entre as cláusulas essenciais ou obrigatórias, além do preço e das condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajuste de preços e a atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento.

Não obstante, essa determinação legal deve ser entendida de conformidade com os comandos introduzidos pelo Plano de Estabilização Econômica, que criou a nova moeda e impôs profundas inovações no mundo econômico.⁹

A Medida Provisória n.º 681, de 27-10-94¹⁰, em substituição à Medida Provisória n.º 635, de 27-9-94, também não apreciada pelo Congresso Nacional, convalidou os atos praticados com fulcro nas medidas provisórias anteriores¹¹.

Esse Plano, segundo seus redatores, visa preservar o princípio da livre negociação dos contratos entre as partes, tendo em vista a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e o respeito ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada, o que é bastante confortador. Nem poderia ser diferente, em face dos cânones constitucionais e da Lei de Introdução ao Código Civil, recebida pela Carta Maior, corroborados por ampla e sólida juris-

prudência, interpretando a legislação econômica que capeou os planos antecedentes.

Arnoldo Wald, em notável estudo sobre o poder monetário, calcado em preciosos ensinamentos de Bilac Pinto, recorda que

"as leis monetárias não devem nem podem transformar-se numa forma oblíqua ou disfarçada de redistribuição de riqueza ou de transferência de recursos privados para o erário público, especialmente quando baseada em critérios discriminatórios"¹².

O Excelso Pretório, em memorável decisão, relatada pelo Ministro Moreira Alves, julgando a constitucionalidade da Lei n.º 8.177, de 1-3-91, desenhou precisa e inelutável orientação, sancionando, de vez, o entendimento de que, se a lei alcançar os efeitos futuros de contratos celebrados anteriormente a ela, será essa lei retroativa, porque vai interferir na causa, que é um fato ocorrido no passado.

Assim, disposições que alteram o critério de reajuste (no caso dos autos, tratava-se de prestações em contratos já celebrados pelo sistema do Plano de Equivalência Salarial por categoria profissional - PES/CP), em contratos já celebrados, ofendem o ato jurídico perfeito, violando o disposto no art. 5.º, inciso XXXV, que se aplica a toda e qualquer lei infraconstitucional, sem distinguir entre lei de direito público e de direito privado, ou entre lei de ordem pública e lei dispositiva¹³.

O Superior Tribunal de Justiça, entretanto, pela Terceira Turma, reconhecendo a profunda divergência que o tema provoca, prefaciou que *inexiste direito adquirido a determinado padrão monetário, sendo legítima a incidência do fator de deflação, expurgando atualização prefixada, com a derrogação de cláusula por lei nova relativa à estabilização econômica*¹⁴.

⁸ Para os efeitos desta lei, "adimplemento" da obrigação contratual é a prestação do serviço, a realização da obra, a entrega do bem ou de parcela destes, assim como qualquer outro evento contratual, a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão do documento de cobrança (§ 3.º do art. 40). Enfim, é o cumprimento do objeto do contrato.

⁹ Sobre o Real e o Plano de Estabilização Econômica, notadamente com referência aos contratos administrativos, consulte-se nosso trabalho, publicado no *Boletim de Licitação e Contratos*, Ed. NBJ Ltda., São Paulo, n.º 9, setembro de 1994, pp. 438 a 452; *idem*, na *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, Ed. Vellenich Ltda., São Paulo, v. 127, agosto de 1994, pp. 9 a 32; e no Suplemento Tributário - LTR, 37/94, 1994, São Paulo, pp. 229 a 240.

¹⁰ Essa MP foi encaminhada ao CN pela mensagem presidencial 914, de 27-10-94, publ. no DJU de 28 seguinte.

¹¹ As principais alterações na área contratual foram por nós pinçadas na Remissão introdutória ao nosso trabalho *O Real*, cit.

¹² Cf. Poder Monetário, aut. cit., in *Rev. de Direito Público* 95-19-21.

¹³ Cf. ADIN n.º 493-0, DJU de 4-9-92, Pres. Min. Sydney Sanches; presentes: Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octavio Gallotti, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Mário Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Examine-se, a propósito, a ADIN n.º 534-1 (DF), in *DJ* de 8-4-94, p. 7240.

¹⁴ Cf. RESP 2863-SP, de 30-10-90, Rel. Mir. Nilson Naves; presentes, ainda, os Ministros Eduard Ribeiro, Waldemar Zwieter e Cláudio Santos, DJU 3-12-90, v. II.

Esse mesmo Tribunal, pela 6ª Turma, acompanhando as premissas do Direito Pátrio e de torrencial e iterativa jurisprudência, selou, com indiscutível lucidez, que a cláusula *pacta sunt servanda* não é absoluta, cumprindo também avocar a cláusula *rebus sic stantibus*, em face das alterações fácticas das condições da época do contrato, com o que fica autorizada a revisão das cláusulas, para evitar o enriquecimento sem justa causa¹⁵.

Observe-se que a Lei n.º 8.880, de 27-5-94, que dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, complementada pela Medida Provisória n.º 542, de 30-6-94, e subsequentes MPs n.ºs 566, de 29-7-94; 596, de 26-8-94; 635, de 27-9-94 e 681, de 27-10-94, traça normas que têm profundo reflexo no citado inciso III do art. 55, sob comento.

A correção ou atualização, legal ou contratual, da expressão monetária da obrigação pecuniária não se confunde com a revisão de preço de contrato, *ex vi* da "cláusula" *rebus sic stantibus*, isto é, reajuste ou correção de preços distingue-se incisivamente da "revisão de contrato".

Aquela, a partir de 1.º de julho de 1994, somente poderá dar-se pela "variação acumulada" do IPC-R¹⁶, com exceção das hipóteses previstas no § 1.º do art. 27 da MP n.º 681, cit., isto é: I - operações de que tratam o Decreto-Lei n.º 857, de 11-9-69, e o art. 6.º da Lei n.º 8.880, de 27-5-94; II - contratos pelos quais a empresa se obrigue a vender bens para entrega futura, prestar ou fornecer serviços a serem produzidos, cujo preço poderá ser reajustado em função do custo de produção ou da variação de índice, que reflita a variação ponderada dos custos dos insumos utilizados; e III - as hipóteses tratadas em lei especial.

As obrigações pecuniárias e, portanto, os contratos, a partir daquela data¹⁷, somente poderão ser corrigidos pela variação acumulada do IPC-R, ressalvadas as exceções expressas¹⁸, considerando-se de nenhum efeito a conven-

ção de correção monetária em desacordo com essa medida provisória.

Por outro lado, a mencionada medida provisória¹⁹ inquina de nula de pleno direito, não surtindo nenhum efeito cláusula de reajuste de valores com periodicidade inferior a um ano²⁰, podendo o Poder Executivo reduzir essa periodicidade²¹.

Questões de suma importância devem ser discutidas, em face da citada medida provisória: inserção de cláusula de reajuste ou atualização monetária, reajuste dos contratos celebrados, após 1.º de julho de 1994, e atualização monetária pela inadimplência.

O contrato administrativo, para ser reajustado ou atualizado, deverá obrigatoriamente conter cláusula permissiva, em virtude de expressa ordem do art. 55, III, combinado com o art. 40, incisos XI e XIV, c. da Lei n.º 8.666/93, isto é, deverá prever o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, bem como os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento.

Há os que entendem que, em atenção ao § 1.º do art. 28, está proibida, terminantemente, a inclusão de qualquer cláusula de reajuste ou atualização monetária.

Todavia, essa interpretação conduz ao absurdo e constitui verdadeiro sofisma. Há que se interpretar a norma dentro do sistema, de modo a que as contradições sejam removidas, comungando-se e harmonizando-se as palavras.

Com efeito, o legislador inquina de nula a cláusula de reajuste de valores cuja periodicidade seja inferior a um ano; contudo, não disse absolutamente que cláusula prevendo reajuste com periodicidade superior a um ano, nos contratos que, legalmente, extrapolem esse prazo, seja nula. Leia-se a redação do citado parágrafo primeiro do art. 28 e inferir-se-á a precisão de sua *scita*. Outra não poderá ser a conclusão,

¹⁵ Cf. DJU de 28-3-94, Seção I, p. 6343, *apud* Suplemento Direito & Justiça do Correio Brasileiro (DF), de 4-7-94, p. 7.

¹⁶ Sobre a variação desse índice, consulte-se nosso citado *O Real...*, *op. cit.*

¹⁷ Sobre a conversão, reajuste e atualização monetária de contratos anteriores a 1.º de julho de 1994, examine-se nosso *O Real...* cit.

¹⁸ Cf. art. 27 da MP 681/94.

¹⁹ As medidas provisórias antecedentes têm idêntica redação.

²⁰ Cf. § 1.º do art. 28 da cit. MP.

²¹ Cf. § 5.º do art. 28 da cit. MP. Esse fenômeno também esteve presente nos planos passados (cf. nosso "Reajuste dos Contratos Administrativos e os Programas de Estabilização da Economia", in *Rev. Trim. Jurisp. dos Estados*, v. 109/77, "Bol. de Lic. e Contratos" - Ed. NDJ, 11/89, *Rev. de Dir. Público*, v. 95).

posto que essa medida provisória suspendeu o reajuste, não o impediu para sempre. E se não houver cláusula prevendo esse reajuste, ultrapassado o período proibitivo, impossível será fazê-lo, sob pena de se cometer larga ilegalidade.

O legislador vedou reajustes de contratos, antes de decorrido um ano. Este é o espírito da lei²².

Também não pode vingar a exegese, que nos parece esdrúxula, se atentarmos para o parágrafo quinto do mesmo art. 28, *in verbis*: o Poder Executivo poderá reduzir a periodicidade de que trata este artigo (entenda-se: § 1.º)

Com esse pensamento, o legislador pressupõe que, semelhantemente aos planos anteriores, o Poder Executivo, em vista de razões de ordem inflacionária, por exemplo, poderá reduzir a periodicidade de um ano, concluindo-se, indubitavelmente, que, ainda durante a vigência do contrato e no período de um ano, o reajuste e a atualização poderão ocorrer. Entretanto, para que tal aconteça, é necessário que cláusula neste sentido esteja obrigatoriamente prevista no contrato. Do contrário, o estudado parágrafo primeiro será inócuo.

No passado, sob o impacto do Plano Cruzado, o Presidente da República expediu o Decreto n.º 94.042, de 1987, alterado pelo Decreto n.º 94.233, de 1987, permitindo o reajuste de contratos que não contivessem cláusula de reajuste ou extintos, e retroativamente.

Advogamos, com o beneplácito do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, ser aquele decreto nulo, ilegal, írrito e inconstitucional²³.

Eis por que será legalmente impossível praticar o reajuste, mesmo que, reduzido o prazo por ato do Poder Executivo, se não estiver expressamente prevista essa faculdade.

Assim, esses dispositivos devem ser interpretados coerentemente, de modo que não conduzam ao absurdo.

Carlos Maximiliano leciona, com invulgar sabedoria, que o processo sistemático consiste "em comparar o dispositivo sujeito a exegese, com outros do mesmo repositório ou de leis

diversas, mas referentes ao mesmo objeto", porquanto cada preceito é membro de um grande todo, por isso do exame do conjunto resulta bastante luz para o caso em apreço.

Ensina, ainda, o insigne mestre que não se presumem antinomias ou incompatibilidades. Os textos devem perfazer uma unidade de pensamento²⁴.

Não há motivo bastante para omitir-se cláusula prevendo reajuste ou atualização, nos contratos superiores a um ano, ou, antes, se o Poder Executivo reduzir o prazo, de conformidade com os critérios previstos no contrato e na legislação pertinente.

Essa cláusula é necessária, não aleatória.

Publicidade dos contratos administrativos

A publicidade é ato fundamental para a eficácia dos atos e contratos administrativos e das leis, para produzirem efeitos externos perante partes e terceiros. Não é elemento formativo do ato, na expressão escorreita de Hely Lopes Meirelles, mas sim requisito de eficácia e moralidade, eis por que os atos irregulares não se convalidam com a publicação, "nem os regulares as dispensam quando a lei ou o regulamento a exige"²⁵

O princípio da publicidade objetiva dar transparência aos atos da Administração, assegurando não só os efeitos externos, mas também seu conhecimento e controle pelo súdito e pelo interessado direto, através do remédio constitucional e legal adequado.

O constituinte de 1988 consagrou esse princípio, no artigo 37 (*caput*), e a Lei n.º 8.666, de 1993, repetindo o Decreto-Lei n.º 2.300, de 1986, exige a publicidade da licitação e dos contratos.²⁶

A licitação será julgada e processada de conformidade com o princípio da publicidade e os contratos e seus aditamentos deverão ser

²⁴ Cf. aut. cit., in *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Ed. Freitas Bastos, 1957, 6.ª ed., pp. 140, 164 e 167 e 172. A doutrina não é infensa a essas lições: Savigny, Saredo, Coelho da Rocha, Borges Carneiro, Trigo de Loureiro, Carlos de Carvalho, *apud* hermenêutica cit.

²⁵ Cf. aut. cit., in *Direito Administrativo Brasileiro* cit., pp. 86 e 88.

²⁶ Cf. art. 3.º c/c o art. 61, parágrafo único. Outros dispositivos da lei impõem a publicação obrigatória dos atos de licitação, v.g., arts. 16, 21, 26 etc. Consulte-se a excelente obra do Prof. Diógenes Gasparini, *Direito Administrativo*, Ed. Saraiva, 12.ª ed., SP, 1992.

²² O revogado art. 11 da Lei n.º 8.880 (na verdade, a regra está suspensa) apresentava redação mais precisa e consentânea com o direito vigente, pois permitia estipular cláusula de reajuste de valores ..., desde que "a aplicação da mesma fique suspensa pelo prazo de um ano".

²³ Cf. Nosso "A Retroação dos Reajustes ...", in *Boletim de Direito Administrativo*, julho de 1988.

publicados, de forma resumida, na imprensa oficial, como condição indispensável para sua eficácia.

A publicação far-se-á na imprensa oficial, como definida no inciso XIII do art. 6.º, com a nova redação que lhe deram as medidas provisórias, sucedidas pela Lei n.º 8.883²⁷, tornando-a mais precisa, conquanto esta lei tenha introduzido outra forma de publicidade, em caráter excepcional, como, por exemplo, a afixação, em quadro de avisos de amplo acesso público, de atos que devam ser divulgados.

Como exceção à publicidade, Ivan Rigolin cita "a publicidade proibida e a própria licitação proibida", ao comentar o § 1.º do art 21 do Decreto-Lei n.º 2.300, de 1986, que foi repetido pela lei atual²⁸:

"... faculdade de dispensar a licitação quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional"²⁹

As compras serão feitas, sempre com a caracterização de seu objeto e indicação de recursos orçamentários, sob pena de nulidade e responsabilidade de quem lhe der causa, e o registro dos preços será precedido de ampla pesquisa de mercado, "publicando-se trimestralmente na imprensa oficial", para orientação da Administração Pública³⁰.

As compras, ainda que se submetam às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado, devem orientar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos da Administração Pública³¹, não fugindo das amarras da lei de licitações e contratos, ou, como observa Marçal Justen Filho, esse sistema não exige a Administração de licitar nem de obedecer aos requisitos legais pertinentes às contratações administrativas³².

²⁷ Imprensa oficial é o veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis.

²⁸ A lei nova (art. 24, IX), exige a oitiva do Conselho de Defesa Nacional, previsto no art. 91 da CF.

²⁹ Neste sentido, Hely Lopes Meneses, *op. cit.*, p. 205; idem, *Licitação e Contrato Administrativo*, Ed. Rev. dos Tribs. 8.ª ed., pp. 198 e 199.

³⁰ Cf. art. 15, §§ 1.º e 2.º.

³¹ Entenda-se Administração Pública, no sentido amplo.

³² Cf. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, Aide Ed., 1ª ed., 1993, p. 85.

O artigo 16 foi amplamente modificado. A redação originária pecava por sua nebulosidade, reconhecendo o legislador sua impraticabilidade e dificuldades na sua aplicação, notadamente nos pequenos municípios e em se tratando de compras, que, por definição legal, deve compatibilizar-se com "as condições e pagamento semelhantes às do setor privado"³³. Quis o legislador eliminar a burocracia, os custos desnecessários e a lentidão, incompatíveis com esse tipo de contrato, extirpando, principalmente, a maldadada expressão "fechado o negócio", na observação feliz de Carlos Pinto Coelho Motta³⁴.

Essa disposição legal permite a divulgação da relação de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta, mensalmente (e não mais após cada "negócio fechado", como pretendia a lei originariamente), através de órgão oficial ou pela afixação em quadro de avisos de amplo acesso público.

Essa inovação torna mais racional e econômica a atuação da Administração.

Os instrumentos de contratos ou de seus aditamentos, resumidamente, devem ser publicados na imprensa oficial³⁵, como condição indispensável para sua eficácia e isso será providenciado pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, não importando o seu valor, mesmo que sem ônus. Todavia, a Lei n.º 8.883, de 1994, ressaltou o disposto no art. 26.

Desse tema, emergem algumas dúvidas, que merecem um exame mais aprofundado.

Desde a anterior lei revogada, discutia-se se também os outros instrumentos, como a carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço - substitutos do instrumento de contrato³⁶ - devem ser publicados.

Estes também são instrumentos bilaterais

³³ Examine-se, por exemplo, a emenda substitutiva n.º 00070, do Dep. Geraldo Alkmin Filho, à Medida Provisória n.º 351, de 1993, publ. pelo Centro Gráfico do Senado Federal - Brasília/DF.

³⁴ Cf. *Eficácia nas Licitações e Contratos*, Ed. Del Rey, BH, 1994, p. 109.

³⁵ Cf. art. 6.º, XIII.

³⁶ Cf. art. 62. Instrumento de Contrato: documento escrito, no qual se inserem todos os elementos necessários à sua precisão e clareza (arts. 60, 61, 54 etc.).

de contrato, conquanto simplificados e despidos de certas formalidades³⁷.

O instrumento de contrato é obrigatório nas hipóteses de concorrência³⁸ e de tomada de preços³⁹, assim como na dispensa e inexigibilidade, cujos preços se compreendem nos limites dessas duas modalidades licitatórias, sendo facultativo nos demais casos, como, por exemplo, na hipótese de convite.

A doutrina e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, torrencial e iterativamente, sempre exigiram a publicação de extratos de todos os contratos, quaisquer que fossem os valores, mesmo que sem ônus, incluindo-se aqui os demais instrumentos, porque, onde a lei não distingue, não pode o intérprete fazê-lo⁴⁰.

O Decreto federal n.º 93.872, de 23-12-86⁴¹, contrariando o Decreto-Lei n.º 2.300, de 1986, determinava a publicação, em extrato, no *Diário Oficial* da União, dos contratos, convênios, acordos ou ajustes, cujo valor excedesse a CZ\$ 2.000.000,00 (valor da época), liberando, pois, os demais, e também dispensava da publicação se as despesas devessem ser feitas em caráter sigiloso, *ex vi* do art. 44 do Decreto-Lei n.º 199/67⁴².

Carlos Pinto Coelho Motta advoga, alicerçado na jurisprudência da mais Alta Corte de Contas, que também os outros instrumentos (autorização de compra ou ordem de serviço) estão sujeitos à publicação⁴³.

A Colenda Corte de Contas da União, pelo Pleno, convolvendo lúcida manifestação do Relator, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, acolhendo os pareceres dos eminentes Pro-

³⁷ Neste sentido, Helly Lopes Meirelles, *op. cit.*, p. 205.

³⁸ Cf. art. 22, I, e § 1.º.

³⁹ Cf. art. 22, II, e § 2.º.

⁴⁰ Cf. Carlos Maximiliano, com apoio nas lições de Giuseppe Falcone e Berriot Saint-Prix: *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*. Cumpra a norma tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas.

⁴¹ Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente.

⁴² Cf. art. 33, II e § 4.º.

⁴³ Cf. *op. cit.*, p. 219. O autor cita o Anexo I, da Ata 29, de 19-6-91, *DOU* de 9-7-91. Neste sentido, Toshio Mukai, in *O Novo Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Públicos*, Ed. Rev. dos Tribs., 1993, p. 73.

curadores. Drs. Francisco de Salles Moura Brandão e Jatir Batista da Cunha, decidiu conhecer da consulta formulada pela Câmara dos Deputados, para decidir que "a publicação resumida dos instrumentos de contrato, ou de seus aditamentos, no *Diário Oficial* da União, a que se refere o art. 51 do Decreto Lei n.º 2.300, de 1986, é obrigatória, não só em relação ao "termo de contrato", como também com referência aos demais instrumentos hábeis previstos no art. 52, *caput*, do mesmo Texto Básico, qualquer que seja o valor, ainda que sem ônus.

Acrescenta o ilustre Ministro que esse Estatuto "condiciona a validade jurídica dos atos em espécie à sua publicação no *Diário Oficial* da União", não admitindo, para esses fins, a utilização de outro veículo de comunicação, nem mesmo, sem embargo de sua natureza, o prestigioso *Diário do Congresso Nacional*, órgão oficial de divulgação do Poder Legislativo⁴⁴. Permite, ainda, esse aresto que "o ônus da publicação desses instrumentos" recaia tanto sobre o contratante quanto sobre o contratado, dependendo das condições inscritas no edital de licitações e no contrato respectivo, cabendo sempre à Administração providenciar a publicação no prazo legal⁴⁵.

O Ministro Homero Santos, com os aplausos do Plenário e do preclaro Procurador-Geral em exercício, Dr. Jatir Batista da Cunha, assentou que é obrigatória a publicação dos extratos de todos os seus contratos no *Diário Oficial* da União, nos termos do § 1.º do art. 61 da Lei n.º 8.666/93 e do art. 33 do Regulamento de Licitações e Contratos do GEIPOT, "mesmo em se tratando de outros instrumentos hábeis", como, por exemplo, "nota de empenho", "carta-contrato", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço"⁴⁶.

O Tribunal Maior de Contas da União, adotando as conclusões do Rel. Min. Luciano Brandão Alves de Souza, em consulta formulada pela Secretaria de Controle Interno do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, reiterou

⁴⁴ Esse aviso permanece consistente, em face do ordenamento vigente (cf. art. 6.º, XIII).

⁴⁵ Proc. TC 025.410/91-1, Pres. Min. Carlos Átila Alvares da Silva, decisão 056/92, *DOU* de 18-3-92, Seção I, pp. 3517 a 3520.

⁴⁶ Cf. Decisão 585/TCU - Plenário, Proc. n.º TC-011.621/93-1, in *DOU* de 28-9-94, Seção I, p. 14757. No mesmo sentido, o Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, in Proc. TC n.º 225241/90-0, Grupo I, Classe III, de 18-3-93 (*apud* nosso "Duração do Contrato Administrativo", in *BLC* n.º 10/93).

essa firme e torrencial jurisprudência, recomendando, porém, que os órgãos competentes do Poder Executivo realizassem estudos com o objetivo de identificar a oportunidade e conveniência de adoção de providências de ordem legislativa, visando a alteração do Decreto-Lei n.º 2.300/86, de forma que, em nome da racionalidade administrativa e da economia ou simplificação processual, o referido estatuto viesse a conter limites razoáveis de valores abaixo dos quais seria facultativa a publicação resumida, no *DOU*, dos instrumentos contratuais firmados pela Administração Pública⁴⁷.

O novo Estatuto reproduziu o revogado Decreto-Lei n.º 2.300, sem atender à profícua preleção pretoriana, tendo, porém, a Lei n.º 8.883/94 rearrumado o mencionado dispositivo, que não só alargou o prazo para a Administração providenciar a publicação, como acrescentou a ressalva ao disposto no art. 26, novidade bem-vinda, sem embargo de conter pontos ainda obscuros.

Como interpretar esse dispositivo com essa ressalva? Terá o legislador, enfim, ouvido a sugestão do Tribunal, dispensando a publicação desses contratos, como forma de economia e racionalização?

O artigo 26 trata da ratificação e publicação, na imprensa oficial, das dispensas previstas nos §§ 2.º e 4.º do art. 17 e nos incisos III a XX do art. 24, das situações de inexigibilidade do art. 25 e do retardamento regulado pelo parágrafo único do art. 8.º, *in fine*, como condição para eficácia do ato.

A autoridade superior receberá a comunicação e deverá tomar as providências indicadas: ratificar e mandar publicar, no prazo imposterável de cinco dias, esses atos:

1) dispensa de licitação, na concessão de direito real de uso de bens imóveis, se o uso se destinar a outro órgão ou entidade da Administração Pública (art. 17, § 2.º);

2) dispensa de licitação, na doação com encargo, no caso de interesse público devidamente justificado (art. 17, § 4.º);

3) retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8.º;

4) inexigibilidade prevista no art. 25;

5) dispensas previstas no art. 24, incisos III a XX.

O parágrafo único do art. 61 (com a redação da Lei n.º 8.883) quer se publiquem todos os instrumentos de contratos e seus aditamentos, resumidamente, mas excepciona o disposto no art. 26; vale dizer, nas hipóteses mencionadas neste dispositivo, não precisarão ser publicados, porque já o foram, precoce e obrigatoriamente, como condição para eficácia daqueles atos, descritos neste artigo (art. 26).

Se assim não for, como compreender a ressalva e para que teria sido embutida nessa cláusula legal, já que as leis não contêm palavras inúteis⁴⁸, isto é, as palavras terão sempre alguma eficácia, ou, nas ensinanças de Trigo de Loureiro e Sutherland, o texto deve ser visto, em todas as suas perspectivas, de sorte que não fique inoperante, nulo ou sem qualquer significado.⁴⁹

Restam, porém, as duas hipóteses do art. 24 (incisos I e II) e do § 4.º do art. 62, que não foram contempladas na remissão do art. 26, *v.g.*, dispensa de licitação para:

I - obras e serviços de engenharia de valor até 5% do limite previsto na alínea *a* do inciso I do art. 23, desde que não se refiram a 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;

II - outros serviços e compras de valor até 5% do limite previsto na alínea *a* do inciso II do art. 23, e para alienações, nos casos previstos nesta lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; e

III - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, se não resultarem obrigações futuras e não for necessária assistência técnica (art. 62, § 4.º).

Destarte, nas hipóteses acima mencionadas, enfim, naqueles casos em que o termo de contrato pode ser substituído por outros instrumentos, pareceria, à primeira vista, que careceria de publicação.

Isto, entretanto, contraria todo o sistema e

⁴⁸ *Verba cum effectu sunt accipienda*. Cf. Carlos Maximiliano, *op. cit.*, p. 311, citando Carlos de Carvalho, Paula Batista, Ribas, Borges Carneiro, Coelho da Rocha.

⁴⁹ *Cl. aut.*, *op. e pp. cit.*

⁴⁷ Cf. Proc. TC n.º 024.572/90-0, in *DOU* de 9-7-91, Seção I, pp. 13399 - 13400.

colide com o princípio basilar da Constituição e farta e atual jurisprudência do Tribunal de Contas da União⁵⁰

Seria, de qualquer forma, descabido supor que o legislador, com sua omissão, pretendeu desburocratizar e proporcionar economia somente às situações compreendidas no art. 26, porque já foram publicadas, mas não desejar a publicação de outras tantas, conquanto mais simples.

A lei deve ser interpretada, inteligentemente, de modo que não conduza ao absurdo ou a conclusões vulneráveis ou impossíveis⁵¹.

A lacuna legislativa deve ser preenchida sem ferir princípios jurídicos, aplicando-se o art. 16 que, na nova redação dada pela Lei n.º 8.883/94, facultou a publicação mensal, em órgão oficial ou a afixação em quadro de avisos de amplo acesso público, da relação de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta.

Publicando-se a relação desses instrumentos ou afixando-se nos quadros de aviso de amplo acesso público, à semelhança das compras, estará cumprido o desiderato legal e constitucional, sem demasiado sacrifício financeiro^{51A}.

Duração dos contratos de prestação de serviço contínuo

A duração dos contratos está adstrita à vigência dos créditos orçamentários⁵², excetuadas as hipóteses indicadas pelo art. 57 da LLC, entre as quais a referente aos contratos de prestação de serviços a serem executados de forma continuada, disciplinada pelo inciso II.

Serviço é, na definição do art. 6.º, toda a atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais

⁵⁰ Essa jurisprudência não se aplica, evidentemente, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; no entanto, servirá de roteiro seguro para essas esferas de poder.

⁵¹ Cf. Carlos Maximiliano, Berriot Saint-Prix, Fabreguettes, Caldara e Black.

^{51A} Este é também o entendimento da culta professora Yara Darcy Pollice Monteiro, Assessora Jurídica da Câmara Municipal de São Paulo.

⁵² Cf. nosso Duração de Contrato Administrativo e a Lei n.º 8.666/93, in *Boletim de Licitações e Contratos*, da Ed. NDJ, de São Paulo, n.º 10, de outubro de 1993; idem, *Duração de Contrato Administrativo de Prestação de Serviço Contínuo*, op. cit., dezembro de 1988, pp. 81/86.

como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção de transportes, de locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais. A lei é meramente exemplificativa⁵³.

Predomina a atividade sobre o material da obra.

Serviço contínuo é o que não se pode interromper, faz-se sucessivamente, sem solução de continuidade, até seu exaurimento ou conclusão do objeto. Exige continuidade. Serviços há que não prestados continuamente podem causar danos e prejuízos irreparáveis.

O Pretório Maior de Contas sustentou que o serviço de assistência médica é prestação de serviço, executado de forma continuada, e não pode ser suspenso, sob pena de trazer prejuízos irreparáveis aos seus beneficiários, como a interrupção da hospitalização e do atendimento de socorro de urgência⁵⁴.

A textura originária, pior que a do Decreto-Lei n.º 2.300, de 1986, facultava a extensão do contrato por igual período.

Duras críticas ao dispositivo obrigaram os legisladores a apresentarem inúmeras emendas às medidas provisórias antecessoras da Lei n.º 8.883/94.

A norma atual, não totalmente feliz na sua redação, assim se esculpe:

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

A prorrogação não se confunde com a extensão, embora as consequências sejam as mesmas. Se bem que o legislador não tenha usado a expressão *estender-se* da lei anterior e repetida, no inciso IV, ao tratar da extensão de contratos de aluguel de equipamento e utilização de programa de informática, não se pode ignorar que o inciso II caracteriza perfeitamente essa modalidade de extrapolação, no tempo, da duração de contrato.

⁵³ Neste sentido, Raul Armando Mendes, in *Comentários ao Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos*, Ed. Rev. dos Tribs., 1988, p. 25.

⁵⁴ Cf. Proc. TC 21.411/92-1, Rel. Min. Paulo Afonso Martins de Oliveira, apud nosso *Duração...* in *Boletim* cit., v. 10, de 1993.

Quisesse o legislador igualar a prorrogação e a extensão, ele fá-lo-ia, utilizando-se da mesma expressão — *prorrogação* — para todos os casos. Não o fez.

Estudando o inciso II do artigo 47 do Decreto-Lei n.º 2.300, de 1986, o ex-Procurador-Geral do Tribunal de Contas da União, Prof. Francisco Salles Mourão Branco, assentou que “a nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 2.348/86, no pertinente a essa matéria de duração dos contratos administrativos, criou, por assim dizer, uma exceção à regra geral prevalecente no tema, que adstringe tal duração à vigência dos respectivos créditos. Com efeito, é de ver que o inciso II do art. 47, ao invés do que se nota no inciso I, o legislador não se reporta à prorrogação, deixando subentender a prescindibilidade de sua formalização para ultrapassar o exercício em que foi celebrado o contrato. E a dispensa se justifica, no caso, pois que não se cogita, aqui, de dilatação do período estipulado para a conclusão do objeto do contrato”⁵⁵.

Dimensão é o sentido em que se mede a extensão para avaliá-la e dimensionar é calcular ou preestabelecer as dimensões ou proporções⁵⁶.

Pela redação desse inciso, infere-se que o contrato normalmente feito, por um exercício, poderá ultrapassá-lo, para vigorar até 60 meses no máximo.

Essa opção deverá constar expressamente do edital ou do instrumento convocatório e do contrato.

O administrador deverá fazer uma prévia avaliação, auscultando preços e condições mais vantajosos para a Administração, cabendo-lhe também avaliar o tempo de duração do contrato e o interesse da Administração.

São pré-condições indispensáveis à realização da licitação e celebração do contrato.

⁵⁵ Cf. Proc. TC 016.485/87-4 (Grupo I - Classe I), in Ata de Seção Plenária n.º 34, de 13-7-88, publ. DOU de 3-8-88, Seção I, pp. 14699/700. Esse parecer foi adotado pelo Relator, Ministro José Antonio de Macedo, que recebeu o beneplácito do Tribunal.

Consulte-se nosso *Duração...*, in *BLC* 10/93 cit. O Procurador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, contudo, oferece diversa interpretação, considerando todas as hipóteses (incisos I, II e IV do art. 57) mera prorrogação, não distinguindo entre prorrogação e extensão (cf. *Duração dos Contratos Administrativos* segundo a Lei n.º 8.666, de 21-6-93, in *BLC* cit. n.º 6/248).

⁵⁶ Cf. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*, 2.ª ed., Ed. Nova Fronteira, 1986.

A prorrogação está condicionada ao interesse da Administração Pública e à expressa previsão no ato convocatório⁵⁷, justificada previamente e por escrito, mediante autorização da autoridade competente para celebrar o contrato⁵⁸. O aditamento é necessário e está sujeito às mesmas formalidades do contrato⁵⁹.

A extensão (incisos II e IV) já deverá estar prevista no edital e no contrato, e independe de qualquer ato posterior, a não ser fazer-se, no início do exercício financeiro, a indicação de créditos e empenhos (*ex vi* do inciso V do art. 55). Esta deverá fazer-se por aditivo ao contrato⁶⁰.

Registre-se que o § 1.º do art. 57 não é incompatível com as hipóteses dos incisos II e IV desse artigo, ou seja, a extensão poderá ocorrer pelos motivos nestes incisos expostos, enquanto que a prorrogação poderá dar-se com fundamento num dos pressupostos descritos no citado parágrafo primeiro.

Convênios, ajustes e instrumentos congêneres

As disposições da Lei de Licitações e Contratos - LLC aplicam-se, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração, como, por exemplo, prazo de vigência, instrumentos escritos etc.

O art. 116 é bastante abrangente e exemplificativa é sua sinalização.

Esse dispositivo, mais preciso e rico que o art. 82 do Decreto-Lei n.º 2.300, é pródigo na disciplina de convênios e outros ajustes.

Os convênios distinguem-se dos contratos e com eles não se confundem, conquanto tenham um ponto em comum: o acordo de vontades.

Segundo a melhor doutrina e opulenta jurisprudência, entre os partícipes há reciprocidade de obrigações, cooperação mútua, mesmas pretensões, consecução de objetivos comuns.

Se no contrato, uma das partes pretende sempre o objeto do acordo, a outra, a contraprestação (preço ou outra vantagem), no convênio, a postura dos participantes é sempre a mesma, com os mesmos interesses.

Os convênios podem-se realizar entre enti-

⁵⁷ Cf. art. 57, I.

⁵⁸ Cf. art. 57, § 2.º, também, art. 57, § 1.º.

⁵⁹ Cf. art. 60, 1.ª parte.

⁶⁰ No âmbito federal, consulte-se o Decreto n.º 93.872 cit. - arts. 23 a 32.

dades estatais e também com pessoas de direito privado⁶¹.

O Tribunal de Contas da União é competente para fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento congêneres, aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios⁶².

O Supremo Tribunal Federal tem entendido que é inconstitucional a exigência de autorização legislativa para a organização de convênios, por ferir a independência dos poderes. Em sentido contrário, porém, Hely Lopes Meirelles aprova sua pronta necessidade, vez que o convênio e o consórcio são gravames que extrapolam os poderes normais da Administração, daí dever o Poder Legislativo autorizá-lo expressamente⁶³.

Lembre-se que o § 2.º do art. 116 da LLC determina ao órgão repassador ou à entidade que de ciência a Assembleia ou a Câmara Municipal respectiva do convênio, logo após sua assinatura, calando-se quanto ao Congresso Nacional.

Conclusão

1 – A correção monetária, atualização da expressão monetária, o critério de reajuste deverão obrigatoriamente constar do edital ou do instrumento convocatório e do contrato.

2 – O reajuste é previsível e não se confunde com a revisão do contrato, que decorre de fatores imprevisíveis ou previsíveis, de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do objeto, ou também em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe.

3 – Os contratos, com periodicidade inferior

⁶¹ Neste sentido, Hely Lopes Meirelles, in *Direito Administrativo Brasileiro* cit., pp. 354/5; cf., de Leon Frejda Szklarowsky, *Convênios Administrativos*, in *Boletim de Licitações e Contratos* cit., março de 1990, v. 3/90; *Revista Tribunal de Jurisprudência dos Estados* cit., 76/39; *Revista dos Tribunais* 669/39. V. o art. 48 do Decreto federal n.º 93.872 cit. Na área federal, este decreto regula, com abundância, os convênios, ajustes ou acordos (arts. 48 *usque* 57). Leia-se os Decretos federais 20, de 1-2-91; 206, de 5-9-91; o art. 56 da Lei n.º 8.212/91; os arts. 71 e 100. IV. do Código Tributário Nacional; e art. 71, VI, da CF. Consulte-se, também, *Eficácia nas Licitações* cit., de Carlos Pinto Coelho Motta, pp. 260 a 263, com farta jurisprudência.

⁶² Cf. art. 71, VI, da CF.

⁶³ Cf. *Direito Administrativo* cit. Consultem-se os arestos publicados na RDA 140/63, 161/169, RT 599/222 e na RTJ 94/995 e 115/597. Cf., também, a ADIN 117 TJMG, in DJU 10-2-94.

a um ano, não poderão conter cláusula de reajuste, segundo enérgica disposição da legislação que implantou o plano de estabilização da economia; entretanto, não está vedada a previsão de reajuste ou atualização da expressão monetária, na hipótese de o Poder Executivo reduzir esse prazo ou em contratos, com periodicidade superior a um ano.

4 – A publicidade é ato essencial, para eficácia dos atos e contratos administrativos. Todos os instrumentos de contrato, quaisquer que sejam os valores, mesmo que sem ônus, inclusive os outros instrumentos, devem ser publicados na imprensa oficial.

5 – Não obstante, nas hipóteses mencionadas no art. 26 da LLC, faculta-se a não-publicação, porque já o foram, anteriormente, como condição necessária para eficácia dos atos descritos no citado art. 26.

6 – Nas hipóteses do art. 24, I e II, nas compras, nas condições previstas no art. 64, § 4.º, *enfim*, nas hipóteses em que o termo de contrato pode ser substituído por outros instrumentos, a publicação poderá ser feita através da publicidade da relação desses instrumentos ou sua afixação nos quadros de aviso de amplo acesso público, à semelhança das compras, de que trata o art. 16 da LLC.

7 – A duração dos contratos está adstrita à vigência do crédito orçamentário, excetuadas as hipóteses indicadas no art. 57 da LLC, entre as quais a referente aos contratos de prestação de serviços a serem executados de forma continuada, disciplinada pelo inciso II.

8 – A extensão (inciso II) deverá estar prevista no edital e no contrato e independe de qualquer ato posterior, a não ser fazer-se, no início do exercício financeiro, a indicação de crédito e empenho, a qual se fará por aditivo.

9 – A prorrogação do contrato não se confunde com a extensão, conquanto as consequências sejam as mesmas.

10 – A prorrogação prevista no § 1.º do art. 57 da LLC não é incompatível com a extensão regulada nos incisos II e IV desse artigo.

11 – Os convênios, ajustes, acordos e instrumentos congêneres celebrados por órgãos da Administração, inclusive com particulares, submetem-se, no que couber, às disposições da LLC (Lei de Licitações e Contratos - Lei n.º 8.666/93).

12 – Os convênios e contratos não se confundem, conquanto tenham um ponto em comum: o acordo de vontades.

* N do A: A Medida Provisória n.º 785, de 23 de dezembro de 1994, publicada no *DOU* de 24 seguinte, convola os atos praticados com base nas MPs 542, de 30-6-94; 566, de 29-7-94; 596, de 26-8-94; 635, de 27-9-94; 681, de 27-10-94; e 731, de 25-11-94. "Não houve alteração no que se refere à parte contratual", eis que o estudo da MP 681/94 remanesce incólume. Consultem-se, a propósito, também sobre o assunto: nosso "A Inflação e os Contratos Administrativos", in *BLC* da Ed. NDJ, São Paulo, 4/

90, e *Rev. Direito Público*, v. 95; de Marcos Jurucena V. Souto, "Reflexos da URV no Direito Administrativo" in *BLC* cit., 5/94; José T. Pereira Júnior, *Comentários à Lei das Licitações e Contratos da Administração Pública*, Ed. Renovar, 1994; de Maria Sylvia Z. de Pietro, Dora Ramos, Marcia W. B. dos Santos. Vera D'ávila. *Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos*, Ed. Malheiros, 1994 e, de Pinto Ferreira, *A Inflação*, 4.ª ed., Ed. Rev. Tribs., 1993.