

A INTERPRETAÇÃO DOS CONTRATOS PÚBLICOS DE SERVIÇOS CONTÍNUOS SOB A ÓTICA DA EFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Autor: Luiz Guilherme Soares Cruz.

Orientador: Professor Dr. Rodrigo de Almeida Leite.

Resumo

O presente estudo realizou uma pesquisa comparativa entre a doutrina e o posicionamento do Tribunal de Contas da União, para definir o que são serviços de execução continuada para fins da aplicação do Art. 57, inciso II da Lei 8.666/1993, bem como suas repercussões no instituto da alteração unilateral quantitativa prevista no Art. 65, inciso I, alínea b, e §1º da Lei 8.666/1993, demonstrando a grande divergência interpretativa existente em razão do ativismo dos órgãos de controle, e suas repercussões negativas quanto a garantia da eficiência administrativa e na implementação de um modelo administrativo desburocratizante. Concluiu-se então demonstrando que a interpretação mais condizente dos institutos é aquela que não busca trazer conceito não previsto em lei, sem inovações de sentido ou outros requisitos.

Palavras-Chave: contratos administrativos; renovação; serviços de execução continuada; ativismo; licitação.

Abstract

The present study carried out a comparative research between the doctrine and the positioning of the Federal Court of Accounts, to define what are services of continuous execution for the purposes of the application of Art. 57, item II of Law 8.666 / 1993, as well as their repercussions at the institute of quantitative unilateral alteration foreseen in Art. 65, item I, subparagraph b, and § 1 of Law 8.666 / 1993, demonstrating the great interpretive divergence existing due to the activism of the control bodies, and its negative repercussions regarding the guarantee of administrative efficiency and the implementation of administrative model without bureaucracy. It was then concluded by demonstrating that the most consistent interpretation of the institutes is one that does not seek to bring a concept not provided for by law, without innovations of meaning or other requirements.

Key words: administrative contracts; renovation; continuous execution services; activism; bidding.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, após a emenda de número 19/1998, erigiu a eficiência como um dos princípios fundamentais que norteiam toda a Administração Pública, pautada na busca pela concretização razoavelmente célere dos preceitos constitucionais e direitos dos administrados, através de uma disponibilidade efetiva de serviços públicos de qualidade.

Contudo, é de se observar que a execução de boa parte dos serviços públicos do Estado perpassa pelo sistema de compras e chamadas públicas, através de contratos administrativos que delegam à iniciativa privada não a titularidade, mas tão somente a consecução dos mesmos.

Como forma de tornar a Administração Pública mais eficiente, a mesma passa a ser estruturada de forma descentralizada, onde dar-se-á em regime de colaboração com o setor privado, a execução dos serviços importantes para as políticas públicas a cargo da Administração.

Trata-se aqui de claro exemplo da chamada administração pública infraestrutural; que não só descentraliza como forma de tornar as práticas administrativas mais eficientes, como também se utiliza deste processo como forma de regulação social, cultural, política e econômica em prol de um desenvolvimento nacional sustentável.

Eis a razão de verificar-se em diversos institutos ligados às contratações públicas a relevância que vem tomando a utilização do processo de compras com um viés de indução econômica de atividades como o fomento à sustentabilidade ambiental, as micro e pequenas empresas nos moldes da Lei Complementar n. 123/2006, no contexto da Lei 12.512/2011, no âmbito do Programa de Fomento as Atividades Produtivas Rurais; pela Lei 11.947/2009, no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, ou até mesmo pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e Organizações Sociais, instituído pela Lei 13.019/2014.

É pertinente mencionar ainda, que nos últimos tempos o sistema jurídico acerca das compras públicas passou por acréscimos de leis específicas que visavam prioritariamente facilitar o viés infraestruturalista, a exemplo da Lei 12.462/2011, que foi editada para facilitar a contratação de obras públicas devido aos jogos olímpicos; copa do mundo e Programa de Aceleração do Crescimento – PAC; objetivando simplificar a estruturação de todo o país criando o Regime Diferenciado de Contratação.

De acordo com Garcia (2018), ao comentar o art. 170, inciso VI, da Constituição Federal, este dispositivo legitima o emprego do poder de compra estatal na implementação do poder/dever do Estado de promover o meio ambiente sustentável.

Na mesma esteira, o Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.317/2013 – Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, afirmou que a aquisição de bens pela Administração Pública não visa mais atender as necessidades supérveis pela utilidade que ele produz, mas também, necessidades de outra ordem, relacionadas a aspectos macroeconômicos, mencionados expressamente na Lei.

Conforme ressalta Garcia (2018, p. 65), o que se espera do administrador público é a obtenção de um resultado legítimo e eficiente, focado na simplificação e eliminação de etapas e exigências que não se justificam ou cuja utilidade se perdeu com o tempo. Ou seja, deve o gestor público buscar sob a ótica da eficiência, a forma mais rápida e simplificada, sob um aspecto de juridicidade, de forma a garantir a continuidade dos serviços de interesse público e aqueles outros que embora sejam aparentemente secundários e de menor importância, são valiosos para a manutenção das atividades.

E principalmente, porque os respectivos serviços, prestados com certa regularidade e segurança são essenciais não só para as finalidades institucionais primordiais, mas também se fazem valiosos para a garantia de outros fins sociais que se encontram nos objetivos ontológicos da norma.

Encontra-se nesse contexto, nos moldes do que prescreve o art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal, a principal Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei 8.666/1993, a qual estabelece uma série de regras a fim de regular o processo de descentralização citado acima, consistente na contratação de terceiros para prestarem serviços à máquina pública, além de ser indutora de outras finalidades sociais, econômicas e ambientais.

Importante observar que existem outras leis, algumas já citadas aqui, que tratam tanto de compras públicas quanto de concessões e parcerias, instituindo outros instrumentos que não serão objeto de comentário neste trabalho, a exemplo das Parcerias Público Privadas (Lei 11.079/2004) e dos contratos *built to suit*; no entanto faz-se pertinente a citação na medida em que demonstram a pretendida aproximação do setor público e privado também na ótica de buscar-se a eficiência.

Contudo, focar-se-á apenas neste trabalho em comentar a Lei 8.666/1993, e em especial o seu Art. 57, inciso II, que permite a renovação de contratos de serviços contínuo e seus impactos à luz da eficiência administrativa. Tentar-se-á analisar de então, alguns de seus principais aspectos, mais precisamente aquele que o aproxima do setor privado, elastecendo a possibilidade de manter-se um mesmo prestador/fornecedor por mais tempo vinculado à administração, favorecendo por conseguinte a redução da burocracia e dos custos com procedimentos licitatórios, bem como realizando o fomento da atividade econômica estável de determinado fornecedor/prestador, sendo fomentadora de outras relações econômicas sustentáveis daí decorrentes, a exemplo de empregos e do desenvolvimento sustentável dos mercados.

Todavia, percebe-se que, apesar da Lei Geral de Licitações trazer expressamente esta possibilidade de desburocratizar a manutenção de um prestador estável e confiável vinculado com a administração, há divergências interpretativas acerca do instituto geradas principalmente pelos órgãos de controle externo, que embora deveriam ter em sua interpretação da legislação uma noção mais voltada à sustentabilidade e seus impactos econômicos, acabam exagerando a ponto de prejudicar axiologicamente os efeitos pretendidos quando da criação do instituto legal.

Observa-se, que além da grande inflação legislativa e diversos institutos que almejam regular o sistema de compras e contratações públicas em uma verdadeira obsessão burocrática e ineficiente pelo controle dos recursos públicos, ainda temos um enorme ecossistema consistente na chamada esfera controladora, que almeja fiscalizar a aplicação de normas de direito administrativo e financeiro na atividade dos órgãos públicos. Tal sistema encontra como principal expoente o Tribunal de Contas da União, órgão que estaria ligado ao poder legislativo, sendo-lhe órgão auxiliar por força do Art. 70 e 71 da Constituição Federal, e Lei 8.443/1992 no âmbito da União, e os Tribunais de Contas Estaduais no âmbito dos estados.

Diga-se, por ora, cada tribunal de controle externo, com suas próprias jurisprudências e compreensões acerca de questões específicas relacionadas às contratações públicas, sofre influência direta da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, na medida em que este exerce efeito regulador da interpretação da legislação das contratações públicas em âmbito nacional. Embora os demais tribunais não estejam a ele vinculados diretamente, se faz necessário mencionar que por meio da Súmula nº. 222 daquela Corte de Contas, ficou estabelecido o entendimento de que:

As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Deste modo, cada decisão consignando um novo entendimento do Tribunal de Contas da União, é capaz de agir como elemento regulador de todo o sistema de compras nacional, em todos os entes, de modo que causa impactos econômicos, sociais e culturais, de difícil mensuração.

Conforme leciona Mashaw (2017, p. 272), as compras públicas sempre foram usadas pelos governos como mecanismo para promover outros objetivos sociais que requerem atenção, contudo muitos procedimentos burocráticos na tentativa de alcançar objetivos múltiplos, terminam por se mostrar excessivos e inúteis.

Neste sentido, é importante destacar que, a interpretação da legislação de compras – estabelecendo muitas vezes critérios aprofundantes da burocracia – gera não só prejuízos a perfeita

condução dos procedimentos administrativos de contratação, mas enseja ainda, por muitas vezes o encarecimento da máquina administrativa e a má qualidade dos serviços.

Por esta razão, o presente trabalho fará uma análise doutrinária e jurisprudencial focada nas interpretações do que se entende por serviço contínuo, e quais suas implicações para as contratações públicas, principalmente no que concerne à sua renovação ou alterações quantitativas dos contratos deste tipo de atividade, de modo a demonstrar como o padrão interpretativo dos tribunais de controle externo, exposto inclusive em manuais por estes disponibilizados, não pauta-se pelo princípio da eficiência e reflete negativamente sobre todo o sistema de compras da federação, causando prejuízo a um modelo de administração que pretende ser desburocratizante.

Tal necessidade de análise se faz presente na medida em que se identificou interpretações das Cortes de Contas quanto a caracterização de serviços contínuos e dos contratos destes decorrentes, que podem por si só prejudicar o bom andamento da máquina pública, sendo estes tipos de serviços que por sua natureza geram prejuízo quando descontinuados.

Portanto, pautados em um critério de eficiência, e à luz dos preceitos de administração gerencial, buscar-se-á demonstrar que esse padrão interpretativo (e demasiado burocrático) pode gerar dúvidas aos operadores do Direito, e consequentemente impacto negativo em todo o sistema, inclusive no que consiste aos aspectos sociais e econômicos das compras públicas, na medida em que gera insegurança jurídica aos gestores e às empresas contratadas.

1. DIVERGÊNCIAS ACERCA DO QUE SE CARACTERIZA COMO SERVIÇO CONTÍNUO À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.

1.1 Serviço contínuo como exceção à regra da vigência dos créditos orçamentários.

Primeiramente, é importante destacar que serviço de execução continuada para fins da legislação geral de licitações, é aquele cujo seu objeto estabelece obrigações de trato sucessivo que se protraem no tempo e que não se caracterizam como contrato de escopo, ou seja, que em regra não tem seu objeto exaurido de imediato quando da execução do contrato.

Em regra, nos moldes do caput do art. 57 da Lei 8.666/93, os contratos administrativos devem ficar restritos à anualidade orçamentária, o que exige da Administração o dispêndio de tempo e esforços para a constante realização de licitações, o que termina por causar entraves burocráticos. Essa regra da anualidade é bem destaca por Meirelles (2016, p. 263):

O prazo máximo de vigência dos contratos administrativos deve ficar adstrito à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas de Plano Plurianual e desde que haja previsão no

ato convocatório; aos referentes à prestação de serviços continuados, cuja duração é limitada a sessenta meses; e aos de aluguel de equipamentos e de 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 (art. 57 da Lei 8.666/93).

Contudo, a própria legislação, atenta aos entraves burocráticos impostos pela regra da anualidade orçamentária, trouxe o permissivo legal que contempla a prorrogação (ou renovação a depender da opinião doutrinária) dos contratos de serviços contínuos no inciso II do Art. 57 da Lei 8.666/1993, sendo esta a exceção à regra e devendo atualmente ser interpretada de forma cautelosa em razão das inúmeras interpretações criadas pelas Cortes de Contas e até mesmo pela doutrina, que tentam ironicamente limitar um instituto que surgiu evidentemente para desburocratizar e agilizar a Administração Pública.

1.2 Posição do Tribunal de Contas da União acerca do que caracteriza serviço continuado.

É perceptível e até irônico o quanto se tenta trazer conceitos para o dispositivo que sequer foram previstos na norma original, e que além de irem de encontro as finalidades axiológicas do dispositivo, geram confusões interpretativas, conforme pode-se verificar da leitura do Manual de Compras e Contratações do Tribunal de Contas da União (2010, p. 772):

Serviços de natureza contínua são serviços auxiliares e necessários à Administração no desempenho das respectivas atribuições. São aqueles que, se interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro.

O que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros. São exemplos de serviços de natureza contínua: vigilância, limpeza e conservação, manutenção elétrica, manutenção de elevadores, manutenção de veículos etc.

Em processo próprio, deve a Administração definir e justificar quais outros serviços contínuos necessita para desenvolver as atividades que lhe são peculiares.

Prazo de duração dos contratos para prestação de serviços contínuos pode ser estabelecido para determinado período e prorrogado por iguais e sucessivos períodos até o limite de sessenta meses, que objetive a obtenção de condições e preços vantajosos para a Administração, em observância aos pressupostos contidos no título “DURAÇÃO O DOS CONTRATOS” deste Manual.

Deste modo, um dos principais pontos que a autoridade deve bem fundamentar ao decidir sobre a renovação de um contrato cujo objeto seja a prestação de serviços contínuos, de acordo com a orientação do Tribunal de Contas da União, é a demonstração inequívoca nos autos do procedimento administrativo, da essencialidade daquele serviço para as atividades do órgão, noção essa que foi perfeitamente explicada nos acórdãos daquele Tribunal:

O caráter contínuo de um serviço é determinado por sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional. (Acórdão 132/2008, Segunda Câmara, TCU)

O caráter contínuo de um serviço (art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993) é determinado por sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional. (Acórdão 10.138/2017, Segunda Câmara, TCU)

Percebe-se, a partir da análise do texto acima, que há uma confusão interpretativa do TCU quando da leitura do dispositivo ao passo em que traz o conceito de essencialidade em seus acórdãos e manual, que é exigido apenas em outros dispositivos a exemplo do Art. 58, inciso V da Lei de Licitações. Naquele caso, nota-se claramente a diferença no que se refere ao que é essencial, na medida em que admite-se inclusive a figura da intervenção forçada na esfera privada do administrado.

Todavia, também é compreensão do Tribunal, que cabe a cada órgão estabelecer o que seria então um serviço essencial para suas finalidades, em uma aparente flexibilização da regra criada pela própria Corte de Contas, conforme pacífico entendimento:

A definição como serviço de caráter contínuo deverá ser efetivada a partir da análise de cada caso concreto e de acordo com características e necessidades da instituição contratante. (Acórdão 4.614/2008, Segunda Câmara do TCU)

Porém, é bastante óbvio que, ao final, nada modifica quanto a ingerência indevida na compreensão do dispositivo, pois não ilide o gestor público da insegurança jurídica causada pela compreensão subjetiva criada pela jurisprudência, retirando a certeza do critério objetivo arquitetado pelo legislador.

Portanto, é bem perceptível que, enquanto o Tribunal de Contas da União entenda que o serviço de natureza contínua deva ser analisado em cada caso concreto de acordo com a rotina institucional de cada órgão, aquela Corte compreende uma noção bem restrita sobre o que se caracteriza como de natureza contínua. Aparentemente, pela leitura de seu manual e de suas decisões, apenas se enquadraria no permissivo legal aqueles serviços cuja sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

1.3 Crítica a posição do TCU sobre a ótica econômica.

É importante delinear que tal postura do Tribunal encontra-se em aparente ativismo exacerbado, na medida em que tal interpretação altamente restritiva não encontra guarida nas compreensões axiológicas que se retira da legislação, na medida em que as licitações para os contratos de serviços contínuos já expõem amplamente a qualquer interessado em concorrer, quando da abertura da fase externa, as condições, ônus, bônus e principalmente a previsão editalícia expressa de que aquele contrato poderá ser renovado por um período de até 60 (sessenta) meses, de acordo com a vantagem para o poder público e principalmente, pautado em critérios de satisfação da Administração com a execução dos serviços.

Ora, se o próprio Tribunal consigna em sua jurisprudência, a necessidade de previsão no edital e no contrato, de que há naquele negócio jurídico entabulado a possibilidade de renovação contratual pautada no inciso II, do Art. 57 da Lei 8.666/1993, conforme depreende-se da leitura do acórdão n. 5.820/2011 da Segunda Câmara, então é bastante óbvio que aquele que pretende concorrer a esse tipo de contrato já pauta sua proposta na possível renovação contratual, bem como realiza todo o serviço com a devida presteza e qualidade, antevendo a possibilidade de renovação mediante o atendimento qualitativo da necessidade administrativa.

Querer condicionar a renovação pautada no Art. 57, inciso II, à necessidade de demonstração de uma essencialidade do serviço é desconsiderar uma série de aspectos econômicos envolvidos na finalidade da norma que busca minorar a burocracia e direcionar a administração para uma condução mais eficiente e estruturante, com nítido viés regulador.

Sobre este caráter de regulador econômico, afirma-se que o inciso II, do art. 57 da Lei de Licitações, caracteriza-se como um dispositivo que além de induzir um preço mais vantajoso ao certame, também condiciona uma possível renovação à manutenção desta vantagem, bem como à prestação de um serviço satisfatório.

Na esteira desse raciocínio, Justen Filho (2019, p. 1210), ressalta que a finalidade do art. 57, inciso II, na disciplina da renovação dos contratos, é a de instituir mecanismo para assegurar a gestão eficiente em vista de contratações para atendimento de necessidades renováveis. O autor ressalta alguns efeitos práticos que fundamentam a norma, consistindo basicamente na inconveniência da suspensão das atividades cujo desempenho deva ocorrer de modo contínuo, evitando produzir um trauma com a descontinuidade entre os contratos bem como prevenindo o aumento dos custos com a multiplicação de licitações que findaria – na visão do autor – por exigir um órgão específico apenas para esse tipo de licitação.

Outros motivos elencados pelo autor mencionado acima, seriam a previsibilidade de recursos orçamentários, bem como a redução dos custos em vista da ampliação do prazo de execução do contrato por um único fornecedor. Em tese, a ampliação do prazo gera uma economia de escala na medida em que oportuniza a amortização dos custos do contratado durante o prazo estendido.

É possível notar então, que conforme a respectiva lógica, quando o edital do certame é lançado com as devidas condições básicas para a concorrência, bem como já prevendo a hipótese de renovação pautada no permissivo legal em comento, os interessados já realizam o cálculo de seus custos e a margem de lucro em suas propostas, já prevendo essa possibilidade de renovação e a respectiva economia de escala.

1.4 Diferentes posições da doutrina acerca dos requisitos para caracterizar serviço contínuo para fins da renovação prevista no Art. 57, inciso II da Lei 8.666/1993.

Devemos destacar as considerações da doutrina especializada acerca da interpretação do instituto, de modo a demonstrar nitidamente a divisão existente entre os doutrinadores, na medida em que alguns nitidamente seguem a compreensão do Tribunal de Contas da União, e outros preferem fazer uma leitura mais simples e literal da norma, sem se estender em requisitos que a norma não exige.

Para Torres (2018, p. 663-664), não se deve fazer uma interpretação totalmente restritiva do permissivo legal do art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, nos moldes do Manual do TCU, na medida em que o referido dispositivo visa em verdade destravar a Administração Pública em contratos que pela sua natureza de trato sucessivo, mostrar-se-iam economicamente desvantajosos a contínua feitura de licitações, conforme se observa em seu comentário:

Este conceito foi reproduzido pelo TCU, em seu manual de orientações básicas sobre licitações e contratos. Ele induz à compreensão de que a noção de serviços contínuos pode variar de acordo com a necessidade para o desempenho das atribuições do órgão e que apenas deveriam ser entendidos como contínuos os serviços essenciais à atividade administrativa.

Essa interpretação indica uma concepção mais restrita que a apresentada pela Lei, ao exigir apenas que a prestação de serviços seja executada de forma contínua, não fazendo qualquer vinculação ao desempenho das atribuições administrativas ou ao comprometimento de suas atividades.

[...]

Com a devida vênia, essa compreensão leva a transtornos inequívocos e pode, quando seguida radicalmente, descambar em prejuízo ao atendimento do interesse público.

[...]

Os limites para incidência do dispositivo (inciso II do Artigo 57) já estão expressamente previstos, não havendo motivos evidentes para o elemento essencialidade que se pretende impor.

Ao analisar o tema, Nascimento (2018, p. 203), nota-se a filiação parcial do autor em consonância com a compreensão do TCU:

Observação que se faz importante é que na sua maioria os serviços públicos são de prestação continuada, não comportando solução de continuidade. Entretanto, é necessário que se estabeleça os serviços que a Administração não poderá dispensar ou que sua interrupção cause sérios danos a ela.

Porém, a visão de Nascimento (2018) aparenta encontrar-se em um meio termo entre a visão do TCU e a de outros autores, na medida em que ele compreende que apenas à administração é dada discricionariedade para definir o que é serviço de natureza contínua, não pautada necessariamente na essencialidade para a missão institucional em uma leitura *stricto sensu*, mas de forma mais moderada, como sendo estes os serviços que a administração não poderá dispensar.

Na doutrina de Justen Filho (2019, p. 1207-1217), a seu turno, observa-se veementemente que o autor rechaça o critério de essencialidade aos serviços contínuos, traçada pelo TCU:

6.3.1) A ausência de exigência de essencialidade do serviço

Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também as necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades de menor relevância (tal como limpeza, por exemplo). O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço.

Tem sido costumeira a identificação entre serviços contínuos e serviços essenciais. Não há maior fundamento para respaldar essa orientação. É verdade que inúmeros serviços essenciais são contínuos – mas a recíproca não é necessariamente verdadeira. Veja-se que a Lei pretendesse vincular a aplicação do dispositivo aos casos de serviços essenciais, tê-lo-ia explicitamente feito. Invocar a presença de um serviço essencial para aplicar o dispositivo equivale a ignorar a razão de ser do dispositivo.

Observa-se, então, que o autor supracitado destaca que muitos serviços embora não sejam essenciais – pois não possuem o condão de paralisar de fato a atividade finalística do órgão, a exemplo de limpeza e serviços de manutenção de equipamentos que não interferem diretamente na segurança e acesso aos serviços, como no caso de ar-condicionado – são, todavia, necessariamente classificados como contínuos, devendo adentrar no permissivo legal.

O que de fato tem ocorrido, segundo a perspectiva doutrinária e jurisprudencial, é a confusão entre essencialidade, permanência e serviços contínuos, classificações essas que não são necessariamente tipificadas em conjunto pela norma, tornando então a questão em um verdadeiro imbróglio jurídico, uma falsa premissa repetida nos acórdãos dos tribunais. Assim, é imperioso observar, que nem todo serviço contínuo é permanente ou essencial.

Em continuidade, Justen (2019, p. 1.217) segue sua análise esposando outras justificativas e tecendo novas críticas seguindo o entendimento acima referido:

6.15.2) A referência da “essencialidade”

O primeiro equívoco reside na alusão à “essencialidade” dos serviços. Essa previsão não consta do art. 57, inc. II, da Lei 8.666/1993. Ela reflete um preconceito usual, no sentido de que a prorrogabilidade do prazo teria vínculo com uma espécie de qualidade superior dos serviços. Segundo essa visão equivocada, a Lei teria reservado a prorrogação para serviços relacionados com necessidades muito importantes. Ora, essa concepção não encontra respaldo algum na Lei e sua improcedência é cristalina. Basta considerar que se configuram como contínuos os serviços de limpeza e vigilância, que não envolvem atributos qualitativos distintos, nem são destinados a atender necessidades coletivas relevantes.

E aqui na lição acima, podemos destacar um ponto nodal acerca da questão na medida em que demonstra que só devem ser considerados para fins de aplicação dos serviços de natureza continuada prevista no Art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1996, aqueles que não exigem qualitativos distintivos. E com isso se quer dizer justamente que não se está a tratar aqui de serviços públicos essenciais a exemplo de transporte coletivo e concessões, que são regidos por legislação específica, embora possam sofrer reflexos da Lei Geral de Licitações.

Portanto, trata-se aqui de serviços de execução continuada de natureza privada, contratados pela administração para a manutenção de suas atividades, de acordo com critérios de planejamento e discricionariedade administrativa motivada.

Destaca-se então, que o permissivo legal não tem qualquer relação com nenhuma qualidade superior dos serviços, bastando para tanto terem a natureza jurídica de serviços de trato sucessivo ou de necessidade contínua, podendo inclusive não ser prestado de modo permanente, embora seu objeto seja continuamente necessário à administração, conforme depreende-se da citação abaixo do mesmo autor:

6.15.3) A referência a atendimento permanente

O segundo equívoco refere-se ao atendimento permanente a necessidades. Ao menos, haverá incompatibilidade entre o dispositivo e a Lei, se for reputado que o serviço contínuo deve ser executado de modo permanente e ininterrupto. Um serviço contínuo é um serviço cuja execução se prolonga no tempo, mas que não necessita ocorrer ininterruptamente. Volte-se ao exemplo da limpeza de janelas de um edifício público a ser realizada

semanalmente. Esse é um serviço contínuo, que não é prestado de modo permanente. É desempenhado uma vez por semana, mas de modo repetido, continuamente (JUSTEN FILHO, 2019, p. 1.217).

Nota-se ainda, que o ativismo interpretativo do tribunal foi exacerbado na medida em que passou a exigir o atendimento de uma necessidade permanente. É importante destacar que necessidade permanente também é outro termo que não foi previsto no artigo, usando-se essa expressão na jurisprudência e doutrina como forma de ressaltar a necessidade de determinar a essencialidade do serviço, de modo que chega o termo a confundir-se em certa proporção com a noção de essencialidade, na medida em que essencial também é aquilo que não pode ser interrompido, que tem natureza de continuidade, pelo risco de causar dano a administração pela ausência de continuidade.

Deste modo, elencando-se como requisito a necessidade permanente, extrai-se também desta conotação que a interrupção causaria danos, o que resultaria ainda em certa medida, em essencialidade, o que também é uma premissa falsa.

Deste modo, defende-se que essencial é aquilo que é imprescindível, que não pode ser deixado de lado ou ignorado, muito necessário ou fundamentável, que é muito necessário a determinada atividade. Já aquilo que é permanente, é algo que deve permanecer ao longo do tempo, duradouro, estável, constante, frequente, continuado. Assim, deve-se perceber que a linha interpretativa é bastante tênue e confusa ao ponto de que as noções podem inclusive se confundir ou gerar dúvidas razoáveis que fulminem a segurança jurídica na aplicação do instituto.

Justen Filho (2019, p. 1.217) ressalta que, a noção de permanência quando da interpretação dos serviços contínuos, na esteira das considerações feitas acima, é um equívoco, na medida em que não há necessariamente a necessidade daquele serviço não poder ser interrompido, conforme denota-se da lição abaixo:

6.15.3) A referência a atendimento permanente

O terceiro vício consiste na previsão de que a interrupção do serviço acarretaria o comprometimento do serviço público ou do cumprimento de missão institucional. Essa exigência não é extraível da Lei e não corresponde à realidade do regime jurídico. Suponha-se o serviço de copeiragem, que tem por objeto o atendimento das necessidades materiais em repartições públicas. Trata-se de uma prestação relevante, mas é inviável afirmar que a sua interrupção colocaria em risco os serviços públicos ou o cumprimento da missão institucional do órgão administrativo.

Por sua vez, no âmbito da União, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, editou a Instrução Normativa n. 5/2017, que regulamenta o tema, em consonância com o posicionamento mais restrito do TCU, da seguinte forma:

Art. 15. Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

É importante frisar que o Parecer Referencial n. 00001/2019/CJU-RO/CGU/AGU, encontra como parâmetro interpretativo a referida Instrução Normativa, tendo sido editado de modo a tentar desburocratizar e automatizar a renovação dos contratos de serviço continuado no âmbito dos órgãos assessorados pela Consultoria Jurídica da União no Estado de Rondônia.

Por outro lado, Garcia (2018, p. 436) apenas conceitua serviços contínuos sem levar em consideração qualquer essencialidade estrita, mas deixando claro que são aqueles cuja interrupção possam comprometer a continuidade das atividades da Administração, conforme se observa:

[...] à prestação de serviços continuados, que podem ter duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a 60 meses. O prazo pode ser inferior e prorrogado até 60 meses ou pode ser dimensionado em períodos maiores, tudo a depender das vantagens e da opção que se revelar mais eficiente. Serviços continuados devem ser compreendidos como aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade de suas atividades e cuja contratação deve estender-se por mais de um exercício financeiro. Dito em outros termos: nos serviços de natureza contínua a necessidade pública é permanente e depende de uma execução que se propaga ao longo do tempo, ao contrário do que ocorre nos contratos de execução instantânea, que se exaurem com o cumprimento da prestação principal [...] grifos nosso.

Na visão de Amorim (2017, p. 197), não é citada a essencialidade do serviço, porém o autor deixa patente a necessidade de ficar claro a permanência, não podendo o serviço sofrer qualquer tipo de interrupção, destinando-se a atender necessidades públicas permanentes, sem solução de continuidade.

Na doutrina de Bittencourt (2017, p. 611-612) apenas descreve-se como sendo serviços de trato sucessivo, cuja sua interrupção cause prejuízos à administração sem se ater a maiores detalhes, reforçando o autor, que a balbúrdia interpretativa gerada pela má redação do dispositivo já ensejou inúmeras alterações.

A opinião de Nieburh (2012, p. 727-728) sobre o tema, é de que os contratos submetidos à regência do permissivo legal não poderão ter qualquer solução de continuidade. Interpreta assim,

aquele autor, que basta que o contratado se coloque a disposição da administração de forma contínua, não necessariamente tendo que o serviço ser executado diariamente.

Portanto, notamos uma nítida divisão acerca do que pode ou não ser tratado como serviços contínuos para fins de renovação/prorrogação contratual pautada no Art. 57, inciso II da Lei 8.666/1993.

1.5 A necessidade auferida dentro da discricionariedade como único requisito – uma interpretação mais literal da norma.

Percebe-se que o Tribunal de Contas da União, em seu manual, assim como outros autores, destacam a caracterização da essencialidade e permanência do serviço para a manutenção das atividades do órgão como primordial para que o permissivo legal possa ser aplicado ao caso concreto, porém também há nítida indicação de que cada órgão no caso concreto deve identificar e motivar quais aqueles serviços são essenciais para as suas atividades.

Contudo, autores de peso como Marçal Justen Filho e Ronny Charles Lopes Torres, dentre outros, são contundentes em afirmar que a Lei não faz qualquer exigência quanto a essencialidade, bastando que o serviço efetivamente seja demonstrado como aquele de natureza contínua, que não necessariamente sendo ininterrupta, se faz necessário mês a mês, citando inclusive serviços de limpeza, copeiragem e manutenção.

Nesse contexto de entendimentos controversos, no que se refere a função exercida por pareceristas no serviço público, é sempre preferível posicionar-se recomendando o seguimento do posicionamento estrito do Tribunal de Contas na medida em que, sendo este órgão responsável por eventuais fiscalizações, aplicará o entendimento dominante em suas turmas.

No entanto, em se tratando de um trabalho com viés acadêmico, onde pretende-se questionar cientificamente as premissas que vem sendo utilizadas pelos órgãos de controle, se faz necessário considerar outros questionamentos e posições, principalmente nas já percorridas finalidades do dispositivo, bem como na precisão dos conceitos de essencialidade e permanência adotados pelos órgãos de controle, de modo a auferir se encontram respaldo como premissas verdadeiras dentro de um critério lógico.

Para Sarai (2017), o que define a classificação de serviço contínuo para a aplicação do permissivo legal, em verdade não é a essencialidade, pois a mesma não encontra-se definida como requisito legal, nem o fato da natureza do serviço ser obviamente contínua; mas que o critério que deve ser auferido é a necessidade dentro dos limites discricionários da competência do administrador.

Contudo o referido autor utiliza-se como baliza argumentativa o que ficou consignado no Acórdão 766/2010 do Plenário do TCU, que além da necessidade, demonstra claramente a compreensão daquela corte, acerca de ser preciso demonstrar-se a essencialidade:

[...] serviços a serem executados de forma contínua são aqueles cuja necessidade se prolonga por um período indefinido ou definido e longo, essencial ao atingimento de um objetivo público de caráter indivisível.

No entanto, há que se definir o que seja necessidade pública permanente e contínua. 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.

Necessidade permanente está relacionada com o fim público almejado pela Administração. Se este fim público persistir inalterado por um prazo longo de tempo, podemos afirmar que a necessidade dessa atividade estatal é permanente. A necessidade pública permanente é aquela que tem que ser satisfeita, sob pena de inviabilizar a consecução do objetivo público. Ou seja, tem que ser uma atividade essencial para se atingir o desiderato estatal. Assim, para configurar serviço contínuo, o importante é que ele seja essencial, executado de forma contínua, de longa duração e que o fracionamento em períodos prejudica a execução do serviço.

Todavia, concorda-se com a visão de Sarai (2017), na medida em que basta a demonstração da necessidade daquele serviço de modo que fique claro dentro do planejamento que ele poderá ser necessário mais de uma vez, não restando configurada a solução de continuidade.

Outro argumento que o respectivo autor elenca para sustentar sua opinião, é o fato de que ao final dos 60 (sessenta) meses, independentemente da essencialidade, deverá a administração providenciar outra licitação, de modo que mesmo que o serviço seja essencial, não poderá fugir à regra do artigo, salvo nos casos extraordinários do §4º.

O autor, destaca ainda, que a regra decorre muito mais de um aspecto prático, ligado a anualidade do orçamento do que qualquer qualidade especial que possa representar o serviço, para a administração, na medida em que durante a verificação das condições de renovação, as mesmas podem não se mostrarem favoráveis, bem como sempre existe o risco do contratado não querer mais continuar a prestar o serviço.

Portanto, embora ciente do posicionamento mais estrito do Tribunal, defende-se um posicionamento contrário a demonstração de tal “essencialidade” inequívoca apta a ensejar paralisação do órgão, na medida que tal orientação atenta contra os princípios da administração

pública gerencial e da eficiência, podendo importar em prejuízo à conservação e manutenção dos órgãos públicos, além de ser um critério que desconsidera o fenômeno de economia de escala que pode ser gerado quando das propostas dos licitantes por esse tipo de objeto, bem como desconsidera benefícios econômicos consistente em indução econômica por um serviço de melhor qualidade, a preços mais vantajosos, e mediante economia de recursos públicos por evitar a realização anual de certames.

Apontamos ainda que Fernandes (2018, p. 209), menciona que a expressão serviços contínuos não traria maiores confusões, se intérpretes não a atribuísem equivocadamente como sinônimo de serviços essenciais. O referido autor menciona ainda que tem prevalecido o entendimento expresso do art. 57, inciso II, no entanto alerta-se que essa é uma opinião do autor, na medida em que o TCU não alterou seu manual e ainda vem proferindo acórdãos trazendo a essencialidade como requisito à caracterização do permissivo, a exemplo do Acórdão 10.138/2017 da segunda Câmara.

Resta mais do que claro, que os requisitos da essencialidade e da permanência não encontram-se descritos na norma, mas são frutos de uma interpretação distorcida gerada pelo ativismo, que desconsidera as questões práticas e até mesmo, teóricas, que respaldam o instituto, fugindo inclusive à leitura econômica do Direito enquanto instrumento de regulação, o qual disciplina também nessa mesma sintonia as normas sobre compras públicas.

2 DIVERGÊNCIAS QUANTO À ALTERAÇÕES QUANTITATIVAS DOS SERVIÇOS DE NATUREZA CONTINUADA

Além da divergência quanto à caracterização do que é serviço de natureza continuada, notamos também posicionamentos divergentes quanto à aplicação do Art. 65, inciso I, alínea b, e §1º, da Lei de Licitações, relativo a alterações quantitativas dentro do limite legal de 25% (vinte e cinco por cento) neste tipo de contrato.

Sobre o tema, Torres (2018, p. 726) considera inviável a alteração unilateral para aditivo de 25% (vinte e cinco por cento) em contrato de prestação de serviço continuado que já sofreu tal aditivação, na medida em que segundo o autor, isso poderia importar em dobrar o valor original do contrato ao final dos 60 (sessenta) meses.

Por sua vez, Justen Filho (2019) compreende de modo diverso, na medida em que cada contrato a depender da interpretação adotada seria considerado uma contratação autônoma e segregada, sendo o percentual calculado sobre o valor original corrigido de cada contrato.

Outra interpretação trazida pelo autor, que parece não alterar matematicamente o cálculo; seria aquela que interpreta o valor contratual original a incidir sobre o total passível da alteração quantitativa, como a soma dos diversos contratos autônomos formando um valor global, sendo dividido o limite de alteração individualmente em relação ao período de cada aditivo contratual isoladamente.

Assim, percebe-se que na prática, ambas as soluções propostas matematicamente não iriam se diferenciar tanto na medida em que cada alteração no final das contas se daria dentro dos estritos limites do valor global do contrato compartimentado pelos respectivos aditivos de prazo, e que a correção monetária do valor original para cada alteração em verdade não representaria impacto na medida em que não passa de atualização.

Nota-se, ainda, que Justen Filho (2019), para sustentar a sua tese, elenca a possibilidade da Administração Pública escolher pactuar um contrato de serviços contínuos pelo prazo total de 5 (cinco) anos, tendo em vista que esse tipo de contrato não se submete à regra do *caput* do Art. 57, e não restringe-se à anualidade.

Outra premissa de sustentação para a respectiva tese, trata-se em verdade da Decisão n. 90/2001, da 1ª Câmara do TCU:

De se observar, desde logo, que os artigos 57, inciso II e 65, §§ 1º e 2º, são entre si perfeitamente conciliáveis, inexistindo exclusão de um pelo outro. Enquanto o primeiro disciplina a duração do contrato de serviço continuado, com a possibilidade de sua prorrogação, livremente da vigência original do respectivo crédito orçamentário, o segundo trata do limite de acréscimo quantitativo do objeto contratual.

Significa dizer que mesmo os contrato de serviços continuados estão sujeitos, durante toda a sua vigência, ao limite de acréscimo quantitativo. Para esses contratos, a diferença reside, em relação aos demais, na flexibilidade de prorrogação, que não se restringe à ocorrência das situações previstas no §1º do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, podendo operar segundo as regras da conveniência e da oportunidade.

Nesse quesito, pode-se identificar mais uma vez, que existe certo ativismo a confundir as interpretações entorno do instituto, que terminam por infirmar a atuação do administrador médio na medida em que são opiniões de autoridades de peso na matéria em comento. Tal divergência, longe de querer sair do tema do tópico, pretende em verdade reforçar o contexto vigente atualmente em uma verdadeira confusão interpretativa gerada pela doutrina e pelos tribunais perante questões que são em verdade letra expressa de lei, sem qualquer ressalva ou exceção que possa sustentar interpretações diversas.

Assim, no que se refere às alterações quantitativas do Art. 65, inciso I, alínea b, e §1º da Lei 8.666/1993, defende-se a corrente de Justen Filho (2019, p. 1.342 – 1.344), na medida em que não há nenhum impeditivo legal na norma para que seja aplicado o aumento de 25% (vinte e cinco por cento) sobre cada contrato individualizado, pois matematicamente o resultado seria o mesmo, diferindo apenas os valores em razão da atualização, que não caracterizam alteração no objeto ou mesmo desrespeito aos limites do permissivo.

3 A INSEGURANÇA JURÍDICA E O DIREITO ADMINISTRATIVO DO ESPETÁCULO

O Direito tenta conformar uma realidade política, de modo a impor controles e previsibilidade lógica das variáveis que regem esse sistema, e aqueles que o tangenciam, dele dependendo ou com ele interagindo.

Tal previsibilidade, nas lições de Weber (2007, p. 155 – 159), torna o Direito racional e estrutura propícia a sustentar o sistema capitalista, sendo o principal diferencial das sociedades desenvolvidas: a capacidade de seus sistemas jurídicos de desenvolverem regras universalmente aceitas.

Contudo, percebe-se no presente estudo, uma certa instabilidade no sistema, demonstrada pela expressão de vários entendimentos jurisprudenciais e doutrinários sobre um mesmo instituto, que embora tenham pontos tangenciais, são capazes de gerar certa confusão.

Tal instabilidade se deve em razão do ativismo entre os poderes, que se arvoraram sobre espaços políticos deixados entre os demais poderes, muitas vezes além dos limites expressamente definidos na norma, gerando uma maior confusão no sistema jurídico, que vem a causar uma maior insegurança jurídica.

Na busca inconsciente por um discurso que possa respaldar institucionalmente os órgãos de fiscalização, verifica-se uma propensão dos agentes de fiscalização para a propagação de enunciados aparentemente moralizantes que tendem a querer aspergir uma teia de maior controle sobre os demais órgãos da Administração pública, e conseqüentemente em certa medida, tendem a sacrificar a eficiência administrativa e a administração gerencial, insistindo em maiores controles burocráticos.

Conforme detalha Araújo (2013, p. 157), em uma análise da base de dados do TCU, é possível extrair diversos julgados em que o ativismo daquela corte extrapolou o ordenamento, e chegou a criar novas normas, que condicionam a atuação de gestores em todos os entes federados.

Trata-se de um evidente Direito Administrativo do espetáculo, conforme ressalta Justen Filho (2019, p. 2 – 5), na medida em que dentro da concepção traçada por Guy Debord em sua obra,

a sociedade vive imersa em um limbo platônico em que a realidade não consegue ser dissociada da fantasia, e onde as instituições e a sociedade tendem a compreender como reais, conceitos que não encontram respaldo em parâmetros objetivos da norma jurídica, em razão do fortalecimento de um discurso coletivo moralizante. Deste modo, o Estado do espetáculo não visaria a mudança efetiva da realidade, mas apenas o entretenimento da plateia, onde os agentes buscam em verdade o aplauso do público.

Pode-se, então encaixar a visão acima dentro do nosso estudo, na medida em que as várias interpretações inventadas sem respaldo legal com base no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, acerca dos serviços contínuos, não são capazes de fato de refletirem a realidade da fiscalização administrativa, mas servem apenas para causar confusão interpretativa e atentar contra a eficiência da Administração Pública. Uma nítida criação que buscou aplausos de uma plateia aficionada por um discurso supostamente moralizante.

CONCLUSÃO

Na perspectiva apresentada acima, identifica-se dentro dos objetivos do art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, quando da caracterização legal do que seriam contratos de execução continuada, um viés econômico subjacente que vem a somar com a eficiência administrativa almejada pela simplificação proporcionada atualmente pela norma.

Tal simplificação como demonstrada no decorrer do texto, dá-se principalmente pela dissolução das amarras orçamentárias que permite o contrato de execução de serviços continuados, viger por até 60 (sessenta) meses, sem que seja necessária uma nova licitação, assim como proporciona em tese, por indução econômica, uma maior qualidade dos serviços oferecidos a um menor custo tendo em vista a economia de escala proporcionada pela diluição dos custos em um maior tempo de contrato, associada a uma maior eficiência e presteza na execução dos serviços, antevendo uma renovação mediante a satisfação da administração nos limites do contratado.

No entanto, em contraste, identificou-se ainda uma série de divergências interpretativas que não condizem com a realidade administrativa, muito menos com a interpretação da letra da lei e seus objetivos axiológicos, induzida em sua maior parte pela constante reprodução perante os Tribunais de Contas, de um discurso político de arvoreamento do poder institucional sobre outros poderes e instituições, respaldado na luta contra uma suposta corrupção generalizada.

É evidente que aqui não se pode desfazer do mérito dos tribunais, respectivos auditores e conselheiros, quando encontram-se na função fiscalizatória. Contudo, também não se pode concordar com a distorção interpretativa capaz de ensejar insegurança jurídica, principalmente

quando o reflexo colateral do entendimento consagra-se em um recrudescimento de um modelo burocratizante que não tem em seu principal objetivo consagrar a eficiência administrativa.

Tal insegurança jurídica transmuta-se no espetáculo administrativo de um suposto e inquestionável ideal de controle, contaminando a doutrina, na medida em que a mesma passa a interpretar a legislação em uma perspectiva mais estrita do que a pretendida pelo texto legal.

E nesse contexto, levanta-se a hipótese de prejuízos regulatórios que contaminam toda a atividade administrativa pública, tornando-a mais dificultosa, custosa, e insegura, na medida em que os tribunais, e em especial o Tribunal de Contas da União, atuam como agentes reguladores das atividades de compras no país.

Deste modo, concluímos, em compreender a legislação de compras, e em especial o art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, à luz das recentes alterações da Lei 13.655/2018, consistente sempre na interpretação que dentro de um limite de transparência e mais estrita conformidade possível com aquilo que foi previamente definido na norma, possa compreender efeitos práticos mais eficientes e simplificados.

Assim, conclui-se que a interpretação com maior segurança jurídica para o administrador é aquela balizada de acordo com as orientações doutrinárias que definem serviços continuados nos moldes do permissivo comentado, naqueles necessários a administração, que não comportem solução de continuidade, de acordo com a discricionariedade administrativa devidamente motivada dentro de sua utilidade prática, nos moldes do art. 20, adicionado ao Decreto – Lei 4.657/1942, pela Lei 13.655/2018, sem qualquer outro requisito especial criado pela doutrina e pelos tribunais, de modo a privilegiar a eficiência desburocratizante e as repercussões econômicas do instituto comentado.

REFERÊNCIAS

AMORIM. Victor Aguiar Jardim de. Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência. Senado Federal. Brasília/DF. 2017.

BITTENCOURT, Sidney. Licitação Passo a Passo: Comentando todos os artigos da Lei nº 8.666/93 totalmente atualizada. 9ª ed. Fórum. Belo Horizonte/MG. 2017.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Jurisprudência Constitucional. 1ª. ed. IDP. Brasília/DF. 2013.

BRASIL, Tribunal de Contas da União – TCU. Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência. 4ª ed. ver., atual. e ampliada. – Brasília/DF. 2010.

FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. Terceirização, Legislação, Doutrina e Jurisprudência. 2ªed. Fórum. Belo Horizonte/MG. 2018.

FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei 8.666/1993. 18ª ed. Thomson Reuters Revista dos Tribunais. São Paulo/SP. 2019.

FILHO, Marçal Justen. O Direito Administrativo do Espetáculo. Disponível em: <<https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-direito-administrativo-de-espetaculo/>> Acesso em: 18 de novembro de 2019.

GARCIA. Flávio Amaral. Licitações e Contratos Administrativos – Casos Polêmicos. 5ª ed. Malheiros. São Paulo/SP. 2018.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa (Org.). Regulação Econômica e Democracia: o debate norte-americano. 2ª Ed. Rev. THOMSON REUTERS – Revista dos Tribunais. São Paulo. 2017.

MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª ed. MALHEIROS EDITORES. São Paulo/SP. 2016.

NASCIMENTO, Renato. Licitações e Contratos Administrativos - Manual de Compras e Contratações na Administração Pública. 4ª ed. Fórum. Belo Horizonte/MG. 2018.

NIEBURH, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.

TORRES. Ronny Chales Lopes de. Lei das Licitações Públicas Comentadas. 9ª ed. Juspodivm. Salvador/BA. 2018.

SARAI, Leandro. Contrato administrativo de prestação de serviço executado de forma contínua: prorrogação de prazo efetuada após seu termo final. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/76709/73708>> Acessado em: 18 de novembro de 2019.

TRUBEK, David M. Max Weber sobre Direito e Ascensão do Capitalismo (1972). Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/35203/34005>> Acesso em: 18 de novembro de 2019.