



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

PARECER JURÍDICO 010/2019

PROCESSO N. 0333/2019

INTERESSADO: DEAD/SEURB

ASSUNTO: ADITIVO DE PRAZO – MAC ID COMÉRCIO, SERVIÇOS E
TECNOLOGIA DA INFORMÁTICA LTDA - EPP.

Temos para análise deste NSEAJ, Consultoria sobre o pleito formulado pelo Departamento Administrativo (DEAD) desta SEURB, no sentido de que seja **aditado o Contrato nº 003/2018 – SEURB**, que tem como objeto o Serviço de Reprografia (Locação de Copiadora, Impressora e Scanner).

É o breve relatório. Passamos à análise jurídica.

1. DA NATUREZA DO SERVIÇO:

Com efeito, iniciamos o presente Parecer trazendo a baila o que diz o artigo 57, inciso II, da Lei 8.666/93:

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

II - a prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

sucessivos períodos com vistas a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses. [grifo nosso]

Marçal Justen Filho discorrendo sobre o tema, destaca o seguinte sobre a natureza deste tipo de serviço:

A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro.

Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também compreendidas necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades que não são indispensáveis. O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço. [grifo nosso]

[...]

A adoção da regra relaciona-se com dois motivos preponderantes. O primeiro consiste na inconveniência da suspensão das atividades de atendimento ao interesse coletivo. A demanda permanente de atuação do particular produziria uma espécie de trauma na transição de um contrato para outro. Se a contratação fosse pactuada por períodos curtos, haveria ampliação do risco de problemas na contratação posterior. Isso significaria, ademais, o constrangimento à realização de licitações permanentemente. O encerramento de uma licitação seria sucedido pela instalação de outra, destinada a preparar a contratação subsequente. Acabaria por multiplicar-se o custo da Administração:



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

seria necessário departamento encarregado exclusivamente de realizar licitações para aquele objeto. Ademais, os serviços prestados de modo contínuo teriam de ser interrompidos, caso fosse vedada a contratação superior ao prazo de vigência dos créditos orçamentários. Isso importaria sério risco de continuidade da atividade administrativa. [grifo nosso]

Nesse caminho, o Tribunal de Contas da União considera que a caracterização dos serviços de natureza contínua devem observar as peculiaridades do caso concreto. Deve-se considerar a essencialidade do serviço 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. Segue abaixo o entendimento daquela Corte:

[...] 22. Chega-se, assim, ao último ponto contestado, referente à impossibilidade de renovação de contratos relativos a serviços sem características de continuidade.

23. Nesse particular, embora reconheça a razoabilidade de seus fundamentos, discordo do posicionamento da unidade técnica, que manifestou-se pelo não-provimento do apelo e foi acompanhada pelo Ministério Público junto ao TCU.

24. Alega a Transpetro que não existe legislação a ela aplicável que vede a prorrogação de contratos de serviços de qualquer natureza.

25. Mais uma vez, trata-se da questão da sujeição da empresa à Lei 8666/1993, matéria já exaustivamente examinada e que não merece ser novamente debatida.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

26. Ocorre, porém, que a determinação criticada faz expressa menção como exemplo de contrato de serviço que não possui natureza continuada, ao fornecimento de passagens aéreas;

27. Ao examinar este ponto a Unidade Técnica baseou-se nos Acórdãos da 2ª Câmara 87/2000 e 206/2002, em que se considerou que o serviço acima mencionado não teria características de continuidade;

28. Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, chamo a atenção para o fato de que a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.

29. Na realidade, **o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é 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.** [grifo nosso]

30. Nesse sentido, pode-se entender, por exemplo, que o fornecimento de passagens aéreas é serviço contínuo para o TCU, já que sua suspensão acarretaria a interrupção das atividades de fiscalização ínsitas ao cumprimento da missão desta Corte.

31. Na mesma linha de raciocínio, pode-se também considerar que o mesmo serviço tem natureza contínua para uma instituição federal de ensino superior, já que as bancas de exame de teses de mestrado e de doutorado exigem a participação de professores de outras instituições e, assim, a impossibilidade de fornecimento de passagens aéreas poderia inviabilizar a própria pós-graduação a cargo daquelas entidades.

32. O mesmo não ocorreria, no entanto, com um órgão judicial cujos integrantes não tivessem necessidade de deslocar-se frequentemente por avião para oferecerem a prestação jurisdicional. Em tal situação, o serviço em foco não seria contínuo, já que não seria essencial à permanência da atividade finalística.

33. De igual modo, um serviço de vigilância permanente de instalações deve ser considerado contínuo, posto que sua cessação colocaria em risco a integridade daquele patrimônio.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

34. Isso não ocorre, entretanto, com um serviço de vigilância contratado para um evento específico, de duração determinada, que, por seu caráter eventual, não pode ser considerado contínuo.

35. Dessa forma, embora entenda que a determinação feita à Transpetro possa ser mantida no que se refere à sua parte geral, considero que a referência ao fornecimento de passagens aéreas nela feita, diante da indiscutível necessidade de deslocamento de profissionais da empresa para que seus negócios possam se concretizar, deve ser suprimida, razão pela qual o recurso merece ser provido neste particular(2).

[...]

Na hipótese em comento, o serviço de Reprografia está relacionado com as atividades finalísticas do consulente, podendo a sua interrupção comprometer a prestação do serviço público em diversas frentes, gerando danos irreparáveis à Administração.

2. DO ADITIVO:

Conforme observado no artigo 57, II, da Lei 8.666/93, sendo o serviço de natureza contínua, a duração do prazo contratual pode ser prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses. Nesse sentido, vale destacar que o instrumento convocatório deverá prever expressamente a possibilidade de renovação. Vejamos, então, o que diz Marçal Justen Filho sobre o tema:

*“A renovação do contrato, na hipótese do inc. II, depende de **explícita** autorização no ato convocatório. Omissis ele, não poderá promover-se a renovação. Essa asserção deriva do princípio da segurança. Não é possível que se instaure a licitação sem explícita*



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

previsão acerca do tema. Os eventuais interessados deverão ter plena ciência da possibilidade de prorrogação”. [grifo nosso]

Vale destacar, conforme ensinado pelo autor, que a renovação é ato bilateral, de natureza convencional. Isso significa que não poderá haver renovação automática do ajuste. É necessária a manifestação de vontade de ambas as partes, tanto pela Administração quanto pelo contratado.

Veamos, agora, o que preconiza o artigo 65 da Lei de Licitações e Contratos:

“Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) (...)

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

(...)



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

§ 1º. O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato (...).

§ 2º. Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior."

No que tange a possibilidade de se aditar o contrato acima do limite permitido pelo artigo 65, da Lei 8.666/93, temos que, em primeiro plano, há de se informar que os artigos 57, II, e 65, §§ 1º e 2º, são entre si perfeitamente conciliáveis, inexistindo exclusão de um pelo outro, segundo o que estabelece o próprio TCU em sua **decisão 90/2001 – Primeira Câmara (DC-0090-14/01-1)**:

“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 para acréscimo quantitativo do objeto contratual.

Significa dizer que o mesmo os contratos de serviços continuado 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

do artigo 57 da Lei 8.666/93, podendo operar segundo as regras da conveniência e da oportunidade.

[...]

Prorrogar, em sentido puro, é dilatar o prazo de vigência do contrato, mantidas as demais cláusulas. Algumas vezes, como no caso dos serviços continuados, a prorrogação requer aditamento do valor contratual, ainda que o objeto avençado mantenha-se invariável. Isso se deve apenas ao prolongamento do encargo e da remuneração da contratada por novo período de tempo.

Por exemplo, citemos um contrato para prestação de serviços de limpeza, pelo prazo inicial de um ano, cujo objeto recaia sobre determinado edifício, exigindo o trabalho de vinte pessoas. Findo esse prazo, a Administração, em vez de proceder à outra contratação, resolve prorrogar a existente. Nesse caso, o objeto conserva-se idêntico, demandando o mesmo encargo da contratada. Todavia, o valor do contrato necessita ser majorado, para que se permita continuar retribuindo a prestação do serviço.

Diferentemente seria se, durante a vigência do contrato houvesse acréscimo de objeto, passando da limpeza de um único edifício para dois. Aqui, o encargo da contratada se elevaria, tendo ela que dispor de um número maior de pessoas para a realização do serviço. Por conta disso, a Administração estaria forçada a reajustar o valor contratual, como dispõe o artigo 57, §1º, inciso IV, c/c o artigo 58, §2º, da Lei 8.666/93.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

É fácil observar que não há verdadeiramente aumento de quantitativos se o objeto do contrato foi satisfatoriamente cumprido durante a vigência contratual, nas condições acordadas desde o início. Nem se cuida de conceder mais tempo para que a contratada termine o objeto. Para os serviços executados de modo contínuo, e para os demais do artigo 57, caput, da Lei 8.666/93, a prorrogação compreende a manutenção da mesma contratada, por conveniência, para dar continuidade aos trabalhos, que não aumentaram, mas tão somente refletiram a permanência da necessidade a que se correlacionam.

Vem daí que o acréscimo do valor do contrato, nessas circunstâncias, não decorre propriamente da ampliação do objeto, e sim do alargamento do prazo em que as necessidades permanentes continuarão sendo satisfeitas, restando inaplicáveis os §§1º e 2º do artigo 65 da Lei 8.666/93.

Assim, há que se distinguir a modificação do valor contratual decorrente de acréscimo de objeto daquela resultante de simples prorrogação. Somente a primeira hipótese obriga o cumprimento do limite de 25%, de acordo com os dispositivos legais (artigos 57, §1º, inciso IV; e 65, inciso I, alínea “b”, da Lei n. 8666/93), que nada dizem a respeito da segunda situação”.

Isto posto, parece-nos claro que não há qualquer violação do limite imposto pela Lei de Licitações e Contratos, regrado pelo artigo 65, §§1º e 2º do diploma legal.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

É sabido que os limites estabelecidos pela Lei nº 8.666/93 às alterações contratuais têm por finalidade evitar a criação de vantagens indevidas, o direcionamento das licitações, o superfaturamento de contratos administrativos e outros artifícios que possam afrontar a moralidade administrativa. Por isso, o acréscimo do valor do contrato, por poder acarretar a modificação substancial das condições inicialmente ajustadas, acarretando prejuízo ao interesse coletivo, deve ser analisado com muita cautela, a fim de se evitar o malferimento dos princípios gerais das licitações, dentre os quais os da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da competitividade.

Assim, em atenção aos arestos do TCU acima transcritos e aplicando-os, no que cabível, à hipótese em questão, depreende-se que o aditamento ora examinado não envolve transfiguração do objeto originalmente pactuado e se afigura menos oneroso e mais eficiente do que a inauguração de novo certame licitatório a ser elaborado nos mesmos moldes do anterior e acrescido de novos custos inerentes à sua condução, o que deve ficar muito bem demonstrado nos autos, com a apresentação dos documentos: JUSTIFICATIVA TÉCNICA e VANTAJOSIDADE E ECONOMICIDADE DO ADITIVO.

Desse modo, a opção do administrador pelo acréscimo no valor do contrato já vigente, bem como da sua prorrogação, em detrimento da rescisão contratual seguida da deflagração de novo procedimento licitatório, mostra-se, a nosso ver, viável, por melhor atender ao interesse público e aos princípios balizadores das licitações, notadamente os da economicidade e da eficiência.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

3. DAS EXIGÊNCIAS NECESSÁRIAS À BOA CONSECUÇÃO DO EXPEDIENTE - RECOMENDAÇÕES:

O inciso II do artigo 57 da Lei 8.666/93, cria uma exceção para a contratação que tenha como objeto a prestação de serviços continuados, desde que atendidos certos requisitos previstos em Lei, quais sejam:

- a) **Previsão expressa de possibilidade da prorrogação no Edital e/ou no Contrato:** Para que seja possível a prorrogação, como dito anteriormente, com base no inciso II do artigo 57 da Lei 8.666 de 1993, é imprescindível que esta tenha constado do ato convocatório, como ocorre no caso em tela. Tendo em vista que a possibilidade de prorrogação é fator que pode influenciar no interesse e na decisão dos competidores quanto à participação no certame, entende-se que a sua previsão expressa no edital (ou no contrato que o integra como anexo) é requisito condicionante da prorrogação contratual.
- b) **Não haver solução de continuidade nas Prorrogações:** A orientação Normativa n. 03, do Excelentíssimo Advogado Geral da União, traça a diretriz a ser observada pelos órgãos jurídicos, no que concerne ao prazo de vigência do Contrato, bem como dos seus aditivos, visando à verificação da ocorrência, ou não, da solução de continuidade:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU N. 03/2009



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

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

Tratando-se de processo que já sofreu prorrogações, faz-se importante analisar cada um dos termos, a fim de verificar se todos os prazos foram respeitados.

- c) **Que vise à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração:** Exigência premente do artigo 57, II, da Lei 8.666/93, é a de que a prorrogação do contrato de serviço continuado seja feita com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração. Impõe-se, desta forma, a manifestação expressa da autoridade no sentido de que a prorrogação é vantajosa técnica e economicamente para a Administração. O Egrégio TCU, em reiterados julgados, tem se posicionado pela necessidade de a proposta ser a mais vantajosa para o Poder Público, o que pode ser evidenciado com a realização de pesquisa de mercado. Também a instrução normativa SLTI/MPOG n. 02/2008, em seu artigo 30, §2º, traz disposição nesse sentido.
- d) **Anuência da Contratada:** Como o ajuste decorre de vontade das partes contratantes, é importante haver concordância prévia e expressa da Contratada com a referida prorrogação, bem como os seus termos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

- e) **Manifestação do Fiscal do Contrato:** No intuito de registrar que a contratada vem cumprindo com suas obrigações contratuais e exercendo suas atividades a contento, é indispensável da juntada ao processo da manifestação do fiscal do contrato, atestando os bons serviços prestados pela empresa.

Em face das considerações retroexpendidas, conclui-se, portanto, que, havendo **justificativa expressa e fundamentada, anuência prévia da contratada**, bem como a demonstração de vantajosidade para a Administração, mostra-se juridicamente viável o aditivo contratual, tal como sua consequente prorrogação por prazo de 12 (doze) meses, tendo em vista o princípio da economicidade e em prestígio, ainda, aos princípios da eficiência e vantajosidade, que devem nortear a atividade administrativa.

É o parecer, meramente opinativo, que submeto a apreciação superior.

Belém, 24 de janeiro de 2019.