



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM  
UNIDADE COORDENADORA DO PROGRAMA – UCP  
CNPJ 05.055.009/0010-04  
Av. Bernardo Sayão, 3224 – Condor – CEP: 66.033-190  
Fone: 91 3075-5250  
E-mail: [promaben.ucp@gmail.com](mailto:promaben.ucp@gmail.com)

### **PARECER Nº 020/2019-SCJ/UCP/PROMABEN**

**Processo nº 037/2019-UCP/PROMABEN**

**Assunto:** Verificação quanto à possibilidade de prorrogação do Contrato nº 01/2018-UCP/PROMABEN, firmado com a Associação Brasileira de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia- ABRADESA, referente ao serviço de execução das ações do Projeto de Trabalho Técnico Social para as obras de infraestrutura da macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova – Sub Bacia II. (PTTS)

Senhora Coordenadora Geral,

Vem para análise e manifestação por esta Subcoordenadoria Jurídica os autos em epígrafe, encaminhados por Vossa Senhoria, pelo que solicita análise jurídica acerca do aditamento ou não do contrato nº 01/2018- UCP/PROMABEN em vigência até o dia 01/04/19. (fls.01)

A Subcoordenação Social- SCS/UCP/PROMABEN foi instada a se manifestar sobre a possibilidade de prorrogação do Contrato nº 01/2018-UCP/PROMABEN, tendo em vista ser ela a responsável fiscal por força da Portaria nº 001/2018-UCP, pelo que informou sobre as 7ª, 8ª e 9ª medições relativas aos meses de outubro, novembro e dezembro de 2018. (fls. 04)

Na oportunidade a Subcoordenação Social-SCS/UCP/PROMABEN, sugeriu ainda que no tocante à prorrogação do referido Contrato, que o mesmo fosse encaminhado à Subcoordenação Jurídica para verificar as possibilidades legais. (fls.03)

A Subcoordenadoria Administrativa, Financeira e Orçamentária/SCAF/UCP/PROMABEN informou que as medições referentes aos meses de outubro, novembro e dezembro de 2018 foram pagas (fls.16).

A Subcoordenadoria Jurídica - SCJ/UCP/PROMABEN diligenciou junto ao Fiscal do Contrato, solicitando informações sobre o andamento da execução do contrato, no tocante aos serviços pactuados e previstos no cronograma original, e se havia interesse ainda da Administração Pública em continuar com o referido Contrato. (fls.17)

O Fiscal do Contrato, por sua vez, esclareceu através de Despacho nos autos do processo, a necessidade de continuidade do Contrato, tendo em vista ser imperativo a reprogramação das atividades que estavam previstas no cronograma de



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM  
UNIDADE COORDENADORA DO PROGRAMA – UCP  
CNPJ 05.055.009/0010-04  
Av. Bernardo Sayão, 3224 – Condor – CEP: 66.033-190  
Fone: 91 3075-5250  
E-mail: [promaben.ucp@gmail.com](mailto:promaben.ucp@gmail.com)

atividades junto ao contrato original, citando inclusive aquelas ações que independem de obras para serem executadas. Senão vejamos:

*Em resposta ao Despacho de fls 15 desta SCJ, informo que segue em anexo o Memorando nº 031/2019- SCS/PROMABEN, bem como o Cronograma de Reprogramação das atividades a serem desenvolvidas e que não dependem de obras para serem executadas.*

*Na oportunidade, informamos que a importância deste Projeto de Trabalho Técnico Social trará à comunidades a possibilidade de uma Mudança na qualidade de vida, uma vez que são desenvolvidas ações de mobilização e comunicação social; participação comunitária e desenvolvimento sócio-organizativo; empreendedorismo e educação ambiental.*

O Fiscal do contrato, esclareceu ainda que tais ações que dependiam das obras não foram executadas tendo em vista a alteração do cronograma de obras junto à Caixa Econômica Federal- CEF por meio do Contrato de Financiamento nº 228.498-26/2008. Conforme transcrição abaixo:

*Por fim informamos que as ações que dependem das obras não foram executadas, tendo em vista, a alteração do cronograma de obras pactuado com a Caixa Econômica Federal por meio do Contrato de Financiamento nº 228.498-26/2008.*

Na oportunidade, seguiu o Fiscal do Contrato clarificando que as ações que independem de obras para serem desenvolvidas pela contratada representam 20,87% (vinte virgula oitenta e sete por cento) do contrato, sugerindo assim que o saldo existente que não depende de obras fosse observado quando do momento da prorrogação do contrato em 04 (quatro) meses. Transcrição abaixo:

*Desta forma, o valor que se tinha estabelecido para essas ações representam 20,87% do contrato. Devendo ser considerado o saldo existente que não dependem de obra, sugiro que seja contemplado na prorrogação do contrato, caso o jurídico entenda ser possível, conforme planilha nº 0, considerando em 4 meses de execução de atividades” (fls. 15)*

Da mesma forma o Fiscal do contrato, através do Memorando nº 031/19-SCS/UCP/PROMABEN, nos autos do processo, ressaltou a importância do Projeto de Trabalho Técnico Social- PTTS para a comunidade local e ratificou que havia interesse na prorrogação do contrato por um período de **mais 04 (quatro) meses** para que fossem executadas as atividades que não dependem diretamente da execução das obras de Macro drenagem e sinalizou para que sejam suprimidas as atividades que dependam das obras físicas, conforme transcrição abaixo:



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM  
UNIDADE COORDENADORA DO PROGRAMA – UCP  
CNPJ 05.055.009/0010-04  
Av. Bernardo Sayão, 3224 – Condor – CEP: 66.033-190  
Fone: 91 3075-5250  
E-mail: [promaben.ucp@gmail.com](mailto:promaben.ucp@gmail.com)

*“O Projeto de Trabalho Técnico Social – PTTS, tem como objetivo contribuir com a sustentabilidade do Projeto de Macrodrenagem da Sub – Bacia II da Bacia da Estrada Nova, Contrato nº 228.498-26/2008 FGTS/ CAIXA/ PAC, por meio do desenvolvimento de ações que compreendem a execução dos eixos: Mobilização e Comunicação Social; Participação Comunitária e Desenvolvimento Sócio organizativo; Empreendedorismo; Educação, Remanejamento e Reassentamento.”*

*Tendo em vista a importância que este Projeto vem trazendo para a Comunidade Local ,possibilidade de uma mudança na qualidade de vida, uma vez que são desenvolvidas ações de mobilização e Comunicação Social executado pela Associação Brasileira de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia – ABRADESA, sugerimos que seja apreciada a viabilidade de dar anuência à continuidade pelo período de mais **quatro meses** de atividades que **não dependem diretamente** da execução das obras de Macrodrenagem e que sejam suprimidas as atividades que dependam das obras físicas....”*

Para tanto, visando tornar mais clara a execução das ações previstas no Contrato em análise, o Fiscal do Contrato juntou planilhas demonstrativas que comprovam as atividades já desenvolvidas pela contratada- ABRADESA (Planilha nº 01), as que dependem de obras (Planilha nº 02) e sugestão de atividades a serem desenvolvidas pela contratada por um período de mais 04 meses (Planilha nº 03).

- **Planilha nº 01:** Planilha das Atividades executadas pela Associação Brasileira de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia- ABRADESA, representando o valor de R\$ 330.800,13 (trezentos e trinta mil, oitocentos reais e treze centavos).
- **Planilha nº 02:** Planilha com Atividades que dependem diretamente da execução de Obras do Projeto de Macrodrenagem, totalizando um valor de R\$ 124.895,75 (cento e vinte e quatro mil, oitocentos e noventa e cinco reais e setenta e cinco centavos).
- **Planilha nº 03:** Planilha com sugestão de Atividades a serem executadas pela Associação Brasileira de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia- ABRADESA pelo período de 04 (quatro) meses, somatizando o valor total de R\$ 127.209,95 (cento e vinte e sete mil, duzentos e nove reais e noventa e cinco centavos)

O Setor de Planejamento da UCP/PROMABEN ratificou a dotação orçamentária Funcional Programática: 201.29.17.451.0005 – Desenvolvimento e Operacionalização de Obras e Infraestrutura de Projeto de Macrodrenagem; Atividade: 1147- Desenvolvimento e manutenção dos Planos de Reassentamento e Projetos de Trabalho Técnico; Sub – Ação: Implementar Ações Sociais e Ambientais às Famílias Afetadas pelo Projeto nas Sub Bacias da Bacia da Estrada Nova; Tarefa: 001 – Despesas com o Projeto de Trabalho Técnico Social; Elemento de Despesa: 449035 (Serviço de Consultoria Técnica); Fonte de Recursos: 100.101.0000 (Tesouro); Valor R\$ 127.209,95 (cento e vinte e sete mil, duzentos e nove reais e noventa e cinco centavos) (fls.23)

É o relatório. Passamos à análise.

Preliminarmente, convém informar que o **Contrato nº 01/2018-UCP/PROMABEN**, firmado com a empresa **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA – ABRADESA**, CNPJ



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM  
UNIDADE COORDENADORA DO PROGRAMA – UCP  
CNPJ 05.055.009/0010-04  
Av. Bernardo Sayão, 3224 – Condor – CEP: 66.033-190  
Fone: 91 3075-5250  
E-mail: [promaben.ucp@gmail.com](mailto:promaben.ucp@gmail.com)

**Nº08.334.896/0001-57**, tendo como objeto “Serviço de Execução das Ações do Projeto de Trabalho Técnico Social para as Obras de Infraestrutura da macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova – Sub Bacia II”, assinado em 18/01/2018, fora publicado no DOM nº13442 de 19/01/2018, com prazo de vigência de 14 (quatorze) meses, a contar da data da expedição da Ordem de Serviço que fora expedida em 01/02/2018 (fls. 526), pelo que encontra-se em **vigência até 01/04/2019**.

Verifica-se nos autos do processo que a execução dos serviços-ações previstos para serem executados de acordo com o cronograma estabelecido no contrato original, sofreu uma paralização de 04 (quatro) meses pela a ABRADESA tendo em vista a falta de pagamento por parte da UCP/PROMABEN, no período de dezembro/18 à março/19 quando foi efetivado o pagamento, pois consta nos autos do processo todas as tratativas entre a empresa contratada e a UCP/PROMABEN, conforme breve resumos dos fatos abaixo.

| DATA (S)                                          | PARTES                                       | ASSUNTO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 30/11/18, 04/12/18, 10/12/18, 17/12/18 e 21/01/19 | ABRADESA                                     | Enviou vários e-mails e ofício nº331/2018 para a UCP/PROMABEN solicitando o pagamento da Nota Fiscal nº 538/2018 referente a medição do mês de setembro/2018, nos dias. (fls. 547-548; 550-551)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 14/12/18                                          | SCAF/UCP/PROMABEN                            | Via e-mail informou à ABRADESA de que o pagamento iria acontecer dia 28/12/18 (fls.547)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 17/12/2018                                        | ABRADESA                                     | Comunicou através do Ofício nº331/2018 à UCP/PROMABEN que suspenderia as atividades pelo não cumprimento da cláusula 07, 7.2, referente ao mês de setembro/2018.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 21/01/2019                                        | ABRADESA                                     | Mandou uma notificação extrajudicial tendo como objeto a cobrança do pagamento da medição de setembro de 2018, e solicitando a autorização para a emissão das notas fiscais dos meses de outubro à novembro. (fls.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 30/01/19                                          | SCJ/UCP/PROMABEN<br><br>CG/SCAF/UCP/PROMABEN | Emitiu o Parecer Jurídico nº 06/2019- SCJ/UCP/PROMABEN onde orienta à Coordenação Geral, que faça o adimplemento das medições cujos pagamentos encontram-se em aberto, quais sejam: setembro, outubro e novembro, com consequente comunicação ao Presidente da Associação. (fls. 556-557).<br><br>Ofício nº 074/19-UCP/PROMABEN à Abradesa informando que a medição de setembro/18 já fora empenhado e liquidado, com a emissão da Ordem de Crédito; ante a apresentação do comprovante desta em anexo. (fls.559/560) |
| 19/03/2019                                        | SCAF/UCP/PROMABEN                            | Pagamento das medições dos meses de outubro, novembro e dezembro de 2018 em 19/03/19, perfazendo um total de R\$79.836,51(setenta e nove mil, oitocentos e trinta e seis reais e cinquenta e um centavos).                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

## 2. DA PRORROGAÇÃO DO CONTRATO NA LEI 8.666/93

De acordo com a Lei de Licitações, em seu artigo 57, os contratos administrativos devem ser celebrados por prazo determinado. Sua duração é adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, forma encontrada pelo legislador para impedir que o dispêndio oriundo de contratos venha repercutir em orçamentos futuros, sem que tenham sido ordenadamente planejados os ajustes. Logo, como os créditos orçamentários têm a duração de um ano, os contratos, como regra geral, deverão também ter sua duração em igual período. Tais créditos vigoram durante cada exercício financeiro, entre 1º de janeiro e 31 de dezembro.

O Estatuto deixou claramente consignado que obras e serviços só podem ser contratados se houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações (art. 7º, § 2º, III). Por outro lado, constitui cláusula necessária dos contratos a



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM  
UNIDADE COORDENADORA DO PROGRAMA – UCP  
CNPJ 05.055.009/0010-04  
Av. Bernardo Sayão, 3224 – Condor – CEP: 66.033-190  
Fone: 91 3075-5250  
E-mail: [promaben.ucp@gmail.com](mailto:promaben.ucp@gmail.com)

indicação do crédito pelo qual correrá a despesa (art. 55, V). De todo esse quadro, a única conclusão viável, quanto ao prazo, é a de que, “como regra geral, a duração dos contratos também será ânua”.

Ademais, é importante salientar que, consoante disposto no art. 55, IV da lei 8.666/93, os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso, são cláusulas necessárias dos contratos administrativos, indispensáveis à regular formalização do instrumento de contrato.

Dessa forma, via de regra, todo contrato deve ter prazo de vigência prédefinido no Edital e no próprio instrumento de contrato, estabelecendo a lei, expressamente, que são vedados contratos administrativos por prazo indeterminado. Com efeito, o prazo estará expressamente regulamentado no edital e deve ter compatibilidade com a disponibilidade orçamentária para fazer face às despesas decorrentes do acordo.

Contudo, a doutrina, na pessoa do Professor Carvalho Filho<sup>1</sup> defende que a lei não exigiu que fosse prevista a cláusula de prorrogação nos contratos, e mesmo se houver previsão, todavia, as partes não podem negociar a prorrogação fora dos casos relacionados na lei. Somente se ocorrer um dos fatos geradores é que será legítimo prorrogar os prazos de início, de etapas de execução, de conclusão e de entrega do objeto ajustado.

Da mesma forma, compactuando com o entendimento do ilustre doutrinador, o Professor Rafael Oliveira<sup>2</sup> não o inclui entre os requisitos para a prorrogação, apresentando tão-somente os seguintes pressupostos: (i) justificativa por escrito; (ii) autorização da autoridade competente para celebração do contrato; (iii) manutenção das demais cláusulas do contrato; (iv) necessidade de manutenção de equilíbrio econômico-financeiro do contrato; e (v) a prorrogação somente pode ocorrer nos casos expressamente previstos na Lei.

O próprio Tribunal de Contas da União-TCU ratificou o referido entendimento e admitiu como solução menos gravosa a prorrogação, mesmo sem previsão contratual, considerando ter sido mero erro formal: Acórdão nº 3351/2011 – 2ª Câmara – TCU, Relator Aroldo Cedraz - Processo 021.410/2007-8:

[Prestação de Contas de 2005 da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – FUFMS. Irregularidades verificadas nos Contratos nº 78/2001 (5º e 6º Termos Aditivos), 79/2001 (7º Termo Aditivo) e 80/2001 (7º e 9º Termos Aditivos), firmados com a FAPEC, tendo em vista a prorrogação da vigência contratual de serviços de natureza continuada sem previsão no instrumento de contrato. Inexistência de prejuízos à entidade e a terceiros. Falhas que se revestem de natureza formal. Razões parcialmente acolhidas. Determinação.][ACÓRDÃO]

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo relator, em:

[...]

9.10. alertar à FUFMS que:

[...]

9.10.3. faça constar, em futuras contratações de serviços de natureza continuada, cláusula com previsão de possibilidade de prorrogação da vigência contratual, mediante termo aditivo, por iguais e sucessivos períodos, até o limite máximo de 60 (sessenta) meses de duração, e desde que sejam mantidos os preços e condições mais vantajosos para a Administração, nos termos do art. 57, inc. II, da Lei 8.666/1993;

[...]

[RELATÓRIO]

[...]

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, pág. 160.2017.

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Rafael Rezende Oliveira. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Método, pág. 643-644.2017.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM  
UNIDADE COORDENADORA DO PROGRAMA – UCP  
CNPJ 05.055.009/0010-04  
Av. Bernardo Sayão, 3224 – Condor – CEP: 66.033-190  
Fone: 91 3075-5250  
E-mail: [promaben.ucp@gmail.com](mailto:promaben.ucp@gmail.com)

15. [...] Preliminarmente a adentrar o mérito das razões de justificativa do responsável, cumpre ressaltar que os únicos atos de gestão questionados nesses autos são aqueles efetivados no exercício das presentes contas (2006) e se referem às prorrogações efetivadas por meio dos aditamentos informados no item 14.5 supra.

15.1. Consoante já esmiuçado no decorrer dessa instrução, mais precisamente nos itens 7.9 a 7.15, os Contratos 78/2001, 79/2001 e 80/2001, todos firmados com a FAPEC, nada mais eram do que contratações de serviços de natureza continuada travestidos de projetos relacionados ao desenvolvimento institucional da UFMS, o que a permitiu contratar a fundação de apoio, sem licitação, com esteio no art. 1º da Lei 8.958/94.

15.2. Portanto, admitindo que tais contratos tinham por objeto a execução de serviços de natureza continuada, aplicam-se a eles as disposições previstas no inc. II e no § 4º do art. 57 da Lei 8.666/93, que estabelecem a possibilidade de a Administração prorrogá-los por iguais e sucessivos períodos, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas, limitada a 60 (sessenta) meses, podendo, ainda, serem prorrogados por mais 12 (doze) meses, em caráter excepcional e mediante autorização da autoridade superior, sendo que o se questiona na presente audiência foi o fato de a UFMS ter prorrogado a vigência dos contratos em questão sem que tal possibilidade estivesse prevista nos respectivos instrumentos.

15.3. Com efeito, apesar de a UFMS afirmar que o item 7.1 dos ajustes possibilitava a alteração dos termos contratuais, a qualquer tempo, mediante mútuo consentimento das partes, o fato é que a cláusula 8ª dos contratos não estabeleceu a possibilidade de prorrogação de vigência contratual. Veja-se: 'CLÁUSULA OITAVA – DA VIGÊNCIA 8.1 – O presente Contrato entrará em vigor a partir da data de sua assinatura, pelo período de 02 (dois) anos' (Contrato nº 78/2001 – fl. 2119 – Volume 12).

15.4. Frise-se que os demais ajustes – Contratos 79/2001 e 80/2001 – da mesma forma que o ocorrido no Contrato nº 78/2001, nada estipulavam acerca da possibilidade de prorrogação de vigência contratual, como se observa às fls. 2223 (Volume 12) e 2491 (Volume 13), respectivamente.

**15.5. Nessas condições, considerando entendimentos manifestados por este Tribunal, consoante se observa, por exemplo, nos Acórdãos 3.564/2006 – 1ª Câmara (item 9.2.4) e 31/2008 – 1ª Câmara (item 1.3.2.3), que dão conta da necessidade de existência de cláusula contratual com previsão expressa de possibilidade de prorrogação da vigência, consideram-se irregulares as prorrogações verificadas.**

15.6. Por outro lado, há de se admitir que tais falhas se revestem de natureza formal, uma vez que a possibilidade de prorrogação de vigência de contratos de prestação de serviços de natureza continuada decorre expressamente da lei (art. 57, inc. II, da Lei 8.666/93). Nesse sentido já decidiu este Tribunal, consoante se observa nos excertos seguintes, extraídos do Voto condutor do Acórdão nº 219/2009 – 2ª Câmara, proferido pelo Relator, Auditor André Luís de Carvalho (grifou-se): '(...) 3. Após detida análise dos documentos que compõem os autos e das alegações de defesa apresentadas, peço licença para divergir desse posicionamento. 4. A prorrogação do Contrato nº 17/2003, mediante dois termos aditivos (item 2.1), foi considerada irregular pois tal possibilidade não constava do termo de dispensa ou do contrato. Todavia, ao analisar o caso, constato que a prorrogação tem amparo legal. 4.1. O objeto do contrato, no essencial, envolve o 'suporte, apoio logístico e atendimento da demanda das pesquisas de campo, assim compreendidas todas as atividades de manutenção e operação contínua dos sítios experimentais' e 'operação e manutenção do Sistema de Operações de Dados – LBA/DIS', serviços de natureza contínua cuja prorrogação está facultada no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. 4.2 Ademais, o projeto a que se refere o contrato estava contemplado no Plano Plurianual 2004/2007, situação que



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM  
UNIDADE COORDENADORA DO PROGRAMA – UCP  
CNPJ 05.055.009/0010-04  
Av. Bernardo Sayão, 3224 – Condor – CEP: 66.033-190  
Fone: 91 3075-5250  
E-mail: [promaben.ucp@gmail.com](mailto:promaben.ucp@gmail.com)

também autorizaria a administração a prorrogá-lo, nos termos do art. 57, inciso I, da já citada Lei.5. Na espécie, pode-se constatar, então, que ocorreu falta de caráter formal, consistente na ausência de previsão de tal possibilidade no termo de dispensa ou no contrato, mesmo porque tal procedimento não provocou prejuízos ao INPA, uma vez que nada foi indicado quanto a esse aspecto, nem a terceiros (...).

**15.7. Dessarte, mesmo considerando que as razões de justificativa apresentadas pelo responsável não são suficientes para elidir por completo a ocorrência observada, entende-se que podem ser parcialmente acolhidas, uma vez que a falha se reveste de natureza formal, podendo ser saneada mediante expedição de alerta à entidade, para que faça constar, em futuras contratações de serviços de natureza continuada, cláusula com previsão de possibilidade de prorrogação da vigência contratual, mediante termo aditivo, por iguais e sucessivos períodos, até o limite máximo de 60 (sessenta) meses de duração, e desde que sejam mantidos os preços e condições mais vantajosos para a Administração, nos termos do art. 57, inc. II, da Lei 8.666/93.**

[...]  
[VOTO]  
[...]

3. Ante a proficiência do exame empreendido pela Secex/MS, endosso as conclusões daquela unidade técnica no tocante aos argumentos dos responsáveis e incluo-as entre os fundamentos deste voto.

4. Por tal motivo, acompanho a instrução também no tocante às propostas de mérito acima descritas, assim como em relação às determinações e aos alertas cuja formulação foi sugerida.

Entendimento semelhante há no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo –

TCE/SP:

A Unidade Regional de (*omissis*) levantou questões relativas à ausência de previsão, tanto no edital, quanto no contrato, de prorrogação de prazo e de justificativas para o acréscimo de valor equivalente a 25% do valor inicial, resultando na assinatura do prazo de 30(trinta) dias à contratante, nos termos do inciso XIII, artigo 2º, da Lei Complementar n. 709/93. Em atendimento, a (*omissis*) argumentou que o acréscimo propiciado ocorreu pela necessidade de divulgação oficial de fatos supervenientes, necessitando de ampla, geral e irrestrita divulgação, em especial as alterações decorrentes do novo sistema de transportes coletivos no município, as campanhas preventivas de combate a dengue, decorrentes das fortes chuvas ocorridas no período, bem como da implantação do novo sistema eletrônico do ISSQN (imposto sobre serviços de qualquer natureza). Quanto à prorrogação de prazo, entende que o objeto do contrato se caracteriza tecnicamente como prestação de serviços contínuos, não havendo, portanto, nada desabonador em relação ao enquadramento no artigo legal relativo à possibilidade de prorrogação, na forma ocorrida. (...) É o relatório (*Omissis*) e a empresa (*omissis*), tendo por objeto a prestação de serviços de publicidade e propaganda, foram apreciados pela Primeira Câmara, em sessão de 06 de julho de 2007. Em apreciação o 1º Termo Aditivo, visando à prorrogação de prazo por 04 meses e ao acréscimo de valores na ordem de R\$ 1.559.970,67. A possibilidade desse acréscimo encontra guarida no artigo 65, I, b, da Lei n.8666/93 e totaliza 25%, estando dentro do limite estabelecido no § 1º, do artigo 65, do diploma legal mencionado. A prorrogação de prazo, devidamente amparada pelas justificativas apresentadas, encontra respaldo no inciso II do artigo 57. Verifico que, com exceção da auditoria, os órgãos técnicos não criticaram procedimento adotado pela Prefeitura de São José dos Campos. Diante do exposto, coloco-me de acordo com as manifestações favoráveis exaradas nos autos e VOTO pela REGULARIDADE do 1º Termo Aditivo ao contrato



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM  
UNIDADE COORDENADORA DO PROGRAMA – UCP  
CNPJ 05.055.009/0010-04  
Av. Bernardo Sayão, 3224 – Condor – CEP: 66.033-190  
Fone: 91 3075-5250  
E-mail: [promaben.ucp@gmail.com](mailto:promaben.ucp@gmail.com)

17.040/07. MARCOS RENATO BÖTTCHER – SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO.

(TCE/SP, TC-001352/007/07, 1ª Câmara, Substituto de Conselheiro Marcos Renato Bottcher, Sessão 13/07/2010.)

Nos parece que a maior parcela da doutrina defende a desnecessidade dessa formalidade, a exemplo de Diógenes Gasparini (2002):

Consoante já se afirmou e demonstrou, a Lei Federal de Licitações e Contratos da Administração Pública, tratando-se de contrato de prestação de serviço de execução contínua, admite de imediato, um prazo contratual maior que o previsto, como regra, no caput do art. 57. Esse prazo pode ser qualquer um ou, como exemplifica Toshio Mukai de "dois, três ou até cinco anos". Ademais, dependendo da duração do prazo contratual inicialmente estipulado pela Administração Pública podem ocorrer iguais e sucessivas prorrogações, com vistas à obtenção de preços e condições de pagamento mais vantajosas. Para celebração dessas prorrogações, atendidas as prescrições, NÃO SE EXIGE QUE O EDITAL TENHAM-NAS PREVISTO, ATÉ PORQUE NADA É DETERMINADO NESSE SENTIDO PELO INCISO I DO ART. 57 DESSA LEI, local onde, juntamente com outras prescrições deveria estar consignada tal exigência para que seus efeitos pudessem se impor. Destarte impedir que a prorrogação se processe porque não foi prevista no instrumento convocatório, quando por meio dela a Administração Pública pode conseguir preços e condições mais vantajosas é excessivo formalismo, especialmente ante o fato inconteste de que a Lei Federal das Licitações e Contratos da Administração Pública NÃO EXIGE, NO CASO, ESSE COMPORTAMENTO.

Em âmbito administrativo, o PARECER/CONJUR/MTE/Nº 309 /2010 - Processo nº 46216.000937/2006-54 -, de autoria do advogado da união Hugo Menezes Peixoto, já analisou esse tema, tendo sido adotado o entendimento de que não seria exigível que o edital ou contrato contivesse previsão expressa sobre a possibilidade de renovação, por considerar que seria extremo formalismo proibir-se a prorrogação em virtude de tal equívoco. De toda forma, *"com o escopo de evitar possíveis impugnações", recomendou a área técnica que nos "futuros instrumentos de contratos que tratem de serviços continuados, seja escrita cláusula que preveja a possibilidade de prorrogação da vigência do ajuste"*.

Logo, assiste razão a corrente doutrinária e os julgados que consideram desnecessária a previsão expressa no edital ou no contrato administrativo autorizando a prorrogação.

Ressalte-se, além dos argumentos já citados, que tal prorrogação decorre diretamente da lei, e, em razão de sua força cogente, prescinde de previsão expressa no edital e no contrato. Com isso, afasta-se o argumento de que sua ausência poderia significar quebra de isonomia ou de publicidade, pois, decorrendo diretamente da lei, não se pode dizer que os participantes do certame licitatório desconhecem dessa possibilidade, conforme princípio básico insculpido no art. 3º da Lei de Introdução ao Direito.

Ora, assim como as sanções administrativas podem ser aplicadas ao contratado independentemente de previsão no edital do certame ou no contrato administrativo, a prorrogação, ao nosso sentir, também pode ser efetivada sem que haja a mesma previsão, se demonstrada a vantajosidade para administração, haja vista o princípio da supremacia do interesse público. E, nos casos das sanções administrativas, é uníssona a doutrina em também sustentar que não fere o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Sendo assim, os participantes, ao se submeterem a uma licitação cujo objeto seja uma das hipóteses excepcionais, estão cientes de que poderá haver prorrogação contratual, caso preenchidos os requisitos legais.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM  
UNIDADE COORDENADORA DO PROGRAMA – UCP  
CNPJ 05.055.009/0010-04  
Av. Bernardo Sayão, 3224 – Condor – CEP: 66.033-190  
Fone: 91 3075-5250  
E-mail: [promaben.ucp@gmail.com](mailto:promaben.ucp@gmail.com)

Frise-se ainda que a prorrogação pode se revelar muito mais vantajoso ao interesse público do que a realização de um novo procedimento licitatório, o que certamente deve ser considerado para possibilitá-la em detrimento de um mero requisito formal, ou seja, sua previsão expressa no edital e/ou contrato.

Diante do exposto, trazendo para aplicação ao caso concreto, onde não há previsão no edital ou no contrato de prorrogação da vigência do mesmo, opina-se pela possibilidade de prorrogação contratual independentemente de previsão expressa no edital ou no contrato administrativo por melhor se adequar ao interesse público e não ferir os princípios basilares das licitações e contratações públicas.

### 3. DA SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DO SERVIÇO OCORRIDA

Ao compulsar os autos do processo, percebe-se que empresa suspendeu a execução das atividades com fundamento no Art. 78. XV da Lei nº 8666/93 pela falta de pagamento por parte da UCP/PROMABEN, assegurado à contratada o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação, muito embora a falta de pagamento acima do período de 90 dias enseja motivo para a rescisão contratual.

*Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:*

*XV - o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação;*

Logo, considerando que tal suspensão da execução das atividades previstas no contrato, pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA – ADRADESA, aconteceram em 17/12/2018, ficando algumas das atividades previstas no cronograma do Contrato a serem executadas, em prol do interesse público de se manter os cursos à comunidade, deve a Administração Pública, efetivar a prorrogação da vigência do contrato, que encontra previsão de término previsto para o dia 01/04/2019, pelos 14(quatorze) meses de vigência do contrato.

### 4. DA NECESSIDADE DE PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA DO CONTRATO

Por todo o exposto no corpo do presente parecer, torna-se plenamente justificável a prorrogação da vigência do contrato em **mais 04 meses**, tendo em vista a necessidade de serem executadas atividades que independem de obras para ocorrerem, conforme justificativa do Fiscal do Contrato.

### 4. DA SUPRESSÃO EM 20,87% DO VALOR DO CONTRATO

O art. 65 da Lei nº 8.666/93 autoriza a Administração a efetuar, unilateralmente, alterações quantitativas e qualitativas do objeto do contrato, visando adequá-lo às finalidades de interesse público supervenientes, verificadas durante a sua execução.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM  
UNIDADE COORDENADORA DO PROGRAMA – UCP  
CNPJ 05.055.009/0010-04  
Av. Bernardo Sayão, 3224 – Condor – CEP: 66.033-190  
Fone: 91 3075-5250  
E-mail: [promaben.ucp@gmail.com](mailto:promaben.ucp@gmail.com)

De acordo com o entendimento pacificado no âmbito do Tribunal de Contas da União:

*“Tanto as alterações contratuais quantitativas – que modificam a dimensão do objeto – quanto as unilaterais qualitativas – que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93. (Decisão nº 215/1999, Plenário.)”*

A base de cálculo utilizada para a aferição do limite a ser observado nas alterações unilaterais é o valor pactuado no momento da contratação, acrescido de eventuais modificações em razão da incidência de institutos voltados à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (reajuste, repactuação ou revisão).

Ainda, conforme recentes manifestações do TCU, para fins de verificação de atendimento desses limites, considera-se o valor inicial da contratação, desprezando eventuais acréscimos ou supressões realizados anteriormente. Significa dizer, os acréscimos e as supressões anteriores não alteram a base de cálculo para aplicação de novas alterações e aferição do limite legal.

Além disso, a Corte de Contas firmou orientação de que o limite de 25% deve ser aplicado individualmente para acréscimos e supressões. A Lei nº 8.666/93 autoriza acréscimos em até 25%. Igualmente, permite supressões unilaterais na mesma medida. Logo, não se admite a compensação entre acréscimos e supressões. Assim, mesmo que ao realizar um acréscimo de 50% e uma supressão de 50% o valor do contrato não sofra alteração, o contrato foi alterado, e essas duas modificações contratuais violam os limites legais.

Nesse sentido é a orientação do Plenário no Acórdão nº 2.059/2013:

*“Os limites de aditamento estabelecidos no art. 65, inciso II, § 1º, da Lei nº 8.666/93 devem considerar a vedação da compensação entre acréscimos e supressões de serviços, consoante a jurisprudência deste Tribunal, consubstanciada, por exemplo, pelos Acórdãos nº 749/2010, 1.599/2010, 2.819/2011 e 2.530/2011, todos do Plenário.*

Desse modo, segundo o entendimento adotado pelo TCU, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais, os acréscimos ou as supressões de quantitativos devem ser considerados de forma isolada. O conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser calculados sobre o valor original do contrato, sendo vedado qualquer tipo de compensação entre eles.

No presente caso, observa-se que segundo o Fiscal do Contrato, há necessidade de suprimir em 20,87% (vinte virgula oitenta e sete por cento), conforme planilhas nº 01,02 e 03, juntadas aos autos.

De acordo com a Cláusula 6.2. e 6.3 do Contrato nº 01/2018- UCP/PROMABEN

*6.2- A CONTRATANTE poderá solicitar modificações, acréscimos ou reduções na prestação dos serviços deste contrato, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) conforme o art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93, desde que, após consulta à CONTRATADA, as mesmas sejam consideradas viáveis.*



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM  
UNIDADE COORDENADORA DO PROGRAMA – UCP  
CNPJ 05.055.009/0010-04  
Av. Bernardo Sayão, 3224 – Condor – CEP: 66.033-190  
Fone: 91 3075-5250  
E-mail: [promaben.ucp@gmail.com](mailto:promaben.ucp@gmail.com)

*6.3. Se tais modificações ou alterações repercutirem no preço pactuado ou no prazo de entrega contratual, serão acordados ajustes apropriados, que deverão ser formalizados através do Termo Aditivo, obedecendo ao prazo de convocação estipulado pela administração, consoante o art. 64 da Lei Federal nº 8.666/93.*

Pelo acima exposto, esta Subcoordenadoria Jurídica- SCJ/UCP/PROMABEN, opina pela prorrogação da vigência do Contrato nº 01/2018- UCP/PROMABEN em 04 (quatro) meses, bem com a decréscimo em 20,87% (vinte virgula oitenta e sete por cento) do valor do referido contrato, representando a supressão do valor de R\$ 124.895,75 (cento e vinte e quatro mil, oitocentos e noventa e cinco reais e setenta e cinco centavos), passando o valor original do contrato para R\$ 473.604,25 (quatrocentos e setenta e três mil, seiscentos e quatro reais e vinte e cinco centavos).

Por fim, ressaltamos o caráter meramente opinativo do presente parecer, considerando ser ato de administração consultiva, facultado a Coordenadora Geral da UCP/ PROMABEN, entender de forma diversa para melhor atender ao interesse público e as necessidades desta Administração Pública.

É o nosso entendimento.

Belém, 28 de março de 2019.

**Sandra B. Bechara Rocha**  
Assessora Jurídica da UCP/PROMABEN

De acordo,

**Rízia Quinto Giroux**  
Subcoordenadora Jurídica  
UCP/PROMABEN