



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 25/2021

PARECER N. 294/2021

Objeto: Análise quanto à prorrogação do contrato n. 20210035, com base no art. 57, II, Lei n. 8.666/93.

I – Relatório:

Trata-se de processo administrativo com vistas ao aditamento e prorrogação por 12 meses (a contar de 01/01/2022), com base no art. 57, II, da Lei n. 8.666/93, do contrato administrativo n. 20210035, firmado com a empresa Realiza Soluções e Comércio, cujo objeto é a prestação de serviços de gestão digital por meio da digitalização centralizada de acervo e continuada de documentos, com higienização, tratamento, indexação e classificação de imagens digitalizadas, armazenamento e customização de sistema de gerenciamento de documentos (software), do acervo do Departamento de Arquivo, para atender as necessidades da CMP.

A regularidade do processo licitatório em tela, composto por 430 laudas, foi tratada oportunamente pelas unidades competentes (Pareceres Jurídicos nº 82/2021, fls. 119-124 e 121/2021, fls. 295-304, e Pareceres CI/CMP/nº 019/2021, fls. 181-183 e 041/2021, fls. 333-336), dispensando nova avaliação de todo o arcabouço, pelo que me ateno aos documentos pertinentes à adição contratual objetivada. Passo, então, à apreciação do novo pleito, o qual segue anexo ao processo licitatório original, contendo os seguintes documentos: memorando n. 718/2021, onde a Diretoria Administrativa solicita a prorrogação e apresenta as razões da necessidade (fls. 383-387); relatório da fiscal do contrato atestando a satisfatoriedade do serviço (fls. 388-390); memorandos de diversos setores da Câmara encaminhando demandas para digitalização (fls. 391-398); despacho da Presidência para pesquisa de mercado (fl. 399); memorando n. 689/2021-DA ao Departamento de Compras para pesquisa de mercado (fl. 400); memorando n. 133/2021-Dop. de Compras, encaminhando pesquisa de mercado (fls. 401-407); consulta e concordância da contratada quanto à prorrogação e aditamento (fls. 408-411); certidões de regularidade fiscal (fls. 412-417); solicitação e indicação de dotação orçamentária (fls. 418-420); autorização da Presidência para o aditamento (fls. 421-422); portaria n. 010/2021, nomeia a Comissão de Licitação (fl. 1710-1711); resumo do procedimento e encaminhamento da Comissão de Licitação (fls. 423-424); relatório da CPL (fls. 425-427); minuta do 1º termo aditivo (fls. 428-429); despacho à Procuradoria para análise (fl. 430).

Esta Especializada foi instada através do Expediente Interno n. 122/2021-PGL, de 30/11/2021.

É o breve relatório. Vejamos.

II – Objeto de análise:

De início, cumpre registrar que o exame aqui realizado se restringe aos aspectos jurídicos atinentes ao pleito de aditamento de 25% e prorrogação por 12 meses do contrato n. 20210035, estando excluídas todas as etapas anteriores do procedimento, as quais foram submetidas às análises pertinentes oportunamente.

III – Análise Jurídica:

Em primeiro lugar, deve-se esclarecer que o contrato em apreço é composto de três itens: 1 - serviço de higienização, tratamento, digitalização, indexação, classificação e armazenamento; 2 - licenciamento e implantação de software de gerenciamento eletrônico de documentos (GED), acrescidos de instalação,



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL

PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 25/2021

configuração de software, serviço de implantação e parametrização, treinamento, testes e operação inicial assistida; e 3 - garantia, suporte técnico e operacional a usuários do sistema, customização e manutenção preventiva, corretiva, adaptativa, evolutiva e licença de uso. Registra-se que os itens foram agrupados em lote único na licitação após justificativa apresentada.

Da análise dos elementos constantes dos autos, nota-se que o que a Administração pretende, de fato, é aditar o item 1 em 25%, com fundamento no art. 65, I, "b", § 1º da Lei n. 8.666/93, e prorrogar o pacto em relação aos serviços contidos no item 3, por mais 12 meses, nos termos do art. 57, II, da mesma norma.

Cumpre-nos, portanto, para melhor compreensão do tema, examinar separadamente as demandas apresentadas:

III.1. Da prorrogação por mais 12 meses dos serviços previstos no item 3:

Contrato administrativo é um acordo de vontades firmado por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações e contraprestações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

A duração ou prazo de vigência do contrato administrativo consiste no período em que este produz direitos e obrigações para as partes contratantes. Todo contrato deve, obrigatoriamente, possuir cláusula que indique o prazo de sua vigência, conforme prevê o inciso IV, do art. 55, da Lei 8.666/93. Outrossim, de acordo com o § 3º, do art. 57, é vedado contrato com prazo de validade indeterminado.

As especificidades da duração dos contratos administrativos constam no art. 57 do Estatuto de Licitações:

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

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

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

III – (Vetado).

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

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (...)

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato. (...)

Neste dispositivo, a Lei nº 8.666/1993 estabeleceu a regra geral de duração dos contratos quando a atrelou à vigência dos respectivos créditos orçamentários, cuidando de prever determinadas hipóteses de exceção à regra inscrita no *caput*, taxativamente dispostas nos incisos I a V.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL

PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 25/2021

Assim, para que seja possível o alargamento do prazo de vigência contratual, deve ser analisado o contrato cuja prorrogação se busca face às determinações insculpidas na Lei de Licitações, de modo a verificar a identidade entre o contrato e pelo menos uma das hipóteses de exceção previstas nos incisos do art. 57, as quais se referem, em suma, a contratos que, pela natureza do seu objeto, necessitam ter sua duração prolongada para além de um exercício.

O inciso II do dispositivo estabelece que a duração do contrato pode extrapolar a vigência dos créditos orçamentários quando se tratar de prestação de serviços a serem executados de forma contínua. Tais contratos poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a 60 (sessenta) meses.

Com efeito, o legislador infraconstitucional não conceituou, na Lei nº 8.666/93, o que são **serviços a serem executados de forma contínua**, mas, segundo a doutrina dominante, são aqueles em que a execução se renova no tempo e sua interrupção traz prejuízos à Administração Pública. Nessa linha:

“Em abordagem inicial, serviços contínuos, como o próprio nome revela, são aqueles prestados sem interrupção, sem solução de continuidade. Portanto, serviços que são prestados eventualmente não são qualificados como contínuos. (...) Em vista disso, pode-se dizer que, em regra, os serviços contínuos correspondem à necessidade permanente da Administração, a algo que ela precisa dispor sempre, ainda que não todos os dias.”¹

Marçal Justen Filho leciona: *“A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange s serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro”.*²

Conforme definição do TCU (Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU – 4ª Ed., 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.

Dessa forma, pode haver serviços classificados como contínuos para determinados órgãos e como não contínuos para outros, conforme se mostrem ou não essenciais para cada um. Para que fique caracterizado, na justificativa para a prorrogação contratual, que um determinado serviço possui natureza contínua, faz-se necessário, portanto, detalhar a essencialidade desse serviço, considerando as características específicas do órgão, e demonstrar os prejuízos que a interrupção da prestação desse serviço traria para a Administração.

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. Curitiba: Zênite, 2008. p. 857.

² FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª edição. Editora Dialética. 2012. p. 831.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 25/2021

É a jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a temática, que converge para o entendimento de que *a caracterização da essencialidade de um serviço para determinado órgão é casuística*, ou seja, não há uma predeterminação legal dos serviços enquadráveis como essenciais, sendo necessário que, à vista das demandas e das peculiaridades do órgão público, seja avaliada a sua indispensabilidade para a manutenção das atividades finalísticas do tomador dos serviços. Nesse sentido:

Enunciado: **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.**

Sumário: A natureza do serviço, sob o aspecto da execução de forma continuada ou não, questão abordada no inciso II, do art. 57, da Lei nº 8.666/1993, não pode ser definida de forma genérica, e sim vinculada às características e necessidades do órgão ou entidade contratante.

(Acórdão 4614/2008 – Segunda Câmara)

“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 nº 10138/2017 – 2ª Câmara. Rel. Min. Ana Arraes, j. em 28/11/2017)

No caso em tela, observa-se que a Administração lastreou a justificativa da prorrogação em análise basicamente no fato de a digitalização contribuir para o amplo acesso, disseminação e preservação dos documentos, promover maior celeridade aos trabalhos, economia e segurança da informação, bem como, modernizar o trâmite processual, etc.³

Acontece que a argumentação apresentada serve mais para justificar a contratação em si, do que a prorrogação pleiteada. Isso porque o item contratual que se pretende prorrogar por mais 12 meses corresponde a garantia, suporte técnico e operacional a usuários do sistema, customização e manutenção preventiva, corretiva, adaptativa evolutiva e licença de uso (item 3), e não a digitalização de documentos.

Nota-se, portanto, que a justificativa deveria expor a essencialidade da continuidade de tais serviços especificamente, no intuito de enquadrar o objeto do item 3 no conceito de serviço contínuo do inciso II do art. 57. De fato, até se poderia presumir, de pronto, que o serviço de suporte técnico, manutenção e licença de uso possuem natureza contínua, todavia, considerando o caráter formal do processo administrativo, bem como a exigência legal de justificativa expressa para a prorrogação (§ 2º do art. 57 da Lei n. 8.666/93), resta **indispensável que a Administração apresente justificativa detalhada e fundamentada acerca do caráter contínuo e da necessidade de prorrogação dos serviços constantes no item 3, evidenciando que eventual solução de continuidade na referida contratação impactaria sensivelmente nas finalidades institucionais e administrativas da Casa.**

³ Memorando nº 718/2021-DA (fls. 383-387)



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 25/2021

Por seu turno, ultrapassando a questão supra apenas por razões de celeridade, registramos desde já que o contrato está vigente até 31/12/2021 e permite a prorrogação do pacto em sua cláusula sexta (da vigência e da eficácia). O edital também possibilita a prorrogação no item 14.1 do termo de referência.

Quanto ao prazo de prorrogação (texto da lei “*por iguais e sucessivos períodos*”), o entendimento dominante é no sentido da não obrigatoriedade da adoção de período idêntico ao do contrato inicial. Note-se:

O inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93 prescreve que os contratos de prestação de serviços contínuos podem ser prorrogados por iguais e sucessivos períodos. (...) O período a que se refere o legislador é não diz respeito ao prazo inicial de duração do contrato. (...) Daí que, conquanto o prazo inicial do contrato seja de seis meses, no dia 31 de dezembro ele pode ser prorrogado para o exercício seguinte inteiro.⁴

“É obrigatório respeitar o mesmo prazo da contratação original? A resposta é negativa, mesmo que o texto legal aluda a “iguais”. Seria um contra-senso impor a obrigatoriedade de renovação por período idêntico. Se é possível prorrogar até sessenta meses, não seria razoável subordinar a Administração ao dever de estabelecer períodos idênticos para vigência.”⁵

Não obstante a Lei nº 8.666/93 mencionar prorrogações por iguais e sucessivos períodos (art. 57, inciso II), a administração não é obrigada a prorrogar a vigência do contrato pelo mesmo prazo originalmente fixado ou, ainda, pelo mesmo prazo da prorrogação anterior. A literalidade do dispositivo deve ceder ao interesse público que se apresentar a cada contrato, permitindo-se à administração avaliar, em prazo mais alargado ou mais reduzido, de acordo com a natureza do objeto e a forma como o contratado o executa, a qualidade e as condições econômicas da contratação.⁶

Dito isto, ainda que o contrato original tenha sido firmado por tempo menor, não se vislumbra óbice para a prorrogação por mais 12 meses.

Destarte, há possibilidade jurídica para a prorrogação almejada.

III.2. Do aditamento em 25% do objeto contido no item 1:

A Lei n. 8.666/1993 possibilita a alteração unilateral ou bilateral dos contratos administrativos. A alteração unilateral ocorrerá, por força da prerrogativa da administração, que atua com supremacia, quando: houver modificação do projeto ou da especificação para melhor adequação técnica aos seus objetivos; **for necessária a modificação do valor contratual, em razão do acréscimo ou diminuição quantitativa do seu objeto, nos limites permitidos pela lei.**

Na segunda hipótese, o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, esses acréscimos ou supressões. Esses limites estão especificados no § 1º do art. 65. Em se tratando de

⁴ NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit. p. 858.

⁵ FILHO, Marçal Justen. Op. cit. p. 837.

⁶ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Mil e uma perguntas e respostas sobre licitação e contrato administrativo na ordem jurídica brasileira. Marinês Restelatto Dotti. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 573.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL

PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 25/2021

compras, obras ou serviços, o acréscimo ou a diminuição poderá atingir **até 25% do valor inicial atualizado do contrato**. Vejamos o que preleciona Lei n. 8.666/1993:

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

I - unilateralmente pela Administração:

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

§ 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**, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

Igualmente, o edital do certame prevê, em seu item 18.10, a possibilidade de alteração do contrato com base no artigo 65 da Lei n. 8.666/1993. No item 18.11, permite o acréscimo de até 25% ao contrato. Já o instrumento contratual faz referida permissão em sua cláusula décima quinta.

Nesse passo, quanto ao aspecto objetivo, deve-se verificar, de pronto, se o acréscimo contratual pretendido está dentro do limite legal de 25% do valor contratual atualizado. Assim, observa-se que, com relação ao item 1, o serviço foi originalmente contratado para um quantitativo exato de 1.855.442 páginas (alcançado através de levantamento criterioso realizado pelo Departamento de Arquivo), no valor unitário de R\$ 0,21, totalizando R\$ 389.642,84, sendo que, neste momento, pretende-se acrescer o quantitativo de 463.860 laudas, correspondente ao valor total de R\$ 97.410,60, o que representa um aumento de exatamente 25% do valor atualizado do item, e, portanto, supriria, em princípio, a exigência legal do art. 65, I, § 1º da Lei n. 8.666/93.

Como justificativa, a Administração afirma que, ao longo da execução contratual, foram enviados ao Departamento de Arquivo documentos que estavam sob custódia de outros setores da Casa, e, portanto, não foram contabilizados no levantamento inicial, gerando um montante de aproximadamente 439.743 novas páginas (aferição por pesagem de amostragem) a serem incluídas. Além disso, aduz que novos documentos ainda *devem* ser enviados ao Arquivo até o fim do ano, pelo que já pretende aditar o pacto no limite máximo de 25% previsto em lei, que corresponde a 463.860 folhas (R\$ 97.410,60, exatamente 25% do valor inicial).

Ocorre que, não há como se firmar aditamento com base em *possível* quantitativo a surgir. Vale lembrar que não se trata de registro de preços, que o contrato é lei entre as partes e qualquer alteração tem caráter excepcional, que as quantidades definidas foram fixas, que o valor é contabilizado por página, diante do que **entendemos não ser possível que o aditamento seja celebrado em exatamente 25% (limite máximo legal) do valor contratual com objetivo de abranger eventuais demandas supervenientes**.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL

PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 25/2021

Outrossim, vale dizer que a **justificativa**⁷ para embasar o aditamento deve ser apta a evidenciar clara e expressamente a efetiva e real necessidade de se acrescer o valor/quantitativo pretendido. Nesse passo, a mera afirmação do surgimento de novas demandas ao longo da vigência contratual, consistentes em documentos enviados por outros setores, não satisfaz por si só a exigência. Com efeito, **deve constar nos autos expressamente, ao menos, as razões pelas quais as ditas novas demandas não foram contempladas no levantamento inicial da contratação; se se trata de documentos novos, produzidos posteriormente, ou prévios ao certame; se não houve levantamento junto aos demais departamentos desta Câmara para se realizar a licitação e por quê; etc.** Cabe sublinhar que a celebração de aditivo contratual deve configurar situação excepcional decorrente de fato superveniente.

Nesta linha, as seguintes orientações do Tribunal de Contas da União:

Faça constar, nos processos correspondentes, **as justificativas para eventuais acréscimos de valores contratuais**, conforme previsto no art. 65 da Lei no 8.666/1993 e nos arts. 2o e 50 da Lei no 9.784/1999. (TCU. Acórdão 1557/2006 - Plenário)

“Observe o princípio de que a execução de itens do objeto do contrato em quantidade superior à prevista no orçamento da licitação deve ser previamente autorizada por meio de termo de aditamento contratual, o qual deverá atender aos requisitos a seguir:

• **ser antecedido de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem assim caracterizar a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações;**
(...)” (TCU. Acórdão 554/2005 Plenário)

Ademais, **emerge indispensável a demonstração detalhada da execução contratual, através de relatório de acompanhamento do cronograma previsto.**

Por sua vez, a Diretoria Administrativa alega que, da quantidade inicial prevista (1.855.442), somente foram executadas 1.043.227 até o momento, faltando ainda 812.250 páginas a serem tratadas e inseridas no sistema. Aqui, **resta imprescindível esclarecer se tal demanda restante será de fato concluída até 31/12/2021, prazo final original da vigência, ressaltando-se que o objeto do item em tela não configura exceção à regra de que a duração dos contratos administrativos deve ser adstrita à vigência do crédito orçamentário** (art. 57, caput, Lei de Licitações).

Nesse sentido, também **não resta claro se a quantidade que se busca acrescer será possível de ser executada sob a vigência inicial do pacto (até 31/12/2021), ou se uma dilação de prazo seria necessária para tanto.** Vale dizer que, sob o olhar leigo desta parecerista, parece que o quantitativo faltante (812.250) somado ao que se busca aditar (439.743) configura quantidade demasiadamente alta, inviável de ser

⁷ Embora não caiba à Procuradoria adentrar no mérito das justificativas, já que seu parecer se resume aos aspectos jurídicos e não técnicos ou discricionários, cumpre alertar a Administração para que faça as devidas adequações dos fatos às normas em vigor. Logo, procura-se adequar a motivação, não se perquirindo acerca do motivo alegado, a fim de se garantir a existência nos autos da justificativa e que esta contemple as informações mínimas necessárias.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL

PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 25/2021

concluída em menos de um mês, quando finda o prazo do contrato. Ademais, nos termos do disposto no art. 57, caput, da Lei n. 8.666/93, a duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, com exceções específicas, nas quais, repetimos, não se pode enquadrar o objeto em apreço, tanto é que nem a Administração, em momento algum, buscou fazê-lo.

Assim, a regra é a de que os contratos administrativos para aquisição de bens e serviços devem ter sua vigência restrita aos créditos orçamentários disponíveis para a referida contratação, ou seja, os créditos do exercício vigente, já que os orçamentos públicos são anuais. Insta sublinhar o ensinamento doutrinário:

“A regra a respeito da duração dos contratos está prescrita no caput do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, cujo texto prescreve que ela, a duração dos contratos administrativos, deve ser adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários. **O crédito orçamentário coincide com o ano civil, logo abrange o período que se estende de 1º de janeiro a 31 de dezembro.**

[...] **Pode-se afirmar que o prazo fatal, em regra, para a duração dos contratos administrativos é o dia 31 de dezembro.** É facultado fixar qualquer prazo desde que não ultrapasse 31 de dezembro.”⁸ (grifei)

Nota-se, destarte, o caráter eminentemente orçamentário do comando veiculado. Com efeito, a Lei n. 4.320/64 (Normas Gerais de Direito Financeiro), em seu art. 34, define a duração do crédito orçamentário como coincidente com o ano civil (31 de dezembro). Logo, segundo o caput do art. 57, os contratos administrativos poderão ter vigência até 31 de dezembro do ano em que celebrados ou, caso extrapolem este limite, devem ser totalmente empenhados e inscritos em restos a pagar, ressalvadas as hipóteses descritas nos incisos do próprio dispositivo. Nessa linha, destacamos:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. **CONTRATO DE ESCOPO.** PARECER E CONCLUSÃO ANTERIORES DA CPLC: PARECER Nº 13/2013 E CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 58/2013. PARECER Nº 10/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU E CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 83/2014. NOVA PROPOSTA: VINCULAÇÃO AUTOMÁTICA DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO À DURAÇÃO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS. AUSÊNCIA DE SUPORTE LEGAL. VEDAÇÃO AO CONTRATO ADMINISTRATIVO COM PRAZO INDETERMINADO. **DURAÇÃO DO CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO COMO LIMITE AO PRAZO DE VIGÊNCIA.** AUTONOMIA DO PRAZO DE VIGÊNCIA EM RELAÇÃO AO PRAZO DE EXECUÇÃO E AO PRAZO DE DURAÇÃO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS: PRECEDENTES DA CGU/AGU. CONTROLE DO PRAZO DE VIGÊNCIA COMO MERA DECORRÊNCIA DA FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO. MEDIDA QUE CONTRIBUI PARA A EFICIÊNCIA DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. MANUTENÇÃO DOS ENTENDIMENTOS DA CPLC/PGF, EM COMPATIBILIDADE COM OS DA CGU/AGU. I. **O sentido da expressão “adstrito” que consta do caput do art. 57 da Lei n. 8.666/93 é, ao mesmo tempo, de limitação temporal e de autorização legal: o prazo de vigência do contrato não pode ser maior do que a vigência dos créditos orçamentários, mas pode ser estabelecido até o limite destes**

⁸ NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. Curitiba: Zênite, 2008. p. 453/454.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL

PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 25/2021

últimos. II. **A adstrição do prazo de vigência do contrato administrativo ao dos créditos orçamentários tem como fundamentos as regras de direito financeiro e a garantia de viabilidade econômica do projeto em execução.** III. **Pela expressão “duração dos créditos orçamentários” do art. 57, caput, da Lei n. 8.666/93, entende-se não só o dia 31 de dezembro do ano em que pertence a dotação, mas também o período ulterior em que tal despesa figura como restos a pagar (ON/AGU n. 39).** IV. A equiparação automática do prazo de vigência à duração dos créditos orçamentários pode conduzir a uma situação de contrato com prazo indeterminado. V. A CGU/AGU exige a explicitação tanto do prazo de vigência como do prazo de execução no contrato administrativo. Assim, por ordem de elasticidade, do maior para o menor, existem (i) o prazo de duração dos créditos orçamentários; (ii) o prazo de vigência do contrato administrativo e (iii) o prazo de execução do objeto contratado. VI. A estipulação de um prazo de vigência explícito e claro não viola o princípio da eficiência, mas, ao contrário, auxilia na fiscalização, permite o controle interno, externo e social assim como contribui para a entrega tempestiva do objeto contratado sem exigir medidas adicionais de fiscalização para além do regular controle do cronograma de execução.

(Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Câmara Permanente Licitações e Contratos Administrativos. Parecer n. 00008/2018/CPLC/PGF/AGU. NUP: 23005.002718/2014-08 Interessados: Fundação Universidade Federal Da Grande Dourados)

A referida regra (duração vinculada aos créditos orçamentários) tem origem constitucional⁹, e visa garantir que o Poder Público se obrigue contratualmente somente quando já tenha assegurado os créditos orçamentários para arcar com a despesa que está contratando. Não é à toa que os contratos administrativos devem citar expressamente, em uma de suas cláusulas, a dotação orçamentária destinada a suportar a despesa contratada. Desse modo, não restou outro caminho à Lei nº 8.666/93 senão o de consagrar, como regra, que os contratos não extrapolem a vigência dos créditos orçamentários.

Neste ponto, insta consignar que o item em questão representa verdadeiro contrato por escopo, celebrado com vistas à conclusão de um objeto específico (digitalização de x páginas), o que deve ser feito conforme cronograma de execução previsto contratualmente, que contempla o tempo necessário para o cumprimento do encargo pelo contratado e para o recebimento e pagamento por parte da Administração.

Cabe destacar que a Lei de Licitações, excepcionalmente, permite a prorrogação dos **prazos de conclusão** do objeto contratual, desde que presente uma das hipóteses elencadas no § 1º do seu art. 57:

§ 1º **Os prazos** de início de etapas de execução, **de conclusão** e de entrega **aditem prorrogação**, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente atuados em processo: (...)

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

⁹ Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

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



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL

PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 25/2021

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

Assim, em tese, seria possível a dilação de prazo para viabilizar o aumento das quantidades nos limites legais. Todavia, a pretensão em tela esbarra na vedação do art. 57, caput, visto que o contrato já tem seu prazo final estipulado para 31/12/2021.

Neste íterim, importa elucidar que a prorrogação do pacto a ser firmada com base no art. 57, II da Lei de Licitações (serviços contínuos) diz respeito somente aos serviços contidos no item 3 da avença, de modo que o fato de que o contrato estará vigente por mais 12 meses não implica que a execução de todos os itens contratados poderia simplesmente seguir a mesma linha. Isso porque os três itens contratados originalmente possuem natureza distinta e somente foram agrupados em lote a fim de facilitar a logística da contratação, conforme justificado quando da realização do certame.

Pelo exposto, não vislumbra possível o aditamento pretendido nas atuais condições apresentadas.

III.3. Dos requisitos procedimentais:

Por questões de economia e celeridade processual, passamos a verificar se o processo contém os demais elementos exigidos pela Lei de Licitações para aditamento e prorrogação da avença.

Nesse passo, tem-se que, nos termos do § 2º do art. 57 da Lei de Licitações, toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato. Neste íterim, quanto à justificativa, remetemos ao que já foi explanado acima, tanto em relação ao aditamento quanto à prorrogação. Por sua vez, consta autorização da Presidência para ambos (fls. 421-422), manifestação do fiscal do contrato atestando a satisfatoriedade da prestação dos serviços (relatório do fiscal de contrato, fl. 388-389), bem como, concordância expressa da empresa contratada com a prorrogação do contrato por mais 12 meses nos termos e condições pactuados e com o aditamento quantitativo (fl. 410-411).

Com relação à manutenção das condições de habilitação, consta nos autos certidões de regularidade fiscal válidas da empresa (fls. 412-417), ressaltando-se, todavia, que o certificado de regularidade do FGTS-CRF expira em dois dias, devendo, portanto, ser atualizado, sendo certo que a Administração deve se certificar de que todas certidões estejam válidas por ocasião da assinatura do respectivo termo aditivo.

Por seu turno, a verificação da vantajosidade da prorrogação do contrato também é um dos requisitos legais exigidos. Segundo o inciso II do art. 57, a prorrogação deve ocorrer apenas “com vistas à



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL

PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 25/2021

obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração”, diante do que deve-se efetuar ampla pesquisa de mercado. Note-se:

TCU. Acórdão 1047/2014 – Plenário

Enunciado: A prorrogação da vigência de contratos de natureza continuada não afasta a obrigação de se perseguir a situação mais vantajosa para a Administração. Logo, o gestor responsável deve avaliar se os preços e as condições existentes no momento da prorrogação são favoráveis à continuidade da avença.

TCU. Acórdão 3351/2011 - Segunda Câmara

Enunciado: A prorrogação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua só deve ser efetuada quando restar demonstrado que tal opção assegura a obtenção de condições e preços mais vantajosos para a Administração, o que deve ser evidenciado com a realização de pesquisa de mercado para serviços similares, devendo ser incluídos nos autos do respectivo processo administrativo os documentos que fundamentem a decisão.

Neste aspecto, anoto que, para demonstrar a vantajosidade financeira da prorrogação, ou seja, que o valor contratado está em consonância com o que atualmente se pratica no mercado, o Departamento de Compras da Casa apresenta, às fls. 401-407, preços extraídos do painel de compras do Governo Federal através do Banco de Preços, de onde se evidencia, obedecidos os parâmetros fixados para a pesquisa, que o ajuste em análise consigna preço unitário inferior à média dos preços obtidos pela Administração Pública em suas contratações e certames com objeto similar ao presente. Com efeito, o atual contrato da Casa estabelece o valor unitário de R\$ 0,21 por página (item 1) e R\$ 12.410,71 mensal (item 3), ao passo em que a média de preços obtida através do aludido painel restou assentada em R\$ 0,32 e R\$ 15.253,24, respectivamente. Nada obstante, em razão da precisão do detalhamento dos serviços contratados, **solicitamos que haja manifestação formal do Departamento de Compras para atestar a correspondência do parâmetro de busca no painel com o objeto do contrato em análise**, evitando que contratações com peculiaridades que divirjam substancialmente do objeto contratado componham o cálculo.

Seguindo, temos que o reflexo financeiro ocasionado pelo aditamento e pela prorrogação requer, ainda, a comprovação de disponibilidade orçamentária para custear o dispêndio no qual se incorrerá.

Nesse intuito, acostou-se, às fls. 419-420, indicação de dotação orçamentária para o exercício de 2022 para fazer face à prorrogação de 12 meses. Neste ponto, insta registrar que o *projeto* da Lei Orçamentária Anual de 2022 ainda se encontra em trâmite legislativo nesta Câmara (PL 148/2021). Ocorre que, a previsão da existência de saldo suficiente em dotação constante de projeto de lei orçamentária não satisfaz a exigência legal, vez que caracteriza mera expectativa de recursos orçamentários, e não a previsão concreta em si. A proposição em trâmite não traz nenhuma segurança quanto à futura concretização dos saldos previstos nas dotações, devendo-se levar em conta não somente o remanejamento de recursos dentro da proposta orçamentária intrínseco à tramitação no parlamento, o que pode alterar os saldos finais das dotações, mas também a possibilidade de o projeto não ser ultimado em prazo hábil.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL

PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 25/2021

Desta feita, alerta-se que, **previamente à celebração da prorrogação em epígrafe, a Administração deve indicar nos autos a existência de recursos na dotação orçamentária para fazer face às despesas do aditivo durante o exercício financeiro de 2022, mediante a indicação do saldo constante da lei orçamentária – aprovada, sancionada e publicada, mesma oportunidade em que deverá ser providenciada a declaração de adequação orçamentária e financeira expedida pelo ordenador de despesas a que alude o artigo 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000.** Dito isto, consideraremos a indicação efetuada nos autos apenas para fins de se agilizar o procedimento em tela.

Por seu turno, em relação ao aditamento quantitativo do item 1, remetemos ao que foi tratado no tópico III.2 acima, sendo que eventual execução do pretendido aditivo ainda neste exercício – o que não nos parece viável ante a proximidade do final do ano – demandaria a indicação da dotação correspondente ainda em 2021, não sendo possível a prorrogação para além do exercício financeiro como configurasse exceção à norma geral do art. 57, caput. Vale ressaltar a orientação normativa n. 39 da AGU: *“A vigência dos contratos regidos pelo art. 57, caput, da Lei 8.666, de 1993, pode ultrapassar o exercício financeiro em que celebrados, desde que as despesas a eles referentes sejam integralmente empenhadas até 31 de dezembro, permitindo-se, assim, sua inscrição em restos a pagar.”*

III.4. Da minuta:

Finalmente, em relação à minuta apresentada às fls. 428-429, será necessário realizar-se as devidas adequações após o cumprimento das recomendações contidas neste parecer.

IV – Conclusão:

Ante todo o exposto, *no que tange aos aspectos legais/jurídicos e ressaltados os critérios técnicos, econômicos e/ou discricionários*, esta Procuradoria CONCLUI, quanto ao pleito de prorrogação de prazo e aditamento quantitativo do Contrato Administrativo nº 20210035, o seguinte:

1. Possibilidade de prorrogação, com base no art. 57, II, da Lei n. 8.666/93, no que se refere aos serviços contidos no item 3 (garantia, suporte técnico e operacional a usuários do sistema, customização e manutenção preventiva, corretiva, adaptativa, evolutiva e licença de uso), desde que atendidas as recomendações elencadas nos itens III.1, III.3 e III.4 acima;

2. Inviabilidade de aditamento de 25% ao item 1 (higienização, tratamento, digitalização, indexação, classificação e armazenamento), nas atuais condições apresentadas, ante as razões explanadas ao norte, sendo que eventual prosseguimento do pleito demandaria o atendimento de todas as recomendações e apresentação de todos os esclarecimentos e justificativas delineadas no item III.2, com posterior aferição pela Procuradoria.

É o parecer que se submete à apreciação e deliberação superior, s.m.j.

Parauapebas, 06 de dezembro de 2021.