



SEMEC  
Secretaria de  
Educação



Assessoria Jurídica

## PARECER JURÍDICO Nº 1964/2023-AJUR/SEMEC

<b>Processo:</b>	12582/2023-SEMEC
<b>Interessada:</b>	Secretária Municipal de Educação/Diretoria de Educação
<b>Assunto:</b>	Análise jurídica acerca solicitação de prorrogação do Contrato nº 132/2022-SEMEC

*DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO PRONTA. SOLICITAÇÃO EQUIVOCADA DE PRORROGAÇÃO DO CONTRATO COMO SERVIÇO CONTÍNUO. POSSIBILIDADE DE ADITAMENTO COM BASE NO ART. 57 E ART. 65 DA LEI Nº 8.666/1993.*

Senhor Coordenador/AJUR:

### 1. DO RELATÓRIO

O presente parecer jurídico versa sobre análise dos autos do **Processo Administrativo nº 12582/2023 - SEMEC**, em que a Diretora de Educação - DIED, por intermédio do **Memorando nº 198/2023 - DIED/SEMEC**, informou à Diretoria Administrativa a necessidade de prorrogação do prazo de vigência do **Contrato nº 132/2022 – SEMEC**, firmado entre esta Secretaria Municipal de Educação e a empresa VR3 EIRELI (CNPJ nº 12.507.345/0001-15).

Considerando a proximidade do término do Contrato nº 132/2022 – SEMEC, a Diretoria Educacional solicitou autorização superior para celebração do 1º Termo Aditivo, considerando a necessidade do serviço mencionado, a proximidade do término da vigência, e a ainda, a não finalização de processo licitatório próprio, objetivando a prorrogação por mais 12 (doze) meses, nos mesmos termos e condições.

Merecem destaque os seguintes documentos na instrução processual:

- a) Memorando nº 198/2023 – DIED/SEMEC, justificando a necessidade de manter o serviço por mais 12 (doze) meses, considerando a não finalização de processo licitatório próprio, e ainda, os eventos previstos pra esta Secretaria;

## Assessoria Jurídica

- b) Justificativa para a prorrogação pleiteada, com a demonstração dos eventos previstos para os próximos 12 (doze) meses, bem como demonstração da utilização do serviço ao longo da vigência contratual. Somado ao documento de condições Gerais para Contratação (anexo I);
- c) Cópia do Contrato nº 132/2022 – SEMEC, firmado entre Secretaria de Educação Municipal – SEMEC e a empresa VR3 EIRELI (CNPJ nº 12.507.345/0001-15), assinado em 13 de setembro de 2022, com vigência de 12 (doze) meses;
- d) Tratativa por e-mail da DIED/SEMEC solicitando aceite da empresa VR3 EIRELI, em 07 de agosto de 2023;
- e) Anuência da empresa VR3 LTDA;
- f) Cotações de preços de três empresas fornecedoras do ramo do objeto da contratação: CN PRODUÇÕES, FIGUEIREDO & DIAS LTDA ME e MM PRODUÇÕES;
- g) Mapa Comparativo de Preços com informações coletadas em comparação aos preços praticados no Contrato nº 132/2022-SEMEC;
- h) Documentos do proprietário da empresa VR3 EIRELI (CNPJ nº 12.507.345/0001-15) e certidões de regularidade fiscal;
- i) Solicitação de autorização da Diretoria Administrativa à Secretária acerca da prorrogação do Contrato nº 132/2022-SEMEC nos termos propostos pela DIED;
- j) Despacho da Diretoria de Educação à DIAD informando que se encontra em trâmite processual o Processo Administrativo nº 9638/2023-SEMEC de licitação para serviço de climatização;
- k) Relatório do fiscal do Contrato nº 132/2023-SEMEC, inserido nos autos a pedido desta AJUR.

Por solicitação da Secretária Municipal de Educação, esta Assessoria Jurídica é instada a analisar o pleito e se manifestar por meio de parecer jurídico, recebendo nesta oportunidade o processo em formato digital (via gdoc) com 27 (vinte e sete) arquivos.

É o breve relatório. Segue-se à análise.

## **2. DO DIREITO**

### **2.1- DIVERGÊNCIAS ACERCA DO QUE SE CARACTERIZA COMO SERVIÇO CONTÍNUO À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.**

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

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

Em regra, nos moldes do caput do art. 57 da Lei 8.666/93, os contratos administrativos devem ficar restritos à anualidade orçamentária, o que exige da

## Assessoria Jurídica

Administração o dispêndio de tempo e esforços para a constante realização de licitações, e o que termina por causar entraves burocráticos. Essa regra da anualidade é bem destacada por Meirelles (2016, p. 263):

O prazo máximo de vigência dos contratos administrativos deve ficar adstrito à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas de Plano Plurianual e **desde que haja previsão no ato convocatório**; aos referentes à prestação de serviços continuados, cuja duração é limitada a sessenta meses; e aos de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de Informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até quarenta e oito meses após o início da vigência do contrato (art. 57 da Lei 8.666/93). (grifamos)

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

No que tange ao posicionamento do Tribunal de Contas da União acerca do que caracteriza o serviço contínuo é bastante notório o quanto se tenta trazer conceitos para um dispositivo que sequer foram previstos na norma original, e que recorrentemente geram confusões interpretativas, conforme se pode verificar da leitura do Manual de Compras e Contratações do Tribunal de Contas da União (2010, p. 772):

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

**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. (grifamos)

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

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

## Assessoria Jurídica

CONTRATOS” deste Manual.

De acordo com a orientação do Tribunal de Contas da União, um dos principais pontos que a autoridade deve bem fundamentar ao decidir sobre a renovação de um contrato cujo objeto seja entendido como prestação de serviços contínuos, seria a demonstração inequívoca nos autos do procedimento administrativo, da **essencialidade** daquele serviço para as atividades do órgão, noção essa que foi explicada em acórdão, *in verbis*:

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

Contudo, também entende o Tribunal de Contas da União, que cabe a cada órgão estabelecer o que seria então um serviço **essencial** para suas finalidades, em uma aparente flexibilização da regra criada pela própria Corte de Contas, conforme entendimento *in verbis*:

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

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

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

A posição do TCU tem sido alvo de críticas, na medida em que as licitações para os contratos de serviços contínuos já expõem amplamente a qualquer interessado em concorrer, por ocasião da abertura da fase externa, as condições, ônus, bônus e principalmente a previsão editalícia expressa de que aquele contrato poderá ser renovado por um período de até 60 (sessenta) meses, de acordo com a vantagem para o poder público

## Assessoria Jurídica

e principalmente, pautado em critérios de satisfação da Administração com a execução dos serviços.

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

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

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

Marçal Justen Filho (2019, p. 1207-1217), a seu turno, contesta firmemente o critério de essencialidade aos serviços contínuos, traçada pelo TCU:

**6.3.1) A ausência de exigência de essencialidade do serviço**

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

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

O que de fato tem ocorrido, segundo a perspectiva doutrinária e jurisprudencial, é a confusão entre essencialidade, permanência e serviços contínuos, classificações essas que não são necessariamente tipificadas em conjunto pela norma, tornando então a questão em um verdadeiro imbróglio jurídico. Assim, é imperioso observar, que nem todo serviço essencial ou permanente possui natureza contínua.

Assessoria Jurídica

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

## **2.2 DA PRORROGAÇÃO DO CONTRATO Nº. 132/2022-SEMEC SOLICITADA PELA DIRETORIA DE EDUCAÇÃO.**

No caso em análise, o **Contrato nº 132/2022-SEMEC** firmado entre a Secretaria Municipal de Educação e a empresa VR3 EIRELI (CNPJ nº 12.507.345/0001-15) tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços que compreende diversos lotes e itens de climatização, sob as necessidades dos eventos e projetos desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Educação - PPA 2022-2023, de acordo com as especificações constantes no Termo de Referência - Disposições Gerais (...).

Foi celebrado em 13/09/2022 com prazo de vigência de 12 (doze) meses, no valor global de **R\$ 936.400,00 (novecentos e trinta e seis mil e quatrocentos reais)**.

Nos termos do Processo Administrativo nº 13.901/2022 - SEMEC, a Secretaria Municipal de Educação aderiu a ARP nº 010/2022-FCP, da qual a empresa VR3 EIRELI (CNPJ nº 12.507.345/0001-15) consagrou-se vencedora, tendo sido contratados os itens de climatização nº. 37, 40 e 41.

É mister frisar que a ATA DE REGISTRO DE PREÇOS nº 010/2022 é resultante do PREGÃO ELETRONICO nº 014/2021-FCP e SRP nº 007/2021, que teve por objeto o *“Registro de Preços para a futura ou eventual Contratação de empresa (as) especializada (as) na Prestação de Serviços que compreende os seguintes lotes e item respectivamente de: I - Sonorização; II – Caminhões Som; III – Iluminação; IV – Estrutura; V – Estrutura Móvel; VI – Refrigeração/Climatização; VII – Paisagismo/Decoração; VIII – Gráfica; IX – Malharia; X – Alimentação; XI – Segurança desarmada; XII – Áudio Visual; e Item 127 da Unidade Móvel Multicultural, sob as necessidades dos eventos, ações e projetos desenvolvidos pela Fundação por intermédio de seus departamentos, e sob a demanda prevista no Plano Plurianual – PPA 2020- 2023(...)”*.

Nesse passo tem-se a considerar o que se segue:

- 1) Os contratos de serviços contínuos se constituem de serviços necessários à Administração que, se interrompidos, venham a comprometer a continuidade de suas atividades, cuja contratação se estende por mais de um exercício financeiro;
- 2) O Contrato nº 132/2022-SEMEC, no momento desta análise, não esgotou o valor da contratação, tendo valores a faturar e saldo disponível, o que o distancia do contrato de serviços contínuos e o aproxima do contrato por estimativa;
- 3) Constata-se tal situação pelo próprio Relatório do Fiscal, que demonstra os quantitativos dos diferentes itens contratados por adesão a Ata de Registro de Preços e os quantitativos liquidados durante a execução do contrato inicial;

Assessoria Jurídica

- 4) A Cláusula Dezesseis do contrato em questão determina que a vigência contratual será de 12 meses com início em 13/09/2022 e término em 13/09/2023, podendo ser prorrogado na forma do que dispõe o art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja interesse da administração;
- 5) O interesse da Secretaria Municipal de Educação em prorrogar o contrato de climatização para sua agenda de eventos 2023/2024 não tem o condão de alterar a natureza da contratação feita em 13/09/2022, conforme termos do Processo nº 13.903/2022-SEMEC. O que equivale dizer que não é legalmente possível alterar a natureza de uma contratação no curso de sua execução por renovação ou prorrogação. O acessório acompanha o principal, ou seja, o termo aditivo tem a mesma sorte ou natureza do contrato inicial;
- 6) A contratação inicial do Contrato nº 132/2022-SEMEC não foi caracterizada como de serviço contínuo, nem o poderia, porque é oriundo de um procedimento licitatório para registro de preços que previa contratações eventuais e futuras, razão pela qual foi feita uma estimativa dos valores a serem dispendidos pela SEMEC em função de seus eventos;
- 7) E mais, o anexo das Condições Gerais para Contratação apresentado pela Diretora de Educação não se caracteriza como um agenda programada de eventos, já que a maior parte dos períodos indicados para execução permanecem sem determinação de datas.

### **2.3 DA POSSIBILIDADE DE RENOVAÇÃO DO CONTRATO Nº 132/2022-SEMEC**

Ex positis, a Lei Federal nº 8.666/1993 autoriza a prorrogação de contratos celebrados pela Administração Pública, verificadas as hipóteses elencadas em seu artigo 57, a saber:

Art. 57. (...)

**§1º. Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, (...), desde que ocorra algum dos seguintes motivos devidamente autuados em processo:**

*I.* alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

*II.* superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente a execução do contrato;

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

## Assessoria Jurídica

### **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 a 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 aplicadas aos responsáveis;

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

Há inclusive a possibilidade de a Administração Pública realizar em seus contratos alterações quantitativas ao objeto original, desde que observados os percentuais máximos ali previstos. Preceitua o art. 65 do referido diploma legal, *in verbis*:

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

I - unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação de projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- b) **quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo 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. (grifos nossos)

Desta forma, esta Assessoria Jurídica entende pela possibilidade de aditamento do valor inicial atualizado do Contrato nº 132/2022-SEMEC no percentual de até 25% (vinte e cinco por cento), frisando que o aditamento é por item, conforme nos assevera o Tribunal de Contas, perfazendo o total de até R\$ 234.100,00 (duzentos e trinta e quatro mil e cem reais), respeitado o limite de 25% por item. Nessa hipótese, quanto à prorrogação da vigência contratual, faz-se necessário que a Diretoria de Educação informe o prazo para o novo período de execução contratual.

### **3. DA CONCLUSÃO**



SEMEC  
Secretaria de  
Educação



#### Assessoria Jurídica

A presente análise se deteve aos aspectos de legalidade do processo até a presente data, consubstanciada em apreciação estritamente jurídica, não alcançando aspectos de natureza técnica e de conveniência administrativa.

Do que se vem de expor, entende-se que os eventos listados pela Diretoria de Educação, ainda que fundamentalmente necessários às atividades da Secretaria Municipal de Educação, que busca oferecer uma educação de qualidade aos seus alunos em suas atribuições finalísticas, não são capazes de interrompê-las, estando amplamente caracterizados nos presentes autos como de natureza permanente, mas não contínuo.

Delegar à discricionariedade da autoridade superior deste órgão a autorização para renovação do contrato em questão como de serviço contínuo, é gerar uma insegurança jurídica a partir de uma compreensão subjetiva do dispositivo legal, que não se coaduna com a presente análise.

Em sede de conclusão, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela possibilidade legal do aditamento do Contrato nº 132/2022-SEMEC no percentual de até **25% (vinte e cinco por cento) por item, que poderá perfazer o montante de até R\$ 234.100,00 (duzentos e trinta e quatro mil e cem reais)**, bem como a prorrogação da vigência contratual, respectivamente nos termos do art. 65, I, b, e §1º, e art. 57, §1º, IV, da Lei nº 8.666/1993, desde que haja disponibilidade orçamentária e autorização superior da Sra. Secretária Municipal de Educação.

Não obstante, diante da hipótese de acréscimo de quantitativo, faz-se necessário que a Diretoria de Educação informe o prazo para o novo período de execução contratual.

Belém, 12 de setembro de 2023.

Beatriz Ribeiro Ruffeil  
Assessora AJUR/SEMEC

*Visto. De acordo com os termos do Parecer AJUR/SEMEC nº 1964/2023.  
Ao Gabinete da Secretária para deliberação.*

*JULIO MACHADO DOS SANTOS*  
Coordenador AJUR/SEMEC



SEMEC  
Secretaria de  
Educação



## Assessoria Jurídica

### Referências:

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

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

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

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

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