



Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 025/2024

EMENTA. PRORROGAÇÃO DO CONTRATO Nº 18/2023. COMPUCOM SOLUÇÕES DIGITAIS LTDA. E MUNICÍPIO DE CANOAS/RS. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS ORIGINANDO CONTRATO DE SERVIÇO CONTÍNUO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE IMPRESSÃO DE CÓPIAS ILEGALIDADE. SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO. ARTIGO 57, INCISO II, DA LEI Nº 8.666/93. PARECER FAVORÁVEL, COM CONDICIONANTES.

I. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento administrativo SEI 24.0.00000012-0 contendo pedido de prorrogação do contrato nº 18/2023 pelo prazo de 12 (doze) meses, onde figura como contratada Ltda., possuindo como objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de impressão de cópias para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Canoas e os órgãos vinculados a ela.
2. Verifica-se que o processo foi instruído, entre outros, com os documentos abaixo listados:
 - (i) cópia do contrato;
 - (ii) ordem de início de serviço;
 - (iii) justificativa do órgão demandante;
 - (iv) ata da JOA;
 - (v) justificativa assinada pelo Secretário Municipal;
 - (vi) manifestação de interesse da contratada;
 - (vii) certidões negativas e de regularidade.
3. A justificativa apresentada (0518989) pela autoridade competente dá conta da conveniência e oportunidade da renovação, atestando que os serviços são regular e corretamente prestados e são essenciais ao Município. Confira-se:

Visando a não interrupção da rotina administrativa da Secretaria Municipal da Saúde, evitando atrasos no andamento dos processos, estando a contratada prestando adequadamente os serviços, em conformidade com as cláusulas previstas no instrumento contratual, não sendo objeto de quaisquer notificações geradas por esta Secretaria até a presente data, justificamos a abertura do processo administrativo SEI 24.0.00000012-0 para aditamento de prorrogação do CT nº 018/2023 por mais 12 meses, a contar de 07/02/2024, ao valor mensal de R\$ 39.764,89 e montante de **R\$ 477.178,68** (quatrocentos e setenta e sete mil, cento e setenta e oito reais e sessenta e oito centavos).

Os valores permanecem economicamente vantajosos à Administração, conforme processo licitatório constante no MVP 60.879/2022, e pesquisa realizada junto à Licitacon/RS.

É o relatório.



II. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA

II.A. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

4. Inicialmente, frise-se que, forte no parágrafo único do art. 193 da Lei 14.133/21, os contratos firmados sob a égide da Lei 8.666/93 continuarão durante toda sua vigência a ser por ela regidos. Em prosseguimento, o art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, a exemplo do que ocorria no âmbito da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a obrigatoriedade de envio dos processos licitatórios e de parcerias em sentido amplo para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

5. Acerca da competência da Diretoria Jurídica da Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, o Decreto Municipal nº 549, de 26 de dezembro de 2023 assim dispõe:

*Art. 13. A análise jurídica referente aos processos de licitações e contratos será realizada pela **Diretoria Jurídica da secretaria responsável pelo processamento das licitações**. (grifei)*

6. Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Diretoria proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação e demais avenças firmadas pela administração pública direta municipal envolvendo convênios, acordos, parcerias e outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos, com ênfase nos documentos que compõem a contratação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.

II.B. DA LEGITIMIDADE PARA SUBMISSÃO DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO

7. O Decreto Municipal nº 549/2023 traz um rol de legitimados que podem provocar a atuação da Diretoria Jurídica da SMLC e dela solicitar emissão de manifestação jurídica. Colaciona-se o art. 15 do aludido Decreto:

Art. 15. Os processos de licitações e contratos poderão ser submetidos à análise jurídica diretamente por detentores dos seguintes cargos/funções:

I - secretários e equivalentes;

II - diretores e equivalentes; e

III - agentes de contratação e membros de comissões especiais de licitação, no bojo de processos específicos de contratação.

Parágrafo único. Os demais servidores poderão encaminhar processos para análise da Diretoria Jurídica mediante chancela dos legitimados neste artigo.

8. Considerando que, no caso em apreço, se está diante de *processo específico de contratação*, exsurge a legitimidade dos agentes de contratação para demandarem análise por parte do órgão de assessoramento jurídico, nos termos do inciso III do art. 15 do Decreto nº 549/2023, motivo pelo qual se verifica a presença da legitimidade no caso em tela.



II.C. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

9. Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.
10. Isso porque, nos termos da Lei nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:

(...)

c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC):

(...)

*2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar; material, técnica e **juridicamente**, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta; (grifei)*

11. Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos – assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral – se limita à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

II.D. DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

12. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos. Nesse sentido, o art. 16 do Decreto Municipal nº 549/2023:

*Art. 16. Exarado despacho de saneamento ou parecer condicional pela Diretoria Jurídica, os responsáveis pela instrução processual deverão **acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações** emanadas do referido órgão de assessoramento jurídico.*

*Parágrafo único. Havendo o **não acolhimento** de recomendações, as justificativas deverão ser expostas em **despacho específico**. (grifei)*

13. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.
14. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:



*Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário (grifei)*

15. Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, bem como do próprio comando do art. 16, caput, do Decreto nº 549/2023, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória, contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

III. DA CARACTERIZAÇÃO DO SERVIÇO EM CARÁTER CONTÍNUO

16. Preliminarmente, cumpre destacar que não há na Lei nº 8.666/1993 uma definição acerca do que se entende por serviço contínuo. A Instrução Normativa SEGES nº 05/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, apresenta o seguinte conceito:

Subseção II

Dos Serviços Prestados de Forma Contínua e Não Contínua

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

Parágrafo único. A contratação de serviços prestados de forma contínua deverá observar os prazos previstos no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993. (grifei)

17. Destaque-se, outrossim, que, não obstante o contrato em tela ser regido pela Lei nº 8.666/93, a Lei nº 14.133/2021, novo marco legal sobre licitações e contratos, traz um rol de definições que podem auxiliar o administrador a compreender melhor os termos já utilizados, conforme se verifica a seguir:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XV - serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;

18. No mesmo sentido é a orientação do Tribunal de Contas da União - TCU:

Contrato Administrativo. Prorrogação de contrato. Serviços contínuos. Caracterização.

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 10138/2017 Segunda Câmara (Representação, Relator Ministra Ana Arraes)

19. Como se observa, o que é serviço contínuo para um órgão ou entidade pode não ser para outro, pelo que cabe a cada um definir, em processo próprio, quais serviços lhe são essenciais e que, se interrompidos, podem comprometer o desempenho de suas atividades finalísticas.
20. Dessa forma, será a necessidade permanente de determinado serviço tido como essencial que ensejará sua caracterização como contínuo, cabendo à Administração avaliar as características e condições específicas do serviço contratado, a fim de aferir se o mesmo pode ou não ser assim considerado.
21. Sobre o tema, mais uma vez, colaciona-se a jurisprudência do TCU:

Serviços de natureza contínua são serviços auxiliares e necessários à Administração no desempenho das respectivas atribuições. São aqueles que, se interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro. O que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros. São exemplos de serviços de natureza contínua: vigilância, limpeza e conservação, manutenção elétrica, manutenção de elevadores, manutenção de veículos etc. Em processo próprio, deve a Administração definir e justificar quais outros serviços contínuos necessita para desenvolver as atividades que lhe são peculiares.¹

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

22. Nessa linha, assim entende o renomado doutrinador Marçal Justen Filho:

A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro. Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também 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.²

23. Cabe salientar, que conforme demonstrado na justificativa da autoridade competente (0518989), **trata-se de serviço continuado**, diante de suas peculiaridades, conforme segue:

Visando a não interrupção da rotina administrativa da Secretaria Municipal da Saúde, evitando atrasos no andamento dos processos, estando a contratada prestando adequadamente os serviços, em conformidade com as cláusulas previstas no instrumento

24. Por relevante, observe-se a justificativa (doc. 85) constante no processo licitatório MVP 60.879/22:

¹Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 772.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 949.



A Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão vem, por meio desta, justificar a necessidade de formalizar a elaboração de Registro de Preço para contratação de empresa especializada em Outsourcing de Impressão, com o objetivo de realizar a gestão do parque de impressão da Prefeitura Municipal de Canoas.

25. Considerando a necessidade permanente do órgão e os prejuízos diante de eventual interrupção é que a Lei 8.666/93, no art. 57, inciso II, contempla a possibilidade de prorrogação/renovação da vigência desses contratos, até o limite de 60 (sessenta) meses, com a finalidade de garantir a manutenção da viabilidade econômica da contratação, conforme se verifica:

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

(...)

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;

26. Sobre o tema, assim leciona Marçal Justen Filho:

A segunda exceção se refere aos contratos de prestação de serviços executados de forma contínua, necessários a satisfazer uma necessidade pública permanente e não extingüível. Abrangem não apenas os serviços essenciais. O serviço de limpeza pode ser qualificado como não essencial, mas é contínuo para os fins da fixação de prazo de vigência. A possibilidade de contratar serviço contínuo por período mais longo deriva de dois motivos. Há a inconveniência (senão impossibilidade) de sua suspensão. Mas há também a presunção de existência de recursos orçamentários nas leis futuras. O texto do art. 57, II, induz a possibilidade de contratação por período de até sessenta meses, prorrogáveis por mais doze em situações excepcionais. Mas a solução que vem sendo adotada é a contratação pelo período de vigência de cada crédito orçamentário, produzindo-se a renovação da contratação periodicamente até atingir o limite temporal máximo autorizado na lei.³

27. O artigo 57 da Lei n. 8.666/93 estabelece, como regra geral, a adstrição da duração dos contratos à vigência dos respectivos créditos orçamentários. No entanto, ante a eventual impossibilidade de o Estado cumprir suas funções com a aplicação estrita da regra, foram previstas algumas ressalvas. Uma dessas ressalvas encontra-se no inciso II do art. 57, segundo o qual os contratos de serviços de natureza contínua podem 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 vigência total do ajuste a 60 meses.

28. Acerca da vantajosidade, coleciona-se o precedente do Tribunal de Contas da União – TCU, conforme segue:

Na contratação de prestação de serviços de natureza contínua, demonstra-se a vantajosidade econômica da prorrogação contratual, sem a necessidade de pesquisa de mercado, quando previstos requisitos contratuais de reajuste salarial, de índices de preços de insumos e de limites de preço para contratação. Acórdão 1214/2013-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 4 ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.



29. Assim, considerando-se a natureza do objeto contratual, resta inequívoco que se trata de prestação de serviço de natureza contínua.

IV. DO DESVIRTUAMENTO DO INSTITUTO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – DEMANDA INTEGRAL DA TOTALIDADE DA ATA – ILEGALIDADE

30. Consoante já mencionado no relatório, o presente processo tem como objetivo a renovação de contrato originário de ata de registro de preços (Edital 436/22 - MVP 60.879/2022). Confirma-se trechos do referido Edital e Termo de Referência a corroborar a natureza de serviços contínuo de prestação prolongada e indivisível:

Edital:

EDITAL Nº 436/2022 PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS Nº 135/2022

Objeto: Registro de Preços, por LOTES, para a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de impressão de cópias para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Canoas e os órgãos vinculados a ela. O serviço consiste no fornecimento de impressoras e equipamentos multifuncionais novos ou semi-novos (sic), sendo obrigatório que 50%, no mínimo, sejam novos de primeiro uso, softwares necessários para a operacionalização e gestão, instalação, configuração e manutenção dos equipamentos na rede e nas máquinas dos usuários, fornecimento de peças e serviço de reposição e de todo material de consumo necessário, inclusive as bobinas para plotter, ao perfeito funcionamento dos equipamentos, exceto papel e cartão, de acordo com as especificações constantes no Termo de Referência.

Termo de Referência:

1. OBJETO

*Contratação de empresa especializada para **prestação de serviços de impressão de cópias para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Canoas e os órgãos vinculados a ela** (grifo nosso)*

(...)

*3.1. **Manutenção preventiva** conforme cronograma definido entre CONTRATANTE x CONTRATADA. (grifo nosso)*

*3.3. **Treinamento** do hardware e software para usuários e técnicos da CONTRATANTE, de no mínimo 01 (uma) hora por modelo de máquina. (grifo nosso)*

(...)

*3.5. Não será utilizado sistema de franquia global de impressão sendo pago Valor de **locação por equipamento** mais páginas produzidas em cada equipamento. (grifo nosso)*

(...)

*3.8. A CONTRATADA fornecerá uma quantidade mínima de toners, kits de imagem e outros insumos necessários para a CONTRATANTE **garantindo a continuidade nos serviços**, principalmente onde temos serviços 24 horas. (grifo nosso)*

*3.9. A CONTRATANTE necessita de **atendimento técnico 24x7 nos locais onde as impressoras estiverem instaladas**, a critério da Fundação de Tecnologia ou da Prefeitura de Canoas. (grifo nosso)*



31. Outrossim, conforme tabelas abaixo, veja-se que a quantidade máxima a ser demandada do *hardware* tipo 01 (impressora laser ou Led, multifuncional monocromática A4, até 25.000 impressões mês, por equipamento) que consta no Termo de Referência (MVP 60.897/22 – doc. 92) é de 215 unidades. Contudo, o somatório deste item constante nos Contratos 16/2023, 17/2023 e 18/2023 (170, 100 e 45 respectivamente) corresponde a 315 unidades. Portanto, valor superior ao máximo previsto no Edital, mesmo aplicando-se o limite de acréscimo de 25% previsto no art. 65, §1º, da Lei 8.666/93. Confira-se:

Valores Máximos Aceitáveis**LOTE 1
HARDWARE**

Item	Quantidade	Descrição	Valor unitário	Valor Mensal Total
01	215	TIPO 01 – Impressora Laser ou LED Multifuncional Monocromática A4. Até 25.000 impressões mês, por equipamento	R\$269,20	R\$57.878,00
02	20	TIPO 02 – Impressora Laser ou LED Multifuncional Colorida A4. Até 10.000 impressões mês, por equipamento	R\$434,32	R\$8.686,40
03	100	TIPO 03 – Impressora Laser ou LED Multifuncional Monocromática A4. Até 25.000 impressões mês, por equipamento. Lote para a Secretaria Municipal de Educação	R\$269,20	R\$26.920,00
04	4	TIPO 04 – Impressora de cartão colorida	R\$486,66	R\$1.946,64
05	100	TIPO 5 – Impressora Térmica	R\$234,91	R\$23.491,00
06	5	Tipo 06 – Impressora Plotter. Até 250 metros lineares por mês, por equipamento	R\$1.625,00	R\$8.125,00
VALOR TOTAL DO ORÇAMENTO (Total 1) Com todos os impostos, taxas, fretes ou outras despesas se houver				R\$127.047,04

SERVIÇO DE IMPRESSÃO

Item	Quantidade	Descrição	Valor unitário	Valor Mensal Total
01	4.000.000	Folha impressa - Monocromática	R\$0,09	R\$360.000,00
02	3.000.000	Folha impressa – Monocromática- Lote específico para a Secretaria da Educação	R\$0,09	R\$270.000,00
03	100.000	Folha impressa – Colorida	R\$0,62	R\$61.800,00
04	1.250	Metro linear para plotter	R\$9,00	R\$22.500,00
05	25	Bobinas para plotter	R\$108,65	R\$2.716,25
VALOR TOTAL DO ORÇAMENTO (Total 2) Com todos os impostos, taxas, fretes ou outras despesas se houver				R\$717.016,25

Total Geral (Total 1 + Total 2)				R\$844.063,29
---------------------------------	--	--	--	---------------

Contrato 16/23:**HARDWARE**

Item	Quant.	Descrição	Valor unitário	Valor Mensal	Valor Total
01	170	Impressora Laser ou LED Multifuncional Monocromática A4. Até 25.000 impressões mês, por equipamento	R\$ 224,78	R\$ 38.212,60	R\$ 458.551,20
02	10	Impressora Laser ou LED Multifuncional Colorida A4. Até 10.000 impressões mês, por equipamento	R\$ 358,03	R\$ 3.580,30	R\$ 42.963,60
06	5	Impressora Plotter. Até 250 metros lineares por mês, por equipamento	R\$ 1.539,00	R\$ 7.695,00	R\$ 92.340,00
VALOR TOTAL: Com todos os impostos, taxas, fretes ou outras despesas se houver.				R\$ 49.487,90	R\$ 593.854,80

SERVIÇO DE IMPRESSÃO

Item	Quant.	Descrição	Valor unitário	Valor Mensal	Valor Total
01	500.000	Folha impressa - monocromática	R\$0,049	R\$24.500,00	R\$294.000,00
03	10.000	Folha impressa - colorida	R\$0,410	R\$4.100,00	R\$49.200,00
04	1.250	Metro linear para plotter	R\$10,810	R\$13.512,50	162.150,00
05	25	Bobinas para plotter	R\$82,742	R\$2.068,55	R\$24.822,60
VALOR TOTAL: Com todos os impostos, taxas, fretes ou outras despesas se houver.				R\$44.181,05	R\$530.172,60



Contrato 17/23:

**LOTE 1
HARDWARE**

Item	Quant.	Descrição	Valor unitário	Valor Mensal	Valor Total
01	100	Impressora Laser ou LED Multifuncional Monocromática A4. Até 25.000 impressões mês, por equipamento	R\$ 224,78	R\$ 22.478,00	R\$ 269.736,00
VALOR TOTAL DO ORÇAMENTO (Total 1) Com todos os impostos, taxas, fretes ou outras despesas se houver				R\$ 22.478,00	R\$ 269.736,00

SERVIÇO DE IMPRESSÃO

Item	Quant.	Descrição	Valor unitário	Valor Mensal	Valor Total
01	3.000.000	Folha impressa - Monocromática	R\$ 0,049	R\$ 147.000,00	R\$ 1.764.000,00
VALOR TOTAL DO ORÇAMENTO (Total 1) Com todos os impostos, taxas, fretes ou outras despesas se houver				R\$ 147.000,00	R\$ 1.764.000,00

Contrato 18/23:

HARDWARE

Item	Quant.	Descrição	Valor unitário	Valor Mensal	Valor Total
01	45	Impressora Laser ou LED Multifuncional Monocromática A4. Até 25.000 impressões mês, por equipamento	R\$ 224,78	R\$ 10.115,10	R\$ 121.381,20
02	02	Impressora Laser ou LED Multifuncional Colorida A4. Até 10.000 impressões mês, por equipamento	R\$ 358,03	R\$ 716,06	R\$ 8.592,72
04	2	Impressora de cartão colorida	R\$ 528,66	R\$ 1.057,32	R\$ 12.687,84
05	5	Impressora térmica	R\$ 226,43	R\$ 21.510,85	R\$ 258.130,20
VALOR TOTAL (Total 1) Com todos os impostos, taxas, fretes ou outras despesas se houver					R\$ 400.791,96

SERVIÇO DE IMPRESSÃO

Item	Quant.	Descrição	Valor unitário	Valor Mensal	Valor Total
01	100.000	Folha impressa - Monocromática	R\$ 0,049	R\$ 4.900,00	R\$ 58.800,00
03	2.000	Folha impressa - Colorida	R\$ 0,410	R\$ 820,00	R\$ 9.840,00
VALOR TOTAL DO ORÇAMENTO (Total 2) Com todos os impostos, taxas, fretes ou outras despesas se houver					R\$ 68.640,00

32. Pelo exposto, percebe-se que a forma como se deu a contratação do item é incompatível com o entendimento do TCU, *verbis*:

A fixação de quantitativos máximos a serem contratados por meio dos contratos derivados de ata de registro de preços é obrigação e não faculdade do gestor, devendo a ata correspondente ser gerenciada de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados não supere o quantitativo máximo previsto no edital. Acórdão 409/2013-Plenário



É obrigatória a fixação, em edital, dos quantitativos máximos a serem adquiridos por meio dos contratos decorrentes de ata de registro de preços. Compete à entidade que gerencia a ata impedir que a soma dos quantitativos dos contratos dela derivados supere o quantitativo máximo previsto no edital. Acórdão 2311/2012-Plenário

33. Na mesma toada, analisando-se os quantitativos previstos no Termo de Referência, percebe-se ainda que:

- alguns itens foram **integralmente demandados** através dos contratos acima indicados, os quais foram firmados na mesma data (31/01/2023) – etapa 81 do MVP já informado;
- outros itens foram **demandados em quantidades bem inferiores ao máximo previsto** (por exemplo, folha impressa colorida);
- outros **itens não foram demandados** (por exemplo, folha impressa – monocramática - lote específico para a Secretaria da Educação).

34. Dessarte, o acima apontado também não se coaduna com o entendimento do TCU. Confira-se:

Nas licitações para registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, a ser utilizada apenas nos casos em que a Administração pretende contratar a totalidade dos itens do grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame. Apesar de essa modelagem ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente, admite-se tal hipótese quando o preço unitário ofertado pelo vencedor do grupo for o menor lance válido na disputa relativa ao item. Acórdão 1650/2020-Plenário

Nas licitações para registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, a ser utilizada apenas nos casos em que a Administração pretende contratar a totalidade dos itens do grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame. Apesar de essa modelagem ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente, admite-se tal hipótese quando o preço unitário ofertado pelo vencedor do grupo for o menor lance válido na disputa relativa ao item. Acórdão 1872/2018-Plenário

35. Em licitação com objeto divisível em itens, mas com adjudicação por preço global, como foi feito no caso em tela, é comum que existam itens com preços unitários que não são os menores preços ofertados no certame, mas que são compensados por preços unitários em outros itens, que são os mais baixos do certame, e levam à proposta global mais vantajosa.

36. Diante disso, tal critério de julgamento apenas se admite quando ficar demonstrado que a Administração pretende contratar a totalidade dos itens do grupo, **respeitadas as proporções de quantidade**.

37. A exigência do Tribunal de Contas da União é que, em a adjudicação sendo feita por preço global de itens, **cada contratação deve englobar todos os itens do lote, mas de forma proporcional ao montante contratado**.

38. Em prosseguimento, no que tange às hipóteses que admitem a utilização do referido instituto, o artigo 15, II, da Lei 8.666/93, combinado com o 2º do Decreto Municipal nº 354/15, o qual regulamenta o sistema em âmbito municipal. Veja-se:



Art. 2º. Será adotado, preferencialmente, o SRP, dentre outras, nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou do serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou a contratação e prestação de serviços de forma parcelada ou não contínua;

III - quanto for conveniente a aquisição de bens ou a contratação e prestação de serviços para atendimento a mais de um OP;

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pelos OPs.

39. Ao que se extrai do exposto, o sistema de registro de preços se destina a contratação cujo objeto pode ser parcelado. O Tribunal de Contas da União, inclusive, possui entendimento no sentido de que o instituto **não pode ser utilizado quando é necessária a realização de contratação única**. Nesse sentido, é o que se verifica:

É inadequada a utilização do sistema de registro de preços quando: (i) as peculiaridades do objeto a ser executado e sua localização indiquem que só será possível uma única contratação ou (ii) quando não for possível a contratação de itens isolados em decorrência da indivisibilidade das partes que compõem o objeto, a exemplo de serviços de realização de eventos. Acórdão 1712/2015-Plenário

É ilícita a utilização do sistema de registro de preços, por falta de observância dos comandos contidos no art. 2º, incisos I a VII do Decreto 3.931/2001 (Revogado pelo Decreto 7.892/2013), quando as peculiaridades do objeto a ser executado e sua localização indicam que só será possível uma única contratação. Acórdão 113/2012-Plenário

40. O sistema de registro de preços tem como objetivo final a confecção de uma ata, a qual, em geral, deve ser demandada de forma fracionada. **Isso significa que o instituto não pode ser aplicado em situações que exigem uma única contratação, situação na qual comumente se enquadra a prestação de serviços contínuos, ou seja, de caráter permanente ou prolongado.**
41. Justamente em razão do exposto, o Tribunal de Contas da União entende como ilegal a prática de demandar integralmente a ata de registro de preços de imediato (ou em contratações simultâneas, cujo efeito prático seria o mesmo de uma contratação única demandando parcela significativa dos quantitativos).

Afronta os princípios da razoabilidade e da finalidade a utilização, pelo órgão gerenciador, do sistema de registro de preços para realização de contratação única e integral do objeto registrado, ocasionando a extinção da ata na primeira contratação. Acórdão 1443/2015-Plenário

42. Por conseguinte, a ata de registro de preços não pode ser extinta em razão de uma única contratação ou de múltiplas contratações simultâneas. **Isso porque o fracionamento da contratação é algo inerente ao instituto.**
43. Em o presente processo tramitando segundo a Lei nº 8.666/93, a ata de registro de preços não poderá perdurar por prazo superior a doze meses. Os contratos celebrados em decorrência da ata, no entanto, sujeitam-se às regras gerais, podendo perdurar por prazo maior.



44. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho:

O “prazo de validade” da ata de registro de preços não se confunde com a “duração de contrato”. Tratam-se de dois atos jurídicos distintos. O contrato terá seu prazo de vigência fixado em vista as normas gerais quanto ao tema. Logo, é perfeitamente possível que o prazo de vigência do contrato ultrapasse aquele atinente à ata.⁴

45. Portanto, em que pese a contratação de serviços contínuos a partir de uma ata de registro de preços não ser vedada, **cumpra-se que o serviço contínuo deve ser compatível com o instituto do registro de preços. Noutros termos, não é qualquer serviço contínuo que pode ser contratado a partir da utilização do sistema de registro de preços.**
46. Assim, em geral, não são compatíveis com o sistema de registro de preços e a ata correspondente a contratação de serviços que *“não podem ser dissociados ou fragmentados; serviços em que a contratação efetiva-se de forma única e integral, ou seja, esgotam-se numa única contratação; serviços caracterizados pela ausência de detalhamento; serviços em que inexistem indicativos de padronização necessária a atender diversos órgãos e/ou entidades; e, ainda, serviços contínuos cuja necessidade é imediata, os quantitativos são certos e determinados e a prestação não pode ser interrompida.”⁵*
47. Nesse contexto, a possibilidade de contratação de serviços via ata de registro de preços deve ser analisada caso a caso, verificando-se sua compatibilidade com o instituto. Por relevante e ilustrativo, confira-se trecho de voto do Acórdão 1.737/2012 – Plenário - TCU, *in verbis*:

Porém, há controvérsia quando se trata de utilização do Sistema de Registro de Preços – SRP para a contratação de empresa para prestação de serviços de natureza continuada.(grifo nosso)

Há uma corrente que defende que a utilização do SRP exigiria imprevisibilidade seja do quantitativo ou do momento da contratação (art. 2º e incisos do Decreto nº 3.931/2001). Portanto, o SRP seria incompatível com a contratação de serviços contínuos, ou seja, serviços que não podem sofrer interrupções. Ressalte-se que esta é a posição adotada pelo Acórdão combatido.(grifo nosso)

Por outro lado, a legislação que regula a matéria não fez qualquer distinção ao tratar do Sistema de Registro de Preços. Tanto a Lei 10.520/2002 como o Decreto 3.931/2001, ao se referirem às contratações de serviços, não fizeram qualquer referência ou distinção excludente no que se refere aos serviços de natureza continuada.(grifo nosso)

Ademais, há que se atentar para o contido no § 1º do art. 4º do Decreto nº 3931/2001, que prevê que os contratos decorrentes do SRP terão vigência conforme as disposições contidas nos instrumentos convocatórios e respectivos contratos, obedecido o disposto no art. 57 da Lei 8666/93.

Ora, o art. 57 da Lei nº 8.666/93 versa exatamente sobre a duração dos contratos e seu inciso II refere-se especificamente aos serviços continuados.

Pela análise dos dispositivos legais acima transcritos, entende-se que a regulamentação efetuada mediante o Decreto nº 3.931/2001, acolheu os serviços continuados como passíveis de contratação mediante registro de preços.(grifo nosso)

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 1215.

⁵ Dotti, Marinês Restelatto. A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE NATUREZA CONTINUADA. Disponível em <https://inovcapacitacao.com.br/a-utilizacao-do-sistema-de-registro-de-precos-nas-contratacoes-de-servicos-de-natureza-continuada/>. Acesso em 24/01/24, às 10:10.



Pontua-se, também, que cabe ao Administrador, em sua esfera de competência, sopesando os argumentos, tomar a decisão que lhe pareça a mais adequada e que melhor atenda aos interesses e necessidades da Administração. (...)

(...) Também nos casos de contratação de serviços frequentemente demandados, mas que não sejam necessários ininterruptamente, a ata poderia ser uma solução eficaz e que coaduna com a eficiência e a economicidade almejadas na aplicação de recursos públicos. (grifo nosso)

*Outro embargo apontado como intransponível pelo **Parquet** é a validade da ata de registro de preços, limitada a um ano pela Lei 8.666/1993. Não observo qualquer impedimento para utilização do SRP em face da aludida limitação, já que, nos termos do §1º do art. 4º do Decreto 3.931/2001, os contratos decorrentes do SRP terão sua vigência conforme as disposições contidas nos instrumentos convocatórios e respectivos contratos, obedecido o disposto no artigo 57 da Lei Geral de Licitações e Contratos.*

Dessa forma, firmados dentro da validade da ata de registro de preços, os serviços de natureza continuada podem alcançar, regularmente, até 60 meses, ou mesmo 72 em casos excepcionais. (grifo nosso)

*Importa esclarecer que, como bem consignou o MPTCU colacionando doutrina atinente, os serviços de natureza continuada são definidos não pelo prazo de sua prestação e nem pelo exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, mas pela perenidade da necessidade pública a ser satisfeita. **Desde que obedçam ao prazo legalmente estabelecido, penso ser possível a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços de natureza continuada. (grifo nosso)***

*O SRP possui vantagens inerentes ao instituto que podem resultar em significativos benefícios à Administração, motivo porque considero que esta Corte deve deliberar no sentido da maior ampliação possível de sua utilização, **obviamente dentro dos limites da legalidade e tendo sempre como foco o atendimento ao interesse público. (...)(grifo nosso)***

*Em substituição ao aludido mandamento, entendo mais alinhada com a normatização aplicável e com o interesse público, a permissão de que o SRP seja utilizado para contratação de serviços contínuos, desde que o termo de convocação fixe os **quantitativos máximos a serem contratados e que o órgão gerenciador da ata controle as adesões posteriores para que esses limites não sejam superados. (grifo nosso)***

48. Ainda, relevante a conclusão esposada por Marinês Restelatto Dotti, Advogada da União, em artigo⁶ sobre o tema:

Há, contudo, determinados serviços cuja prestação não se coaduna com a utilização do sistema de registro de preços, por configurarem: serviços que não podem ser dissociados ou fragmentados; serviços em que a contratação efetiva-se de forma única e integral, ou seja, esgotam-se numa única contratação; serviços caracterizados pela ausência de detalhamento; e serviços em que inexistente indicativo de padronização necessária a atender diversos órgãos e/ou entidades. (grifo nosso)

*O sistema de registro de preços foi criado para atender a diversas necessidades da administração no intuito de simplificar os procedimentos para a aquisição de serviços frequentes e diminuir o tempo necessário para a efetivação dessas aquisições, por isso que sua utilização não se harmoniza com as contratações de serviços contínuos cuja necessidade é imediata, os quantitativos são certos e determinados e a prestação **não pode ser interrompida**, sob pena de resultarem comprometidos os objetivos institucionais do órgão ou entidade.*

⁶ Idem.



*A dúvida quanto à adequação do sistema de registro de preços no caso concreto de prestação de serviço de natureza continuada é atraente da utilização do **pregão comum ou tradicional**, aplicável, segundo o art. 1º da Lei nº 10.520/2002, à contratação de **qualquer serviço, desde que de natureza comum**. A utilização do pregão, comum ou tradicional, constitui-se em alternativa segura para a concretização do negócio jurídico, por meio da celebração de termo de contrato entre a administração e o vencedor da disputa, cuja vigência poderá alcançar o limite de sessenta meses, na forma preconizada pelo art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993. Ante eventual necessidade de **acréscimo[3]** do objeto, durante a execução do contrato, quer dizer, eventual alteração da demanda de serviço, aplicar-se-á o disposto no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993, formalizando-se a modificação pretendida por meio de termo aditivo.*

49. Dessa forma, deve o gestor público estar atento à natureza do serviço e como ele será demandado, utilizando-se dos institutos jurídicos adequados ao caso concreto.
50. Ademais, o prazo de validade da ata de registro de preços será de no máximo doze meses. Eventual contrato celebrado em decorrência dela, no entanto, sujeita-se às regras gerais previstas na Lei nº 8.666/93. Isso não autoriza, no entanto, que seja celebrado um único contrato englobando todos os itens da ata de registro de preços.
51. A transformação da ata de registro de preços em contrato ou contratos de execução contínua nos termos em tela é manifestamente ilegal **porque acabou por desvirtuar completamente o instituto do sistema de registro de preços, ignorando os entendimentos consolidados do Tribunal de Contas a respeito do tema.**
52. Portanto, **o quantitativo previsto na ata de registro de preços, que deveria ter sido demandando parceladamente e em diferentes contratos ou notas de empenho, foi contratado integralmente através de contratações simultâneas (Contratos 16/23, 17/23 e 18/23), desnaturando o instituto do sistema de registro de preços.**
53. **A contratação em epígrafe, levando-se em consideração os documentos que instruem os autos SEI e MVP indicados alhures, deveria, s.m.j., ter se dado através de pregão tão somente, não sendo aplicável à contratação, nos termos em que se deu, o sistema de registro de preços.**
54. Por conseguinte, levando-se em conta o exposto, perceptíveis graves vícios jurídicos a macular a contratação em tela.

V. DA IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE RENOVAÇÃO DO CONTRATO E DAS REAIS LIMITAÇÕES DO GESTOR PÚBLICO

55. Pelo exposto, percebe-se que a Contrato em tela traz consigo grave vício de legalidade, uma vez que contempla em seu objeto a prestação de serviços de natureza contínua, **os quais são, no caso sob análise, incompatíveis com o instituto do registro de preços, uma vez que este destina a aquisições de bens e serviços cuja demanda é, em síntese, fracionada, intercalada ou incerta em dado intervalo temporal, não são esgotáveis em uma única contratação ou contratações simultâneas, podendo ser interrompidos sem comprometer gravemente o funcionamento da estrutura e atividades da Administração.**
56. **Portanto, ostenta natureza completamente diversa da apresentada pelos serviços contínuos, que, em geral, dão-se em intervalos definidos, regulares, em quantidades previsíveis, devendo ser demandados integralmente já na primeira contratação, sendo imprescindíveis ao funcionamento regular das atividades públicas.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos – Diretoria Jurídica

57. Dessarte, a partir de uma interpretação do comando legal e da jurisprudência colacionada, a **renovação pretendida não deveria ocorrer**. Em seu lugar, seria dever do gestor dar início imediato a novo processo licitatório (sem previsão de registro de preços).
58. Entretanto, conforme informado OIS (ordem de início dos serviços – 0515575), a data inicial da prestação dos serviços foi 06/02/2023. Assim, o termo inicial da renovação ora desejada seria **06/02/2024**, forte no art. 132, §3º, do Código Civil, *in verbis*:

Art. 132. Salvo disposição legal ou convencional em contrário, computam-se os prazos, excluído o dia do começo, e incluído o do vencimento.

§ 1º Se o dia do vencimento cair em feriado, considerar-se-á prorrogado o prazo até o seguinte dia útil.

§ 2º Meado considera-se, em qualquer mês, o seu décimo quinto dia.

§ 3º Os prazos de meses e anos expiram no dia de igual número do de início, ou no imediato, se faltar exata correspondência. (grifo nosso)

§ 4º Os prazos fixados por hora contar-se-ão de minuto a minuto.

59. Portanto, tendo em vista que os autos aportaram nesta Diretoria somente em 22/01/2024, tem-se por demais exíguo o prazo para a completa realização de novo certame.
60. Nesse contexto, precedentes do TCU indicam como forma de atender ao interesse público na consecução do objeto tido por imprescindível, o cabimento, se presentes os requisitos, da **contratação direta prevista no art. 24, inc. IV, da Lei nº 8.666/93** – não se olvidando, claro, da recomendada apuração de responsabilidade pela não realização de licitação a tempo, conforme orientação do TCU (Acórdão 3521/2010 – 2ª Câmara).
61. Assim, uma alternativa juridicamente viável seria uma eventual contratação emergencial se, ao término da vigência do Contrato 18/2023 (e também dos demais Contratos – 16/23 e 17/23), ainda não estivesse o novo processo licitatório devidamente finalizado e o novo fornecedor do serviço contratado.
62. Entretanto, na Justificativa (0518989), o gestor informa:

Os valores permanecem economicamente vantajosos à Administração, conforme processo licitatório constante no MVP 60.879/2022, e pesquisa realizada junto à Licitacon/RS.

63. Dessarte, a solução preconizada pelo TCU poderia, neste caso concreto sob exame, não se mostrar a mais vantajosa **em função dos custos de contratação eventualmente mais elevados no âmbito de uma contratação direta, haja vista a ausência de competição**, não se mostrando assim a mais adequada no ponto de vista da economicidade, uma vez que contratações emergenciais tendem a ser mais onerosas do que contratações ordinárias levadas a cabo através de regular processo licitatório.
64. Nesses termos, ressalte-se que o ordenamento jurídico brasileiro sofreu relevante inovação com a inclusão de novos dispositivos na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB – DL 4.657/42 - através da Lei nº 13.655/18, atribuindo relevante papel ao pragmatismo jurídico, o qual vem ganhando destaque no cenário brasileiro, mormente ao tratar de consequências advindas de decisões judiciais e controladoras em relação às políticas públicas a cargo dos gestores.
65. O pragmatismo jurídico, nesse contexto, pode ser entendido, em apertada síntese, como a orientação no sentido de que a tomada de decisões, sobretudo no âmbito judicial, deve se pautar não só pela análise “fria” da lei e da jurisprudência, mas também pelas consequências



práticas de determinada tomada de decisão, considerando-se uma perspectiva sistêmica e de longo prazo.

66. Acerca do tema o legislador acresceu à LINDB os dispositivos a seguir expostos, contendo verdadeiros postulados normativos acerca da aplicação do direito público.

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

*Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.*

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (grifei)

67. Como já referido, dispõe o *caput* do art. 22 da LINDB que “serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados” e “serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.”

68. Sobre o tema, o hodierno entendimento do Tribunal de Contas da União vai ao encontro do disposto no diploma legal supra. Confira-se:

Na aplicação de sanções, o TCU deve considerar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como ponderar se as circunstâncias do caso concreto limitaram ou condicionaram a ação do agente (art. 22 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lindb). Acórdão 60/2020-Plenário | Relator: ANA ARRAES

O fiscal do contrato não pode ser responsabilizado caso não lhe sejam oferecidas condições apropriadas para o desempenho de suas atribuições. Na interpretação das normas de gestão pública, deverão ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo (art. 22, caput, do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do



Direito Brasileiro). Acórdão 2973/2019-Segunda Câmara | Relator: ANA ARRAES

69. Pela relevância do tema, cumpre expor parte final do voto condutos do Acórdão 60/2020, *verbis*:

O fiscal do contrato não pode ser responsabilizado caso não lhe sejam oferecidas condições apropriadas para o desempenho de suas atribuições. Na interpretação das normas de gestão pública, deverão ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo (art. 22, caput, do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Acórdão 2973/2019-Segunda Câmara | Relator: ANA ARRAES

70. Consigne-se, por oportuno, o que consta em comentário ao novel art. 22 da LINDB feito por grandes nomes do direito administrativo brasileiro (Florianópolis de Azevedo Marques Neto, Carlos Ari Sundfeld, Adilson Abreu Dallari, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Odete Medauar, Marçal Justen Filho, entre outros de igual renome) no bojo de parecer jurídico conjunto em resposta à consultoria jurídica do TCU:

“A premissa é de que as decisões na gestão pública não são tomadas em um mundo abstrato de sonhos, mas de forma concreta, para resolver problemas e necessidades reais. Mais do que isso, a norma em questão reconhece que os diversos órgãos de cada ente da Federação possuem realidades próprias que não podem ser ignoradas. A realidade de gestor da União evidentemente é distinta da realidade de gestor em um pequeno e remoto município. A gestão pública envolve especificidades que têm de ser consideradas pelo julgador para a produção de decisões justas, corretas.

As condicionantes envolvem considerar (i) os obstáculos e a realidade fática do gestor; (ii) as políticas públicas acaso existentes; e (iii) o direito dos administrados envolvidos. Seria pouco razoável admitir que as normas pudessem ser ignoradas ou lidas em descompasso com o contexto fático em que a gestão pública a ela submetida se insere. E neste contexto, reconheça-se, a consideração da situação fática é uma premissa elementar da aplicação de qualquer norma jurídica.”⁷ (grifei)

71. Verifica-se, portanto, que a análise das consequências práticas da conduta do administrador, com o advento da reforma da LINDB operada pela Lei nº 13.655/2018, deixou de ser um argumento metajurídico para encontrar fundamento expresso no ordenamento jurídico, motivo pelo qual, caso o administrador entenda que o caso em concreto representa um risco à própria continuidade do serviço público, bem como às políticas públicas de sua responsabilidade, poderá se utilizar de uma análise consequencial para adotar determinada conduta.
72. Assim, tendo-se em vista a Justificativa e Relatório do Fiscal, bem como a jurisprudência colacionada, tem-se que o gestor deve, objetiva e fundamentadamente, através de orçamentos e pesquisas de prelos juntos a fontes oficiais (Painel de Preços e Licitacon), demonstrar que a renovação do contrato é vantajosa ao erário, especialmente frente a eventual contratação direta.
73. Ademais, conforme já apontado, optando-se pela renovação, esta deve se dar pelo prazo estritamente necessário para a realização de novo processo licitatório.

VI. DO TERMO FINAL DO CONTRATO

74. Compulsando os autos, verifica-se que a ordem de início dos serviços data de 06/02/2022 (0515575), sendo esta data o termo inicial de contagem do prazo de 12 meses.

⁷ MARQUES NETO, Florianópolis de Azevedo et al. Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL 7.448/2017. *Revista Brasileira da Advocacia*. vol. 9. Ano 3. P. 289-312. São Paulo: Ed. RT, abr-jun. 2018.



75. Para além das normas previstas no artigo 57 da Lei 8.666/93, cumpre ressaltar que nos termos aditivos de prorrogação de prazo de contratos é de extrema relevância que estes se deem antes do termo final do prazo de vigência.
76. O entendimento hodierno do Tribunal de Contas da União, da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria do Estado do Rio Grande do Sul, em que pesem controvérsias ainda vivas, se posicionam no sentido de não ser possível a realização de Termo Aditivo a contrato com prazo de vigência já extinto. Neste sentido, Acórdão 127/2016 TCU - Plenário:

Com efeito, a jurisprudência desta Corte de Contas se consolidou ao longo do tempo no sentido de considerar irregular o aditamento feito após o término da vigência contratual, ainda que amparado em um dos motivos do art.57, § 10, da Lei n° 8.666, de 1993, uma vez que o contrato original estaria formalmente extinto, de sorte que não seria juridicamente cabível a sua prorrogação ou a continuidade da sua execução (v.9.: Acórdãos 6612004, Documento Assinado Digitalmente Verificado em 06/10/2021 18:32:22 Página 7 de 21 ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO 171712005, 21612007, 1.335/2009, 1.93612014 e 2.14312015, todos do Plenário do TCU).

Como se sabe, a Lei de Licitações e Contratos permite a prorrogação do contrato nas situações em que a contratante determina a paralisação da obra, autorizando, inclusive, a prorrogação do cronograma de execução, por igual período, contudo, tal previsão não dispensa a Formalização do aditamento, a fim de ajustar os prazos de conclusão das etapas e de entrega da obra, até porque toda e qualquer prorrogação de prazo deve ser previamente justificada e autorizada (§ 2º, do art. 57, da Lei n° 8.666, de 1993). Nessa esteira também é o entendimento consubstanciado na Súmula no 191 do TCU, segundo a qual é indispensável a fixação dos limites de vigência dos contratos administrativos, de forma que o tempo não comprometa as condições originais da avença, bem como na Orientação Normativa no 31201g da Advocacia-Geral da União (AGU), que aduz: "na análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, cumpre aos órgãos jurídicos verificar se não há extrapolação do atual prazo de vigência, bem como eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes, hipóteses que configuram a extinção do ajuste, impedindo a sua prorrogação." (Fonte: Parecer 19.011 PGE RS (<http://sid.pge.rs.gov.br/pareceres/pa19011.pdf>))

77. Dessarte, em regra, a pretensão de eventual prorrogação contratual **não comporta qualquer solução de continuidade** entre o prazo de vigência do contrato e o aditivo temporal que se pretende, sendo certo que, uma vez atingido o termo final do contrato, não mais será possível, via de regra, que haja prorrogação. Afinal, não se prorroga o que não mais existe, pois, atingido o termo final do contrato, este estaria extinto de pleno direito, com efeitos automáticos.
78. Saliente-se que o que se está a consignar no presente parecer possui vasta jurisprudência no âmbito dos Tribunais de Contas. Por todos, precedentes do Tribunal de Contas da União – TCU e do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul – TCE/RS:

Acórdão 2569/2010-Segunda Câmara-TCU

No caso de prorrogação contratual, o termo de aditamento deve ser providenciado até o término da vigência da avença originária. Transposta tal data, não será mais possível a prorrogação ou continuidade da execução, sendo considerado extinto o contrato. (grifei)

Acórdão 2032/2009-Plenário-TCU

No caso de prorrogação contratual, o termo de aditamento deve ser providenciado até o término da vigência da avença originária. Transposta tal data, não será mais possível a prorrogação ou continuidade da execução, sendo considerado extinto o contrato.



Acórdão 1866/2008-Plenário-TCU

(...)

9.1.2. não celebre termo aditivo após a vigência do contrato original, circunstância que pode caracterizar infringência aos arts. 2º e 3º da Lei n.º 8.666/1993; (grifei)

Acórdão 3010/2008-Segunda Câmara-TCU

No caso de prorrogação contratual, o termo de aditamento deve ser providenciado até o término da vigência da avença originária. Transposta tal data, não será mais possível a prorrogação ou continuidade da execução, sendo considerado extinto o contrato. (grifei)

Acórdão 008580-0200/12-7 – Primeira Câmara – TCE/RS

(Relatório) 2.4 – Contrato n.º 211-04/2008, de 20-10-2008, com a empresa Distribuidora de Produtos de Petróleo Charrua Ltda., cujo objeto era o fornecimento de combustíveis para a frota municipal. O ajuste sofreu vários aditivos, sendo que o de n.º 07, realizado em 02-03-2011, prorrogou o prazo de validade do contrato com efeitos retroativos, de 20-10-2010 até 20-11-2011. Impropriedade na prorrogação após o esaurimento do prazo. A Administração não efetuou o acompanhamento do contrato na forma prevista no artigo 67 e seu § 1º da Lei de Licitações (fl. 456).

***(Decisão) a) recomendar à atual Administração que evite a reincidência das situações apontadas no Relatório do Voto do Conselheiro-Relator e promova a correção daquelas passíveis de regularização, o que deverá ser objeto de verificação em futura auditoria;** (grifei)*

79. De igual modo, faz-se mister destacar entendimento exarado em Orientação Normativa da Advocacia-Geral da União – AGU:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA 03/2009

NA ANÁLISE DOS PROCESSOS RELATIVOS À PRORROGAÇÃO DE PRAZO, CUMPRE AOS ÓRGÃOS JURÍDICOS VERIFICAR SE NÃO HÁ EXTRAPOLAÇÃO DO ATUAL PRAZO DE VIGÊNCIA, BEM COMO EVENTUAL OCORRÊNCIA DE SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE NOS ADITIVOS PRECEDENTES, HIPÓTESES QUE CONFIGURAM A EXTINÇÃO DO AJUSTE, IMPEDINDO A SUA PRORROGAÇÃO.

80. Cumpra salientar que, atingido o termo final da contratação, a continuidade do serviço, ainda que abrangido no escopo de determinado contrato, configurará contrato verbal, o que, em regra, é vedado pela legislação que rege a matéria, conforme se depreende do parágrafo único do art. 60 da Lei n.º 8.666/93, diploma legal sobre o qual se funda a contratação em tela.

Art. 60. (...)

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

81. Outrossim, ultrapassada a questão da contrariedade à jurisprudência, insta salientar que o processo iniciou sua instrução **após o prazo mínimo de 120 (cento e vinte) dias** a que alude o art. 6º, caput e parágrafo único do Decreto Municipal n.º 363, de 29 de setembro de 2022, conforme a seguir colacionado:

Art. 6º Compete aos ordenadores de despesa a promoção e acompanhamento dos atos necessários para a realização das contratações, convênios, credenciamentos



e aditivos contratuais de responsabilidade da sua pasta, em prazo mínimo não inferior a 120 (cento e vinte) dias antes do vencimento do contrato em vigor.

Parágrafo único. Em caso de não observância do prazo acima, em 90 dias o ordenador será notificado pela autoridade superior, podendo ser responsabilizado por sua omissão e eventuais prejuízos causados. (grifei)

82. Sob tal influxo, o comando que se extrai só pode ser um: deve a autoridade competente iniciar a instrução processual em observância ao prazo estabelecido na legislação, ou seja, em até 120 (cento e vinte) dias antes do término da vigência contratual.
83. Importa referir que o Decreto supra foi revogado pelo Decreto Municipal 549/23, estabelecendo em seu art. 4º novos prazos⁸, sem, todavia, desnaturar o anteriormente exposto. Dessarte, tempestivo o pedido de renovação contratual em tela.

VII. DO INSTRUMENTO ADEQUADO PARA FORMALIZAÇÃO DA PRORROGAÇÃO

84. No que diz respeito à formalização da prorrogação pretendida, esta deve se dar por meio de termo aditivo, uma vez que a alteração configura mudança na própria substância do contrato. Assim determina, inclusive, a legislação local, por meio do Decreto Municipal nº 549/2023:

Art. 52. Toda e qualquer alteração contratual será efetuada por meio de termo aditivo (TA), e os ajustes e retificações que não alterem conteúdo, por meio de apostila. (grifo nosso)

§1º Entende-se por TA o instrumento formal que altera o contrato administrativo, nos limites e parâmetros definidos pela lei de regência do contrato:

I - acréscimos ou supressões no objeto;

II - prorrogações de prazos; (grifo nosso)

III - modificação do projeto ou das especificações; como de fornecimento, incluindo-se compensações na utilização de saldo físico e financeiro do contrato;

V - modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes;

VI - o reequilíbrio econômico-financeiro.(...)

85. Pelo exposto, tem-se que o instrumento adequado para concretização da pretensão do administrador é, de fato, o termo aditivo. **Todavia, a renovação deve ser dar pelo período estritamente necessários para a conclusão de novo processo licitatório, desta feita observando-se os comandos legais pertinentes, ou seja, deve ser afastada a elaboração de registro de preços e a ata correspondente.**
86. Outrossim, o presente processo veio inicialmente para parecer jurídico e elaboração do novo termo aditivo pertinente somente em 22/01/2024. **Portanto, não observado o prazo de previsto nos Decretos Municipais indicados.**
87. No ponto, fundamental destacar que o gestor público diligente é conhecedor das etapas necessárias para efetivar o aditamento pretendido, o qual passa pela elaboração de justificativa pertinente, elaboração de pedido de autorização orçamentária, deliberação pela Junta de Orçamento e Administração, manifestações da contratada, do fiscal do contrato, emissão e juntada de certidões, elaboração de parecer jurídico, elaboração do termo aditivo e assinatura da autoridade competente, entre outros atos e documentos, levando e em conta, sempre, a eventualidade de complementações.

⁸ Art. 4º Compete aos ordenadores de despesa a promoção e acompanhamento dos atos necessários à realização das contratações, convênios, credenciamentos e aditivos contratuais de responsabilidade da sua pasta, em prazo mínimo não inferior a:
I – cento e vinte (120) dias antes do vencimento do contrato em vigor, quando necessária à realização de nova licitação;
II – noventa (90) dias antes do vencimento do contrato em vigor, para os casos de prorrogação de contratos de serviço ou fornecimento continuado.



88. Dessarte, esta Diretoria Jurídica ressalta a **importância de a data do protocolo contendo pedidos de aditamento, renovações e prorrogações em geral, sejam realizadas em tempo hábil a evitar solução de continuidade dos serviços e obras, paralisações, despesas sem cobertura contratual, ou, ainda, a inexecução das atividades.**
89. **Sugere-se, portanto, a especial atenção dos gestores, ordenadores de despesa e pessoal técnico competente, ao tema supra, evitando-se eventuais apontamentos e responsabilizações por parte dos órgão de controle.**

IX. DA CONCLUSÃO

90. Assim sendo, tendo em vista a instrução do feito e, em especial, a justificativa elaborada pela autoridade competente, a relevância do objeto, bem como o atendimento aos requisitos expostos no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93 (serviço contínuo), **encontra-se viabilidade jurídica para o aditamento pretendido, a contar de 06/02/2024, renovando-se a vigência do Contrato por no máximo mais 12 (doze) meses, ou até a conclusão de novo processo licitatório - o que ocorrer primeiro e desde que:**
- os documentos de habilitação exigidos no edital que originou a presente contratação estejam válidos e atualizados;
 - seja **demonstrada a vantajosidade ao Município frente a contratação emergencial**, nos termos expostos no presente parecer jurídico, **devendo a hipótese mais atrativa ao erário ser avaliada pela autoridade competente.**
91. Frise-se que, atingido o limite de 12 meses acima sem a conclusão do referido novo processo licitatório, não mais será possível a renovação contratual, sendo o gestor responsável passível de responsabilização funcional em virtude da omissão.
92. Ainda, mister reiterar que, independentemente da solução adotada pelo gestor nos presentes autos, é impreterível que a administração, mantido o interesse público na consecução do objeto ora versado, **adote imediatamente os trâmites necessários ao lançamento de processo licitatório**, constando, inclusive, na minuta de aditivo **cláusula de rescisão antecipada.**
93. No mais, cumpre ressaltar que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise, de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente, que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

É o parecer.

Canoas, 24 de janeiro de 2024.

João Rafael Dutra Müller
Procurador do Município
Chefe de Unidade de Apoio – Diretoria Jurídica/SMLC
OAB RS 58.768
Matrícula 126031