



**ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRINHAS**

PARECER JURÍDICO

OBJETO: Pedido de Termo Aditivo para prorrogação do prazo de vigência do contrato nº 22/2021.

INTERESSADO: Secretaria de Administração.

Ementa: Análise da minuta do termo aditivo para prorrogação do prazo de vigência do contrato, nos termos do Art. 57, II, da Lei 8.666/93.

I - RELATÓRIO

1. Cuida-se de requerimento, advindo da Secretaria de Administração, para análise e pronunciamento, sob o aspecto jurídico- formal, da Minuta do primeiro Termo de Aditivo do Contrato nº 22/2021, firmado entre o Município de Cajazeirinhas e a empresa ECOPLAN CONTABILIDADE PUBLICA E SOFTWARES LTDA, por ele, busca-se uma renovação contratual do referido ajuste, por mais 12 (doze) meses, para estender o prazo de vigência para 01/02/2023.
2. O referido contrato tem como objeto prestação de serviços técnicos especializados de Consultoria e Assessoria Técnica em planejamento e gestão pública relativa às áreas contábeis, financeira e orçamentária junto ao Município de Cajazeirinhas, objeto da Inexigibilidade nº 01/2021.
3. Há a previsão, na Cláusula Quinta do Contrato nº 22/2021, de que sua vigência de 12 (doze) meses poderia ser renovada por iguais e sucessivos períodos, respeitado o máximo de 60 (sessenta) meses. Com fulcro nesse permissivo, a minuta do Primeiro Aditivo protraí o prazo de vigência por mais 12 (doze) meses. A justificção para tanto se encontra na solicitação da Secretaria de Administração, fls. 01/03.
4. Foi anexada, cópia do Contrato nº 22/2021, carta de manifestação de interesse de prorrogação contratual, pesquisas de preços que comprova a vantajosidade, mediante consulta no SAGRES/TCE-PB de contratos referentes ao mesmo objeto, vindo os autos para análise jurídica, em observância ao Art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93.

**Rua Admilson Leite de Almeida, 80, Centro, CEP: 58.855-000 - Cajazeirinhas – PB.
CNPJ 01.612.687/0001-89**



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRINHAS

5. Consta da solicitação do pedido do Termo Aditivo subscrito pela Secretaria de Administração, fls. 01-03, que existe a necessidade de prorrogação do prazo de vigência do contrato nº 22/2021, por igual período, nos termos do Art. 57, II, da Lei 8.666/93, em favor da empresa ECOPLAN CONTABILIDADE PUBLICA E SOFTWARES LTDA, por se tratar de serviços contínuos e com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração.

6. Aduz ainda que o Contratado foi consultado e manifestou seu interesse em continuar a prestar serviços a este município, mantendo-se o mesmo valor, em seguida foi realizada pesquisa de preço que se constatou que o valor da contratação continua vantajoso para o município, estando, inclusive, abaixo dos preços praticados no mercado.

7. Quanto ao pedido, houve manifestação favorável do Setor de Gestão de Contrato, conforme Parecer Técnico, apensos nos autos, fls., inclusive, informando que quanto à contratação, recentemente, com a sanção da Lei Federal nº 14.039/2020 que alterou os §§ 1º e 2º do Art. 25 do Decreto-Lei 9.295/46, consolidou-se a jurisprudência pacificada do Tribunal de Contas, que considera de natureza técnica e singular os serviços contábeis objeto do contrato.

8. É o relatório

II – ANÁLISE DO PEDIDO

9. Todo contrato administrativo deve, obrigatoriamente, possuir cláusula que indique o prazo de sua vigência (art. 55, inciso IV, Lei 8.666/93). Consectariamente, a possibilidade jurídica de renovação contratual reclama previsão expressa no contrato, porquanto diz com sua vigência. E uma análise da Cláusula Quinta do Contrato nº 22/2021 mostra claramente que tal prolongamento é admitido.

10. Dessa forma, a demanda da Secretária de Administração, no sentido de sua renovação, é juridicamente possível.

II.1 Norma de regência: art. 57, inc. II, Lei 8.666/93

11. De modo ligeiramente a técnico, a Lei nº 8.666/93 menciona a possibilidade de “prorrogação” dos contratos administrativos nas hipóteses elencadas em seu art. 57. Entre elas, tem-se a possibilidade de “prorrogação” (rectius renovação) dos contratos de prestação de serviços contínuos, cujos requisitos estão postos no art. 57, II e §2º, verbis:



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRINHAS

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;

[...]

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

12. Como salienta a doutrina, tal dispositivo não cuida propriamente de prorrogação, mas de renovação contratual. A prorrogação em sentido estrito é conceito que se reserva para os casos de postergação dos prazos de início de execução, de entrega do objeto ou conclusão de obra, e sua aplicação decorre de eventos imprevisíveis para os quais não concorreu o contratado; suas hipóteses estão nos incisos do §1º do art. 57, Lei 8.666/93. Já o §2º, apesar de falar de “prorrogação”, trata na verdade de uma “renovação”, que consiste em verdadeira repetição do contrato firmado por mais um período¹. De toda sorte, é comum na doutrina e na jurisprudência abranger pelo significante “prorrogação” tanto a renovação como a prorrogação stricto sensu.

13. Na espécie, a minuta do Primeiro Termo Aditivo traz como única modificação ao Contrato nº 22/2021, a extensão de sua vigência por mais 12 (doze) meses, sem acréscimo do valor global do contrato. O caso, portanto, é de renovação contratual (art. 57, II, c/c §2º, Lei 8.666/93), que quando realizada não admite o acréscimo de outras disposições que não as de cunho temporal e – excepcionalmente e quanto for o caso – aquelas próprias à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste.

14. É o que ensina o Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

*ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO.
IRREGULARIDADES NA INSTAURAÇÃO. INOCORRÊNCIA. AMPLA
DEFESA RESPEITADA. LICITAÇÃO. PRORROGAÇÃO
CONTRATUAL. INOVAÇÃO DAS CONDIÇÕES ORIGINAIS.
AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. NULIDADE.*

¹ TORRES, Rony Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 7ª ed. Salvador: Jus Podium, 2015, pp. 561-562



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRINHAS

3. *Prorrogar contrato é prolongar o prazo original de sua vigência com o mesmo contratado e nas mesmas condições. Termo aditivo a contrato administrativo que fixa novo período de prestação de serviço mas mediante novas condições, não previstas no contrato original, introduzidas mediante negociação superveniente à licitação, constitui, não uma simples prorrogação de prazo, mas um novo contrato. Nas circunstâncias do caso, considerada sobretudo a especificidade do objeto contratual (que não é de simples prestação de serviços), o Termo Aditivo representou uma contratação sob condições financeiras inéditas, não enquadrável na exceção prevista no pelo art. 57, II da Lei 8.666/93 e por isso mesmo nula por violação às normas do processo licitatório.*

4. *Recurso ordinário a que se nega provimento.*

(STJ, RMS 24.118/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 11/11/2008)

15. Passemos, agora, a verificar se o pressuposto lógico da renovação prevista no art. 57, inc. II, Lei 8.666/93, se faz presente: a natureza contínua do serviço contratado.

II.2. Natureza contínua do serviço.

16. Com Joel de Menezes Niebuhr, devemos convir que para que um serviço seja tido por contínuo faz-se necessário, antes de mais nada, que seu conteúdo jurídico seja uma obrigação de fazer (obligatio faciendi) e não uma obrigação de dar, como é próprio das aquisições. Assevera ainda ao renomado autor:

*“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. Todavia, para qualificar serviço como contínuo não é necessário que o prestador do serviço realize algo em favor da contratante diariamente. Por exemplo, serviços de manutenção de bens móveis ou imóveis são qualificados como contínuos, muito embora não seja usual necessitar os préstimos do contratado diariamente. Então, a rigor, serviços contínuos são aqueles em que o contratado põe-se à disposição da Administração de modo ininterrupto, sem solução de continuidade. Em vista disso, pode-*



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRINHAS

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.”²

17. Nessa senda, “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”³.

18. A rigor, cabe à Administração Pública, diante do caso concreto, caracterizar que o serviço que se busca contratar tem natureza continuada. Dessa forma, e em homenagem ao princípio da segregação de funções – que orienta a atividade de controle –, também não caberia a esta Assessoria Jurídica definir a “continuidade” do serviço. O que se pode fazer – e nisso nos atemos – é realizar um controle sobre de que modo o setor administrativo desta Prefeitura interpreta o conceito de continuidade, mas tão somente para o fim de coibir eventuais excessos ou imprecisões técnicas.

19. Na espécie, pensamos que o traço da continuidade se encontra presente. O objeto contratado é necessário ao Município de Cajazeirinhas de modo perene, e não eventual. Seja no que pertine a consultoria e assessoria técnica contábil, seja no que diz respeito à realização diariamente dos lançamentos contábeis de despesas e receitas do município e envio diário destas informações ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, bem como a elaboração de balancetes mensais, que depende da empresa contratada e que não pode ser cessado e interrompido, sob pena de bloqueio de recursos do município e aplicação de multa pelo TCE-PB.

20. O inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93 prevê a possibilidade de prorrogar a duração de contratos cujo objeto seja a execução de serviços contínuos, até sessenta meses. Contudo, a Lei de Licitações não apresenta um conceito específico para a expressão mencionada.

21. Dentro dessa perspectiva, formou-se a partir de normas infralegais e entendimentos doutrinário e jurisprudencial, consenso de que a caracterização de um serviço como contínuo requer a demonstração de sua **essencialidade e habitualidade** para o contratante.

22. No caso em exame, não existe dúvida que se trata de serviços contínuos, visto que prestação de serviços técnicos especializados de Consultoria e Assessoria

² NIEBURH, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 727-728.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16ª ed. São Paulo: RT, 2014, p. 949



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRINHAS

Técnica em planejamento e gestão pública relativa às áreas contábeis, financeira e orçamentária junto ao Município de Cajazeirinhas, atendem aos dois conceitos:

- a) *Quanto a Essencialidade - existe a necessidade da manutenção do contrato, pelo fato de eventual paralisação dos serviços de contábeis neste município implicar em prejuízo incalculáveis para o município, a exemplo, bloqueio de recursos do município, paralisação das atividades das atividades essenciais de educação, saúde, assistência social, limpeza pública, etc.*
- b) *Quanto habitualidade - o serviço ora contratado se refere a uma atividade que é prestada mediante contratação de terceiros de modo permanente, além do mais o município não teria servidores do quadro efetivo ou comissionado, com capacidade técnica, para executar esses serviços, através de administração direta.*

23. Nesse sentido, é a definição do conceito de serviços contínuos na Instrução Normativa nº 5/2017 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

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.

24. Esse é também o entendimento do Tribunal de Contas da União:

“Voto do Ministro Relator

[...]



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRINHAS

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

29. **Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.** (TCU. Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008.)

25. A definição de serviços continuados tem entendimento uniforme na doutrina. Para Jessé Torres Pereira Junior⁴, " **... execução continuada é aquela cuja falta paralisa ou retarda o serviço, de sorte a comprometer a correspondente função estatal ou paraestatal.** " Da mesma forma, Marçal Justen Filho⁵ leciona que "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".

(destacamos).

26. Na lição do professor Diógenes Gasparini⁶, " **... é o que não pode sofrer solução de continuidade na prestação que se alonga no tempo, sob pena de causar prejuízos à Administração Pública que dele necessita. Por ser de necessidade perene para a Administração Pública, é atividade que não pode ter sua execução paralisada, sem acarretar-lhe danos. É, em suma, aquele serviço cuja continuidade da execução a Administração Pública não pode dispor, sob pena de comprometimento do interesse público.** "

(destacamos).

⁴ Comentários à Lei de Licitações e Contratações. 4ª edição. p. 397.

⁵ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 6ª edição. p. 499

⁶ Prazo e Prorrogação do Contrato de Serviço Continuado, Revista Eletrônica de Direito do Estado, número 19. página 2.



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRINHAS

27. Para o jurista Ivan Barbosa Rigolin⁷, " ... *significa aquela espécie de serviço que corresponde a uma necessidade permanente da Administração, não passível de divisão ou segmentação lógica ou razoável em unidades autônomas, nem módulos, nem fases, nem etapas independentes, porém prestado de maneira seguida, ininterrupta e indiferenciada ao longo do tempo, ou de outro modo posto à disposição em caráter permanente, em regime de sobreaviso ou prontidão.*"

(destacamos).

28. No caso em exame, não existe dúvida que se trata de serviços contínuos de Consultoria e Assessoria Técnica especializada em planejamento e gestão pública relativa às áreas contábeis, financeira e orçamentária junto ao Município de Cajazeirinhas, que pelo disposto no art. 57, II, da lei 8.666/93, pode ser prorrogado com vistas à obtenção de preços e condições vantajosas para a Administração.

II.3. Respeito ao limite temporal máximo de 60 meses.

29. Celebrado originariamente em 18/01/2021, o presente contrato apenas soma 36 (trinta e seis) meses, de modo que pode ser mais uma vez renovado.

II.4. Interesse do contratado na renovação.

30. Foi manifestado, tempestivamente, o interesse do contratado em dar continuidade ao contrato de prestação de serviços. No ensejo, não mencionou, em momento algum, eventual necessidade de reajuste ou repactuação contratual.

II.5. Justificativa, por escrito, da manutenção do ajuste.

31. O parecer Técnico, assinado pelo gestor do contrato, aponta que a contratada tem cumprido suas obrigações contratuais de forma satisfatória. Pressupomos, com isso, que não foram aplicadas sanções por inexecução contratual.

32. Quanto à economicidade dos preços praticados, insta asseverar que o valor mensal do contrato é de 7.000,00 (sete mil reais). No ponto, a secretaria de administração aduziu, no mapa comparativo de preços de que outros órgãos públicos também possuem ajustes em termos semelhantes e com preços superiores,

⁷ Boletim de licitações e contratos administrativo, número 12, NDJ, 1999..



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRINHAS

o que consigna a viabilidade e economicidade do preço contratado em tais termos.

33. Não sem antes ressaltar que a emissão deste pronunciamento jurídico restringe-se aos aspectos jurídico-formais, pensamos que a vantajosidade da manutenção do contrato administrativo em tela encontra-se demonstrado, considerando sobretudo os moldes em que entabulado o ajuste.

II.6. Regularidade fiscal e jurídica

34. Com relação à comprovação da regularidade fiscal da contratada, foram acostadas certidões referentes à regularidade fiscal da empresa. Como se sabe, tal condição de regularidade para contratar com ente público é exigência contida na Constituição Federal, em seu art. 195, § 3º, bem como no art. 29, inciso IV, Lei 8.666/93, e deve ser observada não só quando da celebração contratual originária, mas em todo e qualquer aditivo contratual que importe em renovação de vigência.

II.7. Adequação financeira e orçamentária

35. Consta nos autos despacho que consigna que a despesa pública oriunda do aditivo em tela foi contemplada na Lei Orçamentária Anual de 2020. Assim, reputamos preenchida a exigência inscrita no art. 16, inc. II, da LC 101/2000.

II.8. Ressalva

36. Deve constar na minuta, em sua parte introdutória, o fundamento legal do ajuste: “art. 57, inc. II c/c §2º, da Lei 8.666/93”.

II.9. Da análise da Minuta do Termo Aditivo

37. Com relação à minuta do Primeiro Termo Aditivo, trazida à colação para análise, fls. considera-se que a mesma reúne os elementos essenciais exigidos pela legislação aplicável à espécie.

III - CONCLUSÃO



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRINHAS

38. Diante do exposto, conclui-se pela regularidade jurídico-formal da minuta analisada ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escampam à análise jurídica deste Órgão Jurídico.

39. Desse modo, encaminha-se processo ao Prefeito do Município, para análise da conveniência e oportunidade da autorização do termo aditivo para prorrogação de prazo de vigência, nos termos do art. 57, §2º, da Lei de Licitações. Visto que o presente arrazoado tem caráter meramente opinativo, não vinculando o administrador em sua decisão, conforme entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 24.078, rel. Ministro Carlos Veloso.

40. Alertamos, em observância ao Art. 55, inciso XIII, da Lei 8.666/93, que seja verificado a regularidade fiscal e trabalhista do contratado, bem como todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, nos termos do Art. 55, XIII, da Lei 8.666/93.

41. Não foram objetos de análise a conveniência e oportunidade da contratação, nem os aspectos técnicos e de quantidades a ele inerentes ao termo aditivo.

42. Com os cumprimentos de estilo, devolva-se ao consulente.

43. É o nosso parecer, smj.

41. Sub censura.

Cajazeirinhas, 07 de janeiro de 2022.

Jackson Fabiano Oliveira Flor
JACKSON FABIANO OLIVEIRA FLOR
OAB/PB nº 29.252
Assessor Jurídico do Município.