

3 - Renovação de vigência de contrato de serviço de natureza contínua (art. 57, inc. II, Lei 8.666/93): estabelecimento de rotina administrativa mediante uso de lista de verificação (*check-list*).¹

I

1. Cuida-se de requerimento, advindo do Núcleo de Apoio Logístico, para análise e pronunciamento, sob o aspecto jurídico-formal, da Minuta do Segundo Termo de Aditivo do Contrato nº 11/2014, firmado entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a empresa Ticket Serviços S/A. Por ele, busca-se uma renovação contratual do referido ajuste, por mais 12 (doze) meses, a partir do dia 16/05/2016.

2. O referido contrato tem como objeto a prestação de serviço para operação de sistema informatizado e integrado, com utilização de cartões magnéticos microprocessados e/ou chip, para gerenciamento do abastecimento de combustíveis e seus derivados, fornecimento e reposição de peças (pneus, baterias e acessórios em geral) e a manutenção preventiva e corretiva nos veículos que compõe a frota desta Corte de Contas.

3. Há a previsão, na cláusula quarta do Contrato nº 11/2014, 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 Segundo Termo Aditivo protrai o prazo de vigência por mais 12 (doze) meses. A justificação para tanto encontra-se na Comunicação Interna (C.I. nº 214/2016, ff. 95/96), do Núcleo de Apoio Logístico

4. Outrossim, constam dos autos, dentre outros, os seguintes documentos:

- Contrato nº 11/2014 (ff. 01/08);
- Comunicação Interna Nº 110/2016 do Núcleo de Apoio Logístico informando sobre a expiração do prazo no dia 15/05/2016 (f. 69);
- Manifestação Do Núcleo de Administração da Sede na CI nº 40/2015, sobre seu interesse em continuar os serviços (ff. 70-71);
- Resposta da empresa sobre a Notificação (ff. 72-73);
- Mapa comparativo de preços (f. 74);
- Cópia de outros contratos da empresa com outros órgãos (ff. 75/88);
- Certidões Negativas que atestam a regularidade da empresa (ff. 89-94);
- CI nº 214/2016 do Núcleo de Apoio Logístico solicitando que seja lavrado o 2º Termo Aditivo (ff. 95-96);
- Informação do Núcleo de Finanças atestando existir crédito apropriado para a realização da despesa no exercício de 2016 (ff. 101-102).
- Minuta do 2º Termo Aditivo (ff. 104-105);

É o breve relatório.

II

Passo a opinar.

II.1. Previsão contratual do prolongamento da vigência.

5. 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 reno-

vação contratual reclama previsão expressa no contrato, porquanto diz com sua vigência. E uma análise da Cláusula Quarta do Contrato 11/2014 mostra claramente que tal prolongamento é admitido.

6. Dessa forma, a demanda do gestor do contrato, no sentido de sua renovação, é juridicamente possível.

II.2. Norma de regência: art. 57, inc. II, Lei 8.666/93

7. De modo ligeiramente atécnico, 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*:

“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”

8. 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 período². De toda sorte, é comum na doutrina e na jurisprudência abranger pelo significante “prorrogação” tanto a renovação como a prorrogação *stricto sensu*.

9. Na espécie, a minuta do Segundo Termo Aditivo (ff. 104-105) traz como única modificação ao Contrato nº 11/2014, a extensão de sua vigência por mais 12 (doze) meses, sem acréscimo do valor global do contrato e na taxa de administração. 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.

10. 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.

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

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

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)

11. 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.3. Natureza contínua do serviço.

12. 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-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.**”³

³ NIEBURH, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 727-728.

13. 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”⁴.

14. 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 Procuradoria 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 deste Tribunal interpreta o conceito de continuidade, mas tão somente para o fim de coibir eventuais excessos ou imprecisões técnicas.

15. Na espécie, pensamos que o traço da continuidade se encontra presente. O objeto contratado é necessário ao Tribunal de Contas de modo perene, e não eventual. Seja no que pertine ao gerenciamento do abastecimento da frota, seja no que diz respeito à sua manutenção.

II.4. Respeito ao limite temporal máximo de 60 meses.

16. Celebrado originariamente em 16/05/2014, e renovado por apenas uma só vez, em 12/05/2015, o presente contrato apenas soma 24 vezes, de modo que pode ser mais uma vez renovado.

II.5. Interesse do contratado na renovação.

17. Foi manifestado, tempestivamente, o interesse do contratado em dar continuidade ao contrato de prestação de serviços (f.

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

72). No ensejo, não mencionou, em momento algum, eventual necessidade de reajuste ou repactuação contratual.

II.6. Justificativa, por escrito, da manutenção do ajuste.

18. A CI 20/2016 (ff. 70-71), assinada 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.

19. Quanto à economicidade dos preços praticados, insta asseverar que a taxa de administração contratada é de 0%. No ponto, o gestor aduziu, no mapa comparativo de preços de f. 74, que outros órgãos públicos também possuem ajustes em termos semelhantes e com taxas de administração iguais, o que consigna a viabilidade da taxa fixada em tais termos.

20. Ratificando tais termos, a CI 214/2016 do Núcleo de Apoio Logístico (f. 95).

21. 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.7. Regularidade fiscal e jurídica

22. Com relação à comprovação da regularidade fiscal da contratada, foram acostadas às ff. 89/94 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.

23. Sobre o ponto, verificamos que a certidão de f. 90 encontra-se vencida quando da emissão deste pronunciamento jurídico. Providenciamos, por isso, o apensamento nos autos de outra, desta vez válida.

24. Outrossim, esta Procuradoria apensou, às ff. 108-109, pesquisa realizada no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), do Ministério do Planejamento. Trata-se de medida preventiva que visa a resguardar a autoridade que assina o contrato, porquanto comprova que, no momento em que fora firmado o presente aditivo, não havia sanção administrativa ou judicial, em desfavor da empresa, que o impedisse.

25. **Preconizamos à Presidência, a propósito, que esta prática integre as rotinas da Secretaria de Administração.**

II.8. Adequação financeira e orçamentária

26. A Informação 50/2016, f. 101, consigna que a despesa pública oriunda do aditivo em tela foi contemplada na Lei Orçamentária Anual de 2016. Assim, reputamos preenchida a exigência inscrita no art. 16, inc. II, da LC 101/2000.

II.9. Ressalva

27. Deve constar na minuta de ff. 104-105, em sua parte introdutória, o fundamento legal do ajuste: “art. 57, inc. II c/c §2º, da Lei 8.666/93”.

III

Exmo. Sr. Presidente,

28. Pelo exposto, sob o aspecto especificamente jurídico-formal, esta Procuradoria Jurídica opina:

1. A solicitação atende aos requisitos legais pertinentes, nada obstando que o presente Termo de Aditivo possa ser assinado pelos contratantes, desde que atendida a ressalva apontada no parágrafo 23 desta Peça.

2. Apresentamos, no Anexo deste Parecer, lista de verificação (“passo a passo”) para fins de padronizar os procedimentos de renovação de contratos de serviço contínuo firmados com base nos incs. II e IV do art. 57 da Lei 8.666/93. Caso Vossa Excelência avalie conveniente e oportuno, entendemos que adoção de tal rotina trará benefícios significativos à Administração deste Tribunal de Contas.

É o que nos parece, salvo melhor juízo.

À consideração superior. Sub censura.

Fortaleza, 18 de abril de 2016.

Paulo Sávio N. Peixoto Maia
Procurador-Geral
Procuradoria Jurídica do TCE/CE

ANEXO ÚNICO (Parecer 143/2016)

Passo a Passo Termo Aditivo Renovação de Vigência de Contrato Administrativo (Serviço Contínuo, art. 57, incs. II e IV, Lei 8.666/93)

1. Quando lavrados, os termos aditivos são juntados aos autos do processo administrativo referente ao contrato principal (art. 60, Lei 8.666/93). Por isso, as demandas por renovação contratual devem ser deflagradas no âmbito do processo que contém o instrumento principal, para assim evidenciar, documentalmente, a sequência cronológica da contratação.

2. Limites temporais. Todo contrato administrativo, obrigatoriamente, tem um prazo de execução (art. 55, inc. IV, Lei 8.666/93), sendo vedadas a celebração e a renovação de contrato por prazo indeterminado (art. 57, §3º, Lei 8.666/93).

2.1. A extrapolação do prazo de vigência é hipótese de resolução do contrato administrativo, e obriga a deflagração de novo procedimento licitatório. Como contar o prazo de vigência do contrato?

(i) prazo de dias: salvo disposição em sentido contrário, exclui-se o dia de início e é incluído o dia de vencimento (art. 132, caput, CC/2002– aplicado subsidiariamente, art. 54, Lei 8.666/93);

(ii) prazo de meses ou ano: utilizar o método “data-a-data”, uma vez que “os prazos de meses e anos expiram no dia de igual número do de início, ou no imediato, se faltar exata correspondência” (§3º do art. 132, CC/2002– aplicado subsidiariamente, art. 54, Lei 8.666/93). Exemplo: Contrato de 1 (um) ano de duração, assinado em 17/06/2014, vigerá até 17/06/2015.

(iii) para a determinação do dia de início, considerar a data da assinatura do contrato ou do último termo aditivo, e não a data da publicação do extrato, que é tão somente condição de eficácia do contrato.

2.2. Prazo máximo:

(i) Regra geral (art. 57, inc. II, Lei 8.666/93): O contrato e suas renovações não podem ultrapassar o limite máximo de 60 (sessenta) meses. Exemplo: um contrato firmado por 12 meses pode, se renovado por iguais períodos, ser renovado por até 4 (quatro) vezes – os 48 meses relativos às renovações, somados aos 12 meses iniciais, perfazem 60 meses.

(ii) Aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática (art. 57, inc. IV, Lei 8.666/93): o contrato e suas renovações não podem ultrapassar 48 (quarenta e oito) meses.

2.3. A prorrogação de vigência prevista no §4º do art. 57 da Lei 8.666/93 deve ser reservada para eventos graves e imprevisíveis – evidenciados em fundamentação documentada nos autos – para os quais não tenha contribuído nenhuma das partes: nem a Administração, nem o particular contratado.

3. Checar se o edital e o contrato contêm previsão expressa quanto à possibilidade de renovação.

4. É necessário que exista manifestação do contratado (por escrito e encartada nos autos) demonstrando interesse na renovação contratual.

5. Da análise dos passos 2, 3 e 4 surgiu algum óbice?

Sim: a renovação não pode ocorrer, sendo dever do gestor do contrato comunicar a Secretaria de Administração para que esta providencie a deflagração de procedimento licitatório (a ser realizado no âmbito da Comissão Permanente de Licitação) ou outra solução que se afigure adequada.

Não: a renovação contratual pode ter início.

6. O início formal do procedimento de renovação contratual ocorre com a manifestação, documentada nos autos, do servidor designado para acompanhar o ajuste (art. 67, Lei 8.666/93). Tal peça, endereçada à Secretaria de Administração, deve ser estruturada de modo a contemplar os seguintes itens:

6.1. Relatório. Informar como se deu a execução contratual, especialmente no que toca à existência de eventuais inexecuções registradas (art. 67, §1º, Lei 8.666/93).

6.2. Justificativa Técnica. Conveniência e oportunidade da renovação, bem como de sua necessidade para o Tribunal de Contas do Estado.

6.3. Justificativa de Economicidade. Arrazoado que demonstre a vantajosidade dos preços contratados (mesmo após incidência de índice de reposição inflacionária, nos termos do edital e contrato) permanecem vantajosos para a Administração (art. 57, inc. II, Lei 8.666/93).

6.4. Conclusão. Em termos inequívocos quanto à renovação contratual ou não, do ponto de vista técnico.

7. Envio dos autos à Secretaria de Administração, a quem compete completar a instrução mediante inclusão dos seguintes documentos:

7.1. Pesquisa, junto ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), no sentido de saber se há algu-

ma sanção que importe em impedimento de contratar em desfavor do Interessado.

7.2. Comprovantes de que o contratado mantém as mesmas condições de habilitação exigidas quando da licitação (art. 55, inc. XIII, Lei 8.666/93).

7.3. Confecção da minuta do termo aditivo.

7.4. Informação do Núcleo de Finanças acerca da existência de crédito, no orçamento do exercício financeiro em que ocorrer a prorrogação, apto a custear com suficiência a despesa decorrente da renovação.

8. Autorização do agente público competente (art. 57, §2º, Lei 8.666/93) que, no caso do Tribunal de Contas do Estado, é o Conselheiro Presidente (art. 78, Lei 12.509/95), salvo delegação. Na oportunidade, a Presidência pode se valer de parecer da Procuradoria Jurídica acerca da legalidade do procedimento e adequação jurídica da minuta de Termo Aditivo.

9. A renovação contratual foi autorizada?

Não: retorno dos autos à Secretaria de Administração para adoção dos procedimentos necessários caso a necessidade do objeto contratual ainda se fizer presente.

Sim: envio das vias contratuais ao Interessado, para aposição de assinatura. Após retorno, colher assinatura do Presidente.

10. Publicação do extrato do contrato. Deve ser providenciada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (DOE-TCE), observado o prazo legal (art. 61, parágrafo único, Lei 8.666/93).

11. Finalização do procedimento pela Secretaria de Administração.

DESPACHO

1. De acordo com o Parecer 143/2016.
2. Proceda-se à renovação contratual.
3. Aprovo, com caráter normativo, o Anexo Único do Parecer 143/2016, que deve ser observado nas futuras renovações de vigência de contratos que versem sobre serviços continuados.

Remeta-se o processo à Secretaria de Administração, para que se leve a efeito as providências finais.

Cumpra-se.

Fortaleza/CE, 19 de abril de 2016

Conselheiro **Edilberto Carlos Pontes Lima**
PRESIDENTE
Tribunal de Contas do Estado do Ceará