

## **PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS *VERSUS* NOVAS LICITAÇÕES: ONDE RESIDE A VANTAJOSIDADE?**

## **PRÓRROGA DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS *VERSUS* NUEVAS LICITACIONES: ¿DÓNDE RESIDE LA VENTAJA ECONÓMICA?**

### **Lucas Eduardo Gusinski**

Acadêmico de Direito da Universidade Tuiuti do Paraná (UTP).  
E-mail: lucasedgu@gmail.com

### **Fabiana Passos de Melo**

Professora da Universidade Tuiuti do Paraná. Mestre em Psicologia Forense pela Universidade Tuiuti do Paraná.  
E-mail: fabiana.melo@utp.br

**Resumo:** A presente investigação pretende analisar a questão da vantajosidade quando ocorrem prorrogações de contratos pela Administração Pública. Para isso foi utilizado um método comparativo de análise com uma amostra de contratos, firmados pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Paraná, onde a Administração optou pela continuidade mediante aditivos, mas poderia ter realizado novas licitações. Neste estudo, há uma fase inicial de conceituação e caracterização dos contratos administrativos, notadamente quanto a sua duração e hipótese de prorrogação, seguida pela análise financeira dos processos administrativos de prorrogação, comparando os dados referentes ao custo reajustado do serviço prorrogado com a média dos valores pagos pela Administração em novos processos licitados. Concluiu-se através da análise dos resultados, que os preços mais competitivos alcançados em 2019 via licitações eletrônicas não apenas compensam o elevado valor administrativo do processo licitatório como auferem vantajosidade significativa em relação ao custo total dos processos prorrogados.

**Palavras-chave:** Vantajosidade. Administração Pública. Contratos. Prorrogação. Licitação.

**Resumen:** La presente investigación pretende analizar si existe ventaja económica cuando se establecen prórrogas de contrato por parte de la Administración Pública. Para ello, se ha utilizado un método de análisis comparativo con una muestra de contratos, suscritos por la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Paraná, donde el Estado ha optado por la continuidad mediante adenda contractual, pero pudo haber realizado nuevas licitaciones. En este estudio se realiza una fase inicial de conceptualización y caracterización de los contratos administrativos, particularmente relacionada a su duración y posibilidades de prórroga, seguida del análisis financiero de los procesos administrativos prorrogados, comparando los datos sobre el costo ajustado del servicio extendido con el promedio de los valores pagados por el Estado en nuevos procesos de licitación. Se ha concluido mediante el análisis de los resultados, que los precios más competitivos logrados en 2019 a través de licitaciones electrónicas no solo compensan el alto valor administrativo del proceso de licitación sino que también entregan ventajas significativas en relación al costo total de procesos prorrogados.

**Palabras clave:** Ventaja. Administración Pública. Contratos. Prórrroga. Licitación.

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a licitação tem por objetivo estabelecer a contratação economicamente mais vantajosa para a Administração Pública. De acordo com a Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XIX, “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”, sendo, portanto, a vantajosidade critério de análise importante no estabelecimento de qualquer tipo de contrato. Segundo a Lei de Licitações 8.666 de 1993, em seu artigo 3º, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Para Justen Filho (2012, p. 60): “A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação”. Portanto, a maior vantagem corresponderia à situação de menor custo e maior benefício para a Administração Pública.

Este estudo pretende analisar especificamente a questão da vantajosidade quando ocorre prorrogação de contrato, ou seja, naquelas situações em que em tese seria possível realizar nova licitação, mas a administração pública opta pela continuidade mediante aditivos.

Apesar de a vantagem que justifica a prorrogação do contrato não se resumir somente à perspectiva econômica, podendo ser avaliada com base em outros aspectos (como desenvolvimento nacional ou a defesa do meio ambiente, por exemplo), é a dimensão econômica que determina o aproveitamento mais adequado dos recursos públicos.

Sobre essa base fundamental é que repousa a relevância de monitorar e quantificar economicamente a vantajosidade da prorrogação dos contratos administrativos firmados, já que mesmo a obtenção de vantagens de índole não econômica não significa, *per se*, autorização para contratações economicamente desvantajosas. Segundo Santos (2015) a escassez de recursos públicos deve sempre ser considerada e seu uso deve ser o mais racional possível.

Assim sendo, o seguimento e a quantificação de resultados econômicos obtidos através da prorrogação de contratos se faz importante, já que é, sem lugar a dúvidas, um indicador de eficiência que pode corroborar se o critério estabelecido no inciso II, artigo 57, da Lei nº 8.666/1993 (que determina que o preço e as condições devem ser mais vantajosos para a Administração Pública) se cumpre ou não.

Se bem o marco teórico referente à prorrogação de contratos e à vantajosidade econômica é bastante amplo, o Direito Administrativo carece de estudos comparativos de abordagem financeira que possam, de maneira mais matemática e menos teórica, respaldar a decisão pela prorrogação de contratos em detrimento do estabelecimento de novos processos licitatórios, considerando não apenas o melhor preço de mercado, mas também os custos administrativos dessas duas modalidades de compra. Realizar esse tipo de análise comparativa pode, portanto, entregar uma nova variável ao cálculo da vantajosidade e contribuir para futuras tomadas de decisão pelo poder público.

Com a finalidade de determinar onde reside a vantajosidade nos termos do inc. II do Art. 57 da Lei 8.666, tendo como base os princípios da eficiência e da economicidade e, considerando os custos administrativos e preços de novos processos licitatórios *versus* custos administrativos e reajustes inerentes à prorrogação dos contratos de prestação de serviços de execução continuada, decidiu-se, para a execução do presente trabalho, pela análise de contratos de prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação em diferentes unidades que respondem administrativamente à Secretaria de Segurança Pública do Estado do Paraná. Além de pertencerem ao âmbito dos contratos administrativos passíveis de prorrogação (contratos de prestação de serviços de execução continuada), a amostra desses contratos foi cuidadosamente selecionada, a fim de conseguir uma comparação específica, já que diferentes contratos podem conter uma ampla variedade de cargos e a mera comparação entre seus valores totais (mensais ou anuais) tornar-se infrutífera. Assim sendo, optou-se pela análise comparativa de um cargo específico, contemplado em vários processos aditivos de prorrogação: posto servente com 40 horas semanais sem adicionais (risco, noturno ou insalubridade). A não renovação desses contratos implicaria no estabelecimento de novos processos licitatórios, podendo ser o conseqüente impacto dos custos totais desses novos processos expressivo para o erário e, portanto, útil para a discussão dos resultados.

Neste estudo, há uma fase inicial de conceituação e caracterização dos contratos administrativos, notadamente quanto a sua duração e hipótese de prorrogação. A seguir, é feita uma análise de processos administrativos de prorrogação, com o intuito de comparar os dados referentes ao preço reajustado do serviço em contratos prorrogados com a média dos valores pagos pela Administração, para o mesmo tipo de serviço, em novos processos licitados. Nessa análise se utiliza a média do preço oferecido nas propostas das empresas que ganharam novos processos licitatórios, considerando também, nos cálculos, os custos administrativos implicados em cada modalidade de compra analisada.

Os dados tabulados permitirão organizar, classificar e vislumbrar variáveis que não se percebem de maneira imediata, mas que impactam sobre o cálculo da vantajosidade econômica. Assim, será possível realizar uma análise comparativa do impacto financeiro entre os dois cenários analisados: contratos prorrogados versus uma realidade hipotética, na qual a mesma amostra de contratos houvesse sido licitada. A partir dessa comparação se verificará a existência ou não existência da vantajosidade na prorrogação de contratos de serviços de execução continuada.

## **2. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Os contratos celebrados pela Administração Pública possuem características específicas que estão definidas em Lei. Segundo Di Pietro (2012) existe divergência entre os autores a respeito dos contratos administrativos, podendo-se identificar três correntes principais: a que nega a existência de contratos administrativos; a que considera que todos os contratos celebrados pela administração são contratos administrativos e a que aceita a existência dos contratos administrativos como espécie do gênero contrato, com regime jurídico de direito público derogatório do direito comum.

A primeira corrente defende que o contrato administrativo não observa o princípio da igualdade entre as partes, o da autonomia da vontade e o da força obrigatória das convenções, que são características de todos os contratos. Não observa o princípio da igualdade entre as partes já que a Administração Pública ocupa posição de supremacia em relação ao particular.

Quanto à autonomia de vontade alega-se que ela não existe nem por parte da Administração Pública e nem por parte do particular que com ela contrata, já que ambos devem observar o estabelecido na Lei. Ademais, o contrato administrativo não observaria a força obrigatória das convenções, em decorrência da possibilidade de alterações unilaterais do contrato. Desta forma, para esta corrente, os chamados contratos administrativos seriam, na verdade, Atos Administrativos.

A segunda corrente preconiza que todo contrato celebrado pela administração seria, na verdade, um contrato administrativo, pois há sempre mediação do regime jurídico administrativo no estabelecimento da competência, da forma, do procedimento e da finalidade. Dessa forma, nos contratos celebrados pela Administração Pública aplica-se sempre o direito público e não o direito privado.

Já a terceira corrente, que é a dominante entre os administrativistas brasileiros, entende que existem os contratos de direito privado da Administração Pública e os contratos administrativos.

Os contratos de direito privado da Administração Pública regem-se predominantemente pelo Direito Privado e os contratos administrativos pelo Direito Administrativo. Assim, como exemplos dos primeiros pode-se citar a compra e venda de um imóvel ou a locação de uma casa para nela instalar uma repartição pública. Já como exemplo dos segundos pode-se mencionar a concessão de um serviço público, ou contrato de obra pública, ou, ainda, a concessão de uso de um bem público. Cabe ressaltar que mesmo os contratos regidos pelo Direito Privado, possuem algumas formalidades específicas estabelecidas pelo Direito Público.

Ainda segundo Di Pietro (2012), que alinha suas considerações com os preceitos da terceira corrente, a expressão “Contratos da Administração” é utilizada em sentido amplo, abrangendo os contratos celebrados pela Administração Pública que estão sob o regime de Direito Público como os que estão sob o regime de Direito Privado. E a expressão “Contrato Administrativo” é reservada para designar os ajustes que a administração celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo as regras do direito público.

Vale ressaltar que os contratos celebrados pela Administração Pública, sejam de Regime de Direito Privado ou Público, possuem algumas características importantes definidas pelo Direito Administrativo, tais como: a autoridade pública investida de poderes para contratar dispõe da competência segundo as regras do Direito Administrativo; as formalidades que precederão o contrato, como a autorização para contratar, a exigência de licitação e, eventualmente, os requisitos a serem atendidos, também se disciplinam pelo Direito Administrativo e os contratos da Administração no Direito Brasileiro, sejam administrativos ou não, são examinados quanto à sua legalidade pelo Tribunal Brasileiro de Contas, que, “em

caso de inobservância das normas a que estavam adstritos, pode solicitar ao Congresso Nacional que determine sua sustação.” (MELLO, 2012, p. 627)

## **2.1 Contrato de prestação de serviços e contrato de execução continuada: breve consideração conceitual**

A Lei de Licitações e Contratos define Serviços no artigo 6º, inciso II:

II – Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais; (...)

Segundo Justen Filho (2012, p. 129), esta definição de serviço é genérica e defeituosa.

(...) afirma-se que serviço é toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, asserção que pode ser aplicada relativamente a qualquer contratação administrativa. É evidente que todo e qualquer contrato, tenha ou não por objeto um serviço, destina-se a obter utilidades de interesse para a Administração. Ou seja, a definição legal de serviço é dotada de elevado grau de defeituosidade.

Nas palavras do autor, serviço se define “numa acepção ampla, como a prestação por pessoa física ou jurídica de esforço humano (físico-intelectual), produtor de utilidade (material ou imaterial), sem vínculo empregatício, com emprego ou não de materiais, com ajuda ou não de maquinário.” (JUSTEN, 2012, p.129)

Ainda para o referido autor, a expressão serviço incluiria os serviços e as obras. Ambos seriam compreendidos como uma “obrigação de fazer”. Obras e serviços de engenharia são espécies de um gênero mais complexo que se relacionam ao conceito de contrato de prestação de serviço. Apesar de que ambas apresentam pontos em comum inegáveis, existe dificuldade na diferenciação entre elas, carecendo, ambas de uma diferenciação absoluta. Porém existem núcleos conceituais para o que seria obra e para o que seria serviço de engenharia, que permitem a qualificação inquestionável em certas hipóteses.

Para Justen Filho (2012) poderia ser feita uma diferenciação entre obra e serviço, pois a obra implica na construção e posterior transferência de alguma coisa. Seria uma “obrigação de fazer” e depois de “transferir o domínio”. Já a prestação de serviço seria apenas a “obrigação de fazer”.

Relativo ao conceito de serviço Furtado (2012, p. 510) apresenta o seguinte entendimento: “No campo do direito privado, as obras são consideradas modalidades de serviço. Tanto isso é verdade que sobre elas incide o Imposto Sobre Serviços (ISS).” A Lei nº 8.666/93, em seu Art. 6º, inciso I, no entanto, quis distinguir os serviços da obra, definindo esta última como “toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta”.

Apesar de entender que as obras são consideradas modalidades de serviços, Furtado (2012, p. 510) apresenta a seguinte diferenciação entre obra e serviço:

O critério usualmente adotado para distinguir esses dois contratos é o da verificação da tangibilidade, da materialidade de seu objeto. Será obra o contrato que crie nova materialidade, o mesmo não sendo verificado nos serviços. Assim, no caso de um edifício que necessite de “reforma”, como será criado novo aspecto material, será licitada e contratada a execução da obra. Ao contrário, na conservação (serviço), não será criado nenhum material visualmente novo.

Para a melhor compreensão do conceito de prestação de serviço também é necessário diferenciar serviço de compras. O serviço, como descrito anteriormente, é a “obrigação de fazer”, já a compra implica em uma “obrigação de dar”. As “obrigações de fazer” produzem o dever de executar uma prestação cujo núcleo essencial não reside na transferência do domínio de algum bem, ao contrário, na compra impõe-se ao devedor a obrigação da transferência da posse de um bem jurídico. Segundo Justen Filho (2012, p.133):

(...) a única solução reside em considerar que as compras se caracterizam quando existir obrigação de dar; haverá serviço quando for de fazer. A diferenciação não é própria do Direito Administrativo, mas retrata concepções tradicionais do direito civil. Em termos vulgares, é claro que o “dar” é uma modalidade de “fazer”. Juridicamente, porém, as duas categorias não se confundem. Há obrigação de dar quando o devedor se obriga a transferir a posse ou o domínio de um bem. Já a obrigação de fazer envolve atividade de outra ordem, podendo traduzir-se ou não em atividade pessoal do devedor. Sob um certo ângulo, o conceito de obrigação de fazer encontra-se por exclusão, a partir do conceito de obrigação de dar. Todas as prestações positivas a um sujeito, que não tenham por objeto a transferência do domínio ou da posse de um bem, caracterizam uma obrigação de fazer.

Esta diferenciação é importante, já que através dela pode-se compreender que os serviços de natureza contínua poderão ser celebrados por períodos superiores ao do exercício financeiro, enquanto as compras, ainda que de caráter contínuo, deverão ter seus prazos de vigência limitados ao respectivo exercício financeiro, conforme dispõe o caput do Art. 57 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Assim sendo, um contrato de limpeza, por ser um serviço de natureza contínua, poderá ser prorrogado por até 60 meses. Por outro lado, a aquisição de produtos de limpeza, por exemplo, deverá ter o prazo de vigência limitado ao exercício financeiro.

Para que um contrato de prestação de serviço possa ter seu período prorrogado, é necessário que seja executado de forma contínua. Para compreender esta questão é necessário diferenciar, com relação ao prazo de execução, os contratos administrativos em contratos de execução continuada e execução instantânea (ou não continuados), conforme define a Instrução Normativa nº 02/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Anexo I:

- I- SERVIÇOS CONTINUADOS são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente;
- II - SERVIÇOS NÃO-CONTINUADOS são aqueles que têm como escopo a obtenção de produtos específicos em um período pré-determinado.

Os contratos de execução não continuada impõem às partes o dever de realizar uma conduta específica e definida. Com o cumprimento das obrigações das partes ocorre o exaurimento do contrato. Seria, por exemplo, o caso do contrato de compra e venda de um bem, pois,

quando o vendedor promover a transferência de domínio da coisa e o comprador liquidar o preço, o contrato estará exaurido.

Já os contratos de execução continuada impõem às partes o dever de realizar uma conduta que se renova ou se mantém no decorrer do tempo. Novamente como exemplo tem-se o contrato de prestação de serviços de limpeza, que impõe ao contratado a obrigação de realizar a mesma atividade todos os dias. Nesse caso, a execução pelo contratado da atividade de limpeza do estabelecimento no primeiro dia do contrato não significa o exaurimento do objeto contratual. Essa especificidade está contemplada no inciso II do Art. 57 da Lei de Licitação e Contratos Administrativos que abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, que se renovam no decorrer do tempo e que necessitam ser satisfeitas através de um serviço.

É oportuno observar que para Justen Filho (2012, p. 832):

A regra da prorrogabilidade não se vincula à importância do serviço, mas à previsibilidade da existência de recursos orçamentários para seu futuro custeio. Lembre-se que o dispositivo do Art. 57 vincula-se à disciplina orçamentária. Um serviço contínuo, relacionado com uma necessidade permanente e renovada, poderá ser contratado com previsão de prorrogação porque se presume que sempre haverá inclusão de verbas para sua remuneração no futuro. Logo é perfeitamente possível que um serviço contínuo não apresente maior essencialidade – tal como se passa, sob certo ângulo, com o serviço comum de limpeza.

Serviços de natureza contínua são, portanto, serviços auxiliares e necessários à Administração Pública no desempenho das suas respectivas atribuições. São aqueles que uma vez interrompidos podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro, lembrando que o que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros.

## **2.2. Prazos dos contratos administrativos e condições inerentes a sua prorrogação**

A Lei de Licitações e Contratos estabelece algumas especificidades referentes ao prazo de vigência dos contratos administrativos.

De início, destaca-se que a vigência dos contratos administrativos deve ser sempre determinada, pois o Art. 57, § 3º, veda a realização de contratos com prazo de vigência indeterminado. Ademais, a duração dos contratos administrativos deve limitar-se à vigência dos respectivos créditos orçamentários. Entretanto, existem exceções a esta regra, conforme dispõe o artigo 57 da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:  
I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;  
II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

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

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010).

Observa-se no caput do artigo que nenhuma contratação poderá ter prazo de vigência que ultrapasse o crédito orçamentário ao qual se vincula, sendo que as exceções estão previstas nos incisos do dispositivo.

A prorrogação - definida como o prolongamento da vigência do contrato além do prazo estipulado inicialmente, mantendo-se os mesmos contratante/contratado e as mesmas condições previstas inicialmente - é uma possibilidade prevista na lei, mas para sua ocorrência são necessários diversos critérios, a saber: a concordância da contratante e da contratada; a limitação do prazo de prorrogação a 60 meses; a previsão de prorrogação no ato convocatório; a ausência de interrupção do contrato; a formalização através de termo aditivo e, finalmente, preços e condições mais vantajosas para a administração.

Segundo Justen Filho (2012), para que ocorra a prorrogação contratual prevista no inciso II do Art. 57 é necessária a concordância do contratante e do contratado. Desta forma, não existe a possibilidade de renovação automática do contrato, pois tanto a Administração Pública como a empresa contratada podem rejeitar a possibilidade de prorrogação.

Respalda esse posicionamento Jurisprudência do TJDF, segundo a qual:

(...) a prorrogação dos contratos administrativos é ato bilateral, de natureza convencional, não podendo ser imposta a qualquer das partes. Assim, não há direito subjetivo dos contratados a prorrogarem seus contratos mantidos com a administração pública, mormente se o ente estatal entende que a sua continuidade não mais assiste ao interesse público. (TJDF, 2010, s/p)

De acordo com o inciso II do Art. 57 da Lei nº 8.666/1993 o período máximo que um contrato pode obter, contando com a prorrogação, é de 60 meses. Este prazo é contado considerando-se o prazo previsto no contrato inicial e o prazo das prorrogações posteriores.

Além deste prazo pode ocorrer a prorrogação excepcional, conforme prevê o Art. 57 § 4º da Lei nº 8.666/1993. Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do Art. 57 da Lei nº 8.666/1993 poderá ser prorrogado por até doze meses.

Cabe ressaltar que a prorrogação de contrato por períodos iguais e sucessivos ao contrato original não é obrigatória. A Lei nº 8.666/1993 expressamente se refere a prorrogação por períodos iguais e sucessivos, mas é relativizada pela Doutrina, pelo Decreto nº 38.872/1986 e pelo Tribunal de Contas da União.

No âmbito da União, o Decreto nº 93.872/1986 disciplina o procedimento a ser observado em caso de obrigações que ultrapassem o exercício financeiro, conforme dispõe, *in verbis*:

Art. 30. Quando os recursos financeiros indicados em cláusula de contrato, convênio, acordo ou ajuste, para execução de seu objeto, forem de natureza orçamentária, deverá constar, da própria cláusula, a classificação programática e econômica da

despesa, com a declaração de haver sido esta empenhada à conta do mesmo crédito, mencionando-se o número e data da Nota de Empenho.

§ 1º Nos contratos, convênios, acordos ou ajustes, cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, indicar-se-á o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem assim cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura.

Para Justen Filho (2012, p.833) “seria um contrassenso impor a obrigatoriedade de renovação por período idêntico. Se é possível pactuar o contrato por até sessenta meses, não seria razoável subordinar a Administração ao dever de estabelecer períodos idênticos para vigência.”

Reputar que as renovações deveriam ter necessariamente a mesma duração prevista para o período inicial do contrato equivale a privilegiar o método de interpretação literal (gramatical). Não é possível localizar uma única razão lógico jurídica para essa solução. Mais ainda, essa solução hermenêutica pode gerar dificuldades insuperáveis, sem trazer qualquer benefício para o cumprimento por parte do Estado de suas funções.

Segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União, é obrigatória à existência de cláusula específica para que ocorra a prorrogação dos contratos administrativos, (Decisão nº 586/2002 – Segunda Câmara do TCU): “Agora no que se refere à previsão da prorrogação no ato convocatório, resta esclarecer que, de fato, a prorrogação do inciso II depende de explícita autorização no ato convocatório. Sendo omissa o Edital, não poderá a entidade promover a prorrogação.”

Para que o contrato administrativo seja prorrogado, é necessário que seja formalizado o termo aditivo de prorrogação até o término da vigência contratual, uma vez que, após a data final de sua vigência, o contrato é considerado extinto, não sendo juridicamente cabível a prorrogação ou a continuidade da execução.

Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme pode ser compreendido nos seguintes processos julgados: “Proceda a tempestiva formalização dos aditamentos contratuais sempre que houver alteração de prazo.” (Acórdão nº 132/2008, Segunda Câmara do TCU)

Os contratos administrativos podem ser modificados nos casos permitidos em Lei. Essas modificações devem ser formalizadas por meio de Termo de Aditamento ou Termo Aditivo, o qual pode ser usado para efetuar acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações, repactuações, além de outras modificações admitidas em lei que possam ser caracterizadas como alterações do contrato.

A Instrução Normativa nº 02/2008 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelece no § 3º, artigo 30: “A prorrogação de contrato, quando vantajosa para a Administração, deverá ser promovida mediante celebração de termo aditivo, o qual deverá ser submetido à aprovação da consultoria jurídica do órgão ou entidade contratante.”

É este o entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1257/2004), o qual determina que a administração “promova a celebração de Termo de Aditamento sempre que ocorrer

alteração de cláusula contratual, em especial a prorrogação do prazo de vigência, visando a atender o estipulado nos art. 60 e 61, da Lei nº 8.666/1993.”

Em razão da necessidade permanente do serviço, existe a possibilidade de prorrogação do contrato, sempre que o preço e/ou outras condições já explicitadas na justificativa deste trabalho sejam mais vantajosos para a Administração Pública.

Segundo Niebuhr (2013, p.773):

(...) antes de prorrogar contrato de prestação de serviços, para aferir a vantagem ou desvantagem em fazê-lo, a Administração deve proceder à pesquisa de mercado, tanto sob a ótica do preço quanto sob a perspectiva da qualidade ou técnica. Ocorre que a Administração deve conhecer a realidade do mercado que circunda o momento da prorrogação para afirmar se ela é ou não vantajosa.

A principal forma de aferir essa vantajosidade, portanto, seria realizar uma pesquisa de mercado, sendo a busca do menor preço praticado o mais importante indicador que muitas vezes reflete o próprio conceito de vantajosidade em si. A Instrução Normativa nº 02/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no artigo 30, §2º estabelece a necessidade de realização de pesquisa de preços, conforme dispõe, *in verbis*:

§ 2º Toda prorrogação de contratos será precedida da realização de pesquisas de preços de mercado ou de preços contratados por outros órgãos e entidades da Administração Pública, visando a assegurar a manutenção da contratação mais vantajosa para a Administração.

Desta forma, de acordo com a Instrução Normativa supracitada, a pesquisa de preços deve ser realizada na prorrogação contratual de forma a comprovar a vantajosidade para a administração Pública. Essa prática coincide com o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme pode ser constatado em diferentes processos julgados.

### **3. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ANALISADOS NA SESP/PR**

No âmbito da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Estado do Paraná, existem quatro Unidades Programáticas que requerem licitações e eventuais prorrogações contratuais: Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Científica e Departamento Penitenciário. Para este estudo, foi levantada uma amostra para análise com contratos administrativos que cumpriram as seguintes condições: 1) Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação como objeto; 2) Aditamento de prorrogação durante o ano de 2019; 3) Posto de servente de limpeza, regime de 40 horas semanais, sem adicionais<sup>1</sup> (noturno, risco ou insalubridade) contemplado no texto do contrato; 4) Sem aditivos de supressão ou adição de postos, para evitar distorções no cálculo do percentual do reajuste<sup>2</sup>. Salienta-se que aproximadamente 85% dos contratos que continham a categoria servente 40 horas semanais com aditamento de prorrogação em 2019

<sup>1</sup> Cargo escolhido para a análise.

<sup>2</sup> Permitiu-se na amostra a continuidade do Contrato 1007/2018, apesar de contemplar a supressão de dois postos de trabalho em seu processo de renovação. Permitiu-se essa excepcionalidade, já que o contrato é o mais recente (2018) e contempla apenas um aditivo de renovação ao longo de sua história, não dificultando assim, o cálculo do percentual de reajuste de renovação.

foram analisados. Somente um contrato que constava em sistema foi eliminado da análise pelo critério 4 supramencionado.

Como resultado, conseguiu-se uma amostra de 6 processos que será objeto desse estudo. O acesso a tais processos é público, porém foi utilizado o acesso interno “eProtocolo”<sup>3</sup> para levantamento dos dados, considerando-se que o pesquisador é servidor público lotado no Setor de Contratos da referida Secretaria.

Para determinar o percentual de reajuste da categoria analisada (serventes com jornada de 40 horas, sem adicionais), considerando que os aditivos de prorrogação firmados nos sucessivos anos não contemplam no corpo de seus textos a atualização dos valores por postos, mas somente a atualização do valor mensal total do contrato, e, considerando ainda que os holerites pagos pelas empresas contratadas não constituem informação pública, decidiu-se calcular o percentual total de reajuste utilizado nos contratos em questão, conforme demonstra a Tabela 1 e aplicá-los integralmente sobre os custos contratuais do cargo analisado, estimando assim seu valor reajustado, após o aditivo de prorrogação 2019.

TABELA 1 - PERCENTUAL DE REAJUSTE NOS CONTRATOS RENOVADOS

Número do Contrato	Valor mensal total cobrado no contrato inicial	Valor mensal total cobrado após o aditivo de prorrogação 2019	Percentual de reajuste total	Percentual de reajuste anual médio <sup>4</sup>	Novo valor pago por servente após reajuste
1. Contrato 545/2014	R\$ 6.151,37	R\$ 8.625,19	28,68%	5,73%	R\$ 2.605,17
2. Contrato 079/2015	R\$ 4.523,40	R\$ 5.913,78	23,51%	5,87%	R\$ 2.793,43
3. Contrato 265/2016	R\$ 7.050,15	R\$ 8.073,64	12,67%	4,22%	R\$ 3.061,08
4. Contrato 268/2016	R\$ 2.716,86	R\$ 3.111,28	12,67%	4,22%	R\$ 3.061,08
5. Contrato 269/2016	R\$ 5.433,72	R\$ 6.222,54	12,67%	4,22%	R\$ 3.061,08
6. Contrato 1007/2018	R\$ 25.459,29	R\$ 20.591,75 <sup>5</sup>	3,99%	3,99%	R\$ 2.941,67

Fonte: eProtocolo. Acesso em junho de 2019. Dados trabalhados pelo autor.

<sup>3</sup> Sistema de Protocolo Integrado desenvolvido para controle informatizado de documentos do estado do Paraná.

<sup>4</sup> O reajuste anual médio foi calculado dividindo-se o percentual de reajuste total pelo número de aditivos de prorrogação efetuados, a saber: Contrato 1 = 5 aditivos; contrato 2 = 4 aditivos, contratos 3, 4 e 5 = 3 aditivos e contrato 6 = 1 aditivo.

<sup>5</sup> Antes de aplicar o índice de reajuste foi subtraído o valor correspondente a 2 postos que foram suprimidos na renovação do contrato. Trata-se do único contrato com aditivo de supressão de postos que se permitiu continuar na amostra, já que o cálculo dessa supressão, por ser única e realizada antes da renovação do contrato, não dificultou o cálculo do índice de reajuste.

### **3.1 Custo médio do serviço em novos contratos licitados**

Com a finalidade de levantar os custo médio dos fornecedores em novos contratos licitados e posteriormente realizar uma observação comparativa e identificar onde reside a vantagem econômica (renovações *versus* licitações), decidiu-se pela análise de valores que constam em contratos licitados durante o ano de 2019, contratos esses que reuniram as seguintes condições: 1) Prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação como objeto; 2) Posto de servente de limpeza, regime de 40 horas semanais, sem adicionais (noturno, risco ou insalubridade) contemplado no texto do contrato.

Como resultado, conseguiu-se um total de 17 processos que serviram para o cálculo do custo médio do serviço em novas licitações. O acesso a tais processos também é público, porém novamente foi utilizado o acesso interno “*eProtocolo*” para levantamento dos dados. Descobriu-se que 100% dos novos fornecedores ofereceu um valor custo funcionário que se encontrava por debaixo dos 3 mil reais mensais.

### **3.2 Custo administrativo do processo licitatório**

Na Secretaria de Segurança Pública do Estado do Paraná, as solicitações de compras de materiais, equipamentos e contratação de serviços para o atendimento das necessidades de estoque e infraestrutura, assim como para a contratação de serviços terceirizados, são de responsabilidade de suas Unidades Programáticas (Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Polícia Científica, Departamento Penitenciário e Departamento da Polícia Civil). E a atividade de elaboração das Minutas dos Editais para contratação por meio de licitação é de responsabilidade do Setor de Licitação. Os processos de aquisição da Secretaria estão subordinados ao regime da Lei 8.666/93 e suas alterações subsequentes; ao Decreto nº 3.555/2000 (que regulamenta a licitação na modalidade pregão); ao Decreto nº 3.931/01 (que regulamenta o Sistema de Registro de Preços); à Lei 10.520/2002 (que institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a licitação na modalidade Pregão) e ao Decreto nº 5.450/05 (que regulamenta o Pregão Eletrônico).

No fluxo do processo de aquisição via licitação, o instrumento que dá início ao processo é a requisição de compra (emitida pelo setor com necessidade de aquisição de material ou contratação de serviços) onde são estabelecidas as quantidades e características do objeto, além de outras condições comerciais e técnicas. O instrumento que finaliza o processo é o contrato (transferido então para o Setor de Contratos e Convênios).

Os processos licitatórios elaborados pelo Setor de Licitações são efetuados através da modalidade pregão eletrônico, em sua totalidade. A Secretaria faz uso gratuito da plataforma “Licitações-e”<sup>6</sup>, que é um sistema de comércio eletrônico desenvolvido pelo Banco do Brasil.

---

<sup>6</sup> O Licitações-e é um sistema informatizado desenvolvido pelo Banco do Brasil que possibilita a realização de licitações de bens e serviços junto à fornecedores previamente cadastrados por intermédio da Internet. No processo de cadastramento, o usuário firma o termo de adesão ao regulamento e pode nomear representantes.

A modalidade pregão eletrônico traz redução do tempo gasto nas contratações, dos custos das suas aquisições e maior transparência nos seus processos de contratação.

O pregão eletrônico apresenta vantagem em relação ao modelo de pregão presencial e preços mais competitivos, mas as Unidades Programáticas costumam explorar o máximo das possibilidades de prorrogação que são permitidas por lei para os contratos de prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, apenas recorrendo à novas licitações quando todas as possibilidades de prorrogação foram esgotadas. No entanto, os custos administrativos e os tempos dedicados a cada modalidade de processo de compra (licitação *versus* prorrogação) são distintos e por isso decidiu-se estimá-los para poder verificar com maior respaldo se a modalidade licitatória é efetivamente mais vantajosa frente à prática comum de prorrogá-los. Para o cálculo do custo administrativo licitatório, utilizou-se como referência a metodologia utilizada no trabalho “O Custo do Pregão Eletrônico e a Aplicação do Princípio da Economicidade - Caso Eletrosul”, publicado no 5º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças e Iniciação Científica Em Contabilidade, no ano de 2014, com algumas adaptações<sup>7</sup>.

O processo de pregão eletrônico envolve pregoeiros, equipe de apoio e setor jurídico. Considerando as médias salariais conforme cargo assignado mais os adicionais pagos pela Secretaria, tem-se a média ponderada dos custos envolvidos. Uma vez que se busca o custo de pessoal gerado para a Secretaria, é preciso incluir os encargos sociais e trabalhistas para apurar o custo real. Estes valores estão demonstrados na Tabela 2.

Diante da ampla carga de encargos sociais e trabalhistas impostos por legislação, o custo hora incrementa consideravelmente, como demonstra a Tabela 3. Para o cálculo do custo da hora, foi considerada a remuneração média dividida por 176 (cento e setenta e seis) horas, uma vez que são 8 (oito) horas diárias em 22 (vinte e dois) dias úteis médios mensais por ano, conforme SEBRAE (2011) *apud* GAIVOTA; DUCATI, 2014, pg. 11.

O tempo de realização de cada atividade envolvida na licitação varia de acordo com a complexidade do objeto a ser adquirido, valor orçado, entre outros aspectos. Por meio de entrevista com os envolvidos, estabeleceu-se o tempo médio de cada atividade (Tabela 4).

---

<sup>7</sup> As adaptações consistiram em calcular os encargos sociais, trabalhistas e benefícios de acordo aos cargos administrativos lotados na SESP/PR e em não considerar no custo da atividade os tempos gastos em execução de recursos e impugnações, já que a imensa maioria dos processos realizados pela Secretaria não contempla essas etapas. O estudo contábil utilizado como base não contempla o custo hora administrativo para prorrogações. O autor realizou adaptações no estudo de referência para calcular esses custos.

GUSINSKI, Lucas E.; PASSOS, Fabiana M. de. Prorrogação de contratos administrativos versus novas licitações: onde reside a vantagem? **Revista Direito UTP**, v.1, n.1, jul./dez. 2020, p. 204-226.

**TABELA 2 - CUSTO TOTAL MENSAL POR FUNCIONÁRIO ENVOLVIDO NO PROCESSO LICITATÓRIO**

GRADUAÇÃO/ CARGO	VENCIMENTOS (R\$)	ENCARGOS SOCIAIS (R\$)			ENCARGOS TRABALHISTAS (R\$)		BENEFÍCIO (R\$) Adicional por função de Gestão Pública	CUSTO TOTAL MENSAL (R\$)	
		Férias	PRPREV/ INSS	FGTS	Adicional de férias	13º salário			
<b>PREGOEIROS</b>									
1	Investigador de polícia	6.160,84	878,40	862,52	0	195,09	847,59	3.517,45	12.461,89
2	Investigador de polícia	7.869,70	932,30	1.101,76	0	249,20	892,95	2.216,14	13.262,05
3	Soldado 1ª. classe	4.476,86	593,19	425,30	0	141,76	587,59	2.216,14	8.440,84
4	Soldado 1ª. classe	4.476,86	593,19	425,30	0	141,76	587,59	2.216,14	8.440,84
5	Cargo em comissão - 04-c	2.925,72	266,54	272,73	0	91,02	273,06	0,00	3.829,07
<b>APOIO</b>									
6	Estagiário 6 horas E. superior	698,28	58,19	0,00	0	0,00	0,00	0,00	756,47
<b>JURÍDICO</b>									
7	Cargo em comissão - 01-c	4.583,10	423,64	500,58	0	145,13	435,39	0,00	6.087,84
8	Cargo em comissão - 01-c	4.583,10	423,64	500,58	0	145,13	435,39	0,00	6.087,84
9	Cargo em comissão - 01-c	4.583,10	423,64	500,58	0	145,13	435,39	0,00	6.087,84
10	Investigador de Polícia	6.160,84	769,96	862,52	0	195,09	739,15	2.216,14	10.943,70
11	1º Tenente	12.315,18	1.308,44	1.169,94	0	389,98	1.293,04	2.216,14	18.692,72
12	Estagiário 4 horas E. médio	368,72	30,73	0,00	0	0,00	0,00	0,00	399,45

Dados trabalhados pelo autor

**TABELA 3 - CUSTOS RELATIVOS AOS RECURSOS HUMANOS ENVOLVIDOS NO PROCESSO LICITATÓRIO**

FUNÇÃO	SALÁRIO MÉDIO MENSAL (R\$)	CUSTO MÉDIO MENSAL (salário+encargos+benefícios) (R\$)	CUSTO HORA (R\$)
Pregoeiro	5.182,00	9.286,94	52,76
Apoio	698,28	756,47	4,29
Jurídico	6.445,06	8.049,90	45,73

Dados trabalhados pelo autor.

TABELA 4 - CUSTO MÉDIO DE CADA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA CORRESPONDENTE AO PROCESSO LICITATÓRIO

EXECUTOR	ATIVIDADE	TEMPO MÉDIO (em horas)	CUSTO ATIVIDADE (R\$)
Pregoeiro	Elaboração de edital	16	844,16
	Publicação	2	105,52
	Esclarecimento	8	422,08
	Operação da sessão da disputa por lote	2	105,52
	Emissão de relatório e contrato	2	105,52
	Registo no sistema de informação	1	52,76
	Arquivamento	2	105,52
Apoio	Análise de edital	0,5	2,14
	Análise de documento de habilitação	1	4,29
Jurídico	Análise de edital	1,5	68,59

**Custo total com pessoal<sup>10</sup> 1.816,10**

Dados trabalhados pelo autor

Os editais de licitação da SESP/PR devem ser publicados no Diário Oficial Executivo. Essas publicações são gratuitas para a Administração. Já os resultados dos pregões eletrônicos realizados pela Secretaria, devem ser publicados no Diário Oficial de Comércio, Indústria e Serviço do Estado do Paraná. A publicação deve conter o nome da empresa ganhadora, a data da assinatura do contrato, o número de protocolo referente à contratação, bem como o objeto, a vigência e o valor contratual. O custo da publicação é de R\$ 30,00 (trinta reais) o centímetro de coluna, conforme autorização governamental do Estado do Paraná de 01/01/2018. A publicação de cada contrato ocupa, em média, 3 cm de coluna. Logo, o custo médio total de cada processo licitatório seria de R\$ 1.906,10, conforme demonstra a Tabela 5.

TABELA 5 - CUSTO ESTIMADO TOTAL PARA O PROCESSO DE LICITAÇÃO

CUSTO MÉDIO TOTAL COM PESSOAL (R\$)	CUSTO MÉDIO DE PUBLICAÇÃO (R\$)	CUSTO MÉDIO TOTAL (R\$)
1.816,10	90,00	1.906,10

Dados trabalhados pelo autor

### 3.3 Custo administrativo do processo de prorrogação

Na Secretaria de Segurança Pública do Estado do Paraná, as solicitações de prorrogações dos contratos de serviços de limpeza, asseio e conservação também são de responsabilidade de

suas Unidades Programáticas. A atividade de elaboração dos aditivos dos Editais é de responsabilidade do Setor de Contratos e Convênios que responde ao Grupo Administrativo Setorial. Os processos de renovação da Secretaria estão subordinados ao regime da Lei 8.666/93 nos seus artigos 60 e 61 e ao que estabelece o § 3º, do artigo 30 da Instrução Normativa nº 02/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em síntese, o fluxo do processo de prorrogação é composto por um instrumento de entrada que é a manifestação da necessidade pela Unidade Programática. Nessa manifestação se explicita a justificativa para a prorrogação solicitada, além de outras condições comerciais e técnicas tais como a apresentação de orçamentos solicitados a empresas fornecedoras do mesmo tipo de serviço e o novo preço reajustado pela empresa que pretende renovar o contrato. Como saída, há o instrumento contratual que é transferido, depois de todas as autorizações e assinaturas correspondentes, para Unidade Programática solicitante.

O processo de renovação envolve o trabalho dos funcionários do Setor de Contratos e Convênios e o Setor Jurídico. Considerando as médias salariais conforme cargo assignado mais os adicionais pagos pela Secretaria, tem-se a média ponderada dos custos envolvidos. Uma vez que se busca o custo de pessoal gerado para a Secretaria, é preciso incluir os encargos sociais, trabalhistas e benefícios para apurar o custo real. Estes valores estão demonstrados na Tabela 6.

TABELA 6 - CUSTO TOTAL MENSAL POR FUNCIONÁRIO ENVOLVIDO NO PROCESSO DE PRORROGAÇÃO

GRADUAÇÃO/ CARGO	VENCIMENTOS (R\$)	ENCARGOS SOCIAIS (R\$)			ENCARGOS TRABALHISTAS (R\$)		BENEFÍCIO (R\$)	CUSTO TOTAL MENSAL (R\$)
		Férias	PRPREV/ INSS	FGTS	Adicional de férias	13º salário	Adicional por função de Gestão Pública	
<b>CONTRATOS E CONVÊNIOS</b>								
1 Cargo em comissão - 01-c	4.583,10	423,64	500,58	0	145,13	435,39	0,00	6.087,84
2 Cargo em comissão - 04-c	3.677,31	337,59	373,77	0	116,44	349,34	0,00	4.854,45
3 Cargo em comissão - 04-c	2.925,72	266,54	272,73	0	91,02	273,06	0,00	3.829,07
4 Cargo em comissão - 04-c	2.925,72	266,54	272,73	0	91,02	273,06	0,00	3.829,07
5 Estagiário 6 horas Superior	698,28	58,19	0,00	0	0,00	0,00	0,00	756,47
6 Estagiário 6 horas E. superior	698,28	58,19	0,00	0	0,00	0,00	0,00	756,47
7 Estagiário 4 horas E. médio	368,72	30,72	0,00	0	0,00	0,00	0,00	399,44
<b>JURÍDICO</b>								
7 Cargo em comissão - 01-c	4.583,10	423,64	500,58	0	145,13	435,39	0,00	6.087,84
8 Cargo em comissão - 01-c	4.583,10	423,64	500,58	0	145,13	435,39	0,00	6.087,84
9 Cargo em comissão - 01-c	4.583,10	423,64	500,58	0	145,13	435,39	0,00	6.087,84
10 Investigador de Polícia	6.160,84	769,96	862,52	0	195,09	739,15	2.216,14	10.943,70
11 1º Tenente	12.315,18	1.308,44	1.169,94	0	389,98	1.293,04	2.216,14	18.692,72
12 Estagiário 4 horas E. médio	368,72	30,73	0,00	0	0,00	0,00	0,00	399,45

Dados trabalhados pelo autor

Diante da ampla carga de encargos sociais e trabalhistas impostos por legislação, o custo hora incrementa consideravelmente, como demonstra a Tabela 7. Para o cálculo do custo da hora, foi considerada a remuneração média dividida por 176 (cento e setenta e seis) horas, uma vez que são 8 (oito) horas diárias em 22 (vinte e dois) dias úteis médios mensais por ano, conforme SEBRAE (2011) *apud* GAIVOTA; DUCATI, 2014, pg. 11.

TABELA 7 - CUSTOS RELATIVOS AOS RECURSOS HUMANOS ENVOLVIDOS NA PRORROGAÇÃO DO CONTRATO

FUNÇÃO	SALÁRIO MÉDIO MENSAL (R\$)	CUSTO MÉDIO MENSAL (salário+encargos+benefícios) (R\$)	CUSTO HORA (R\$)
Setor Contratos	2.268,16	2.930,40	16,64
Setor Jurídico	6.445,06	8.049,90	45,73

Dados trabalhados pelo autor

O processo de prorrogação é muito mais simples e envolve um número menor de etapas. As especificidades de cada contrato pouco influenciam nos tempos de gestão de cada uma delas. Por meio de entrevista com os envolvidos, estabeleceu-se o tempo médio de cada atividade, conforme Tabela 8.

TABELA 8 - CUSTO MÉDIO DE CADA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA CORRESPONDENTE AO PROCESSO DE PRORROGAÇÃO

EXECUTOR	ATIVIDADE	TEMPO MÉDIO (em horas)	CUSTO ATIVIDADE (R\$)
	Ajustes na instrução processual	1	16,64
Setor Contratos	Confecção da minuta do termo aditivo	1	16,64
	Transformação da minuta em termo contratual	0,3	4,99
Setor Jurídico	Análise do aditamento	1	45,73
<b>Custo total com pessoal</b>			<b>84,00</b>

Dados trabalhados pelo autor

As prorrogações realizadas pela Secretaria devem ser publicadas no Diário Oficial de Comércio, Indústria e Serviço do Estado do Paraná. A publicação deve conter o nome da empresa cuja a prorrogação foi autorizada, a data da assinatura e o número de protocolo referente ao aditivo, bem como o objeto, a vigência e o novo valor contratual. O custo da publicação é de R\$ 30,00 (trinta reais) o centímetro da coluna, conforme autorização governamental do Estado do Paraná de 01/01/2018. A publicação de cada contrato ocupa, em

média, 3 cm de coluna. Logo, o custo médio total de cada processo de prorrogação seria de R\$ 174,00, conforme demonstra a Tabela 9.

TABELA 9 - CUSTO ESTIMADO TOTAL PARA O PROCESSO DE PRORROGAÇÃO

CUSTO MÉDIO TOTAL COM PESSOAL (R\$)	CUSTO MÉDIO DE PUBLICAÇÃO (R\$)	CUSTO MÉDIO TOTAL (R\$)
84,00	90,00	174,00

Dados trabalhados pelo autor

### 3.4 Análise e discussão dos resultados

De acordo às especificidades de cada contrato tabuladas, aos percentuais de reajustes calculados e aplicados ao cargo analisado em processos prorrogados, ao preço médio dos serviços em novos processos licitados e aos custos administrativos de prorrogações e licitações levantados no capítulo 3, foi possível analisar a amostra selecionada em dois cenários, e assim determinar onde reside a vantagem econômica: na prática da renovação de contratos pelo número de vezes que a lei permite (discutida no capítulo 2) ou na abertura de novos processos licitatórios a cada ano, mesmo considerando que os custos administrativos desse processo são várias vezes superiores aos custos do processo de prorrogação.

Em relação ao reajuste aplicado ao longo dos anos sobre a amostra de contratos renovados em 2019, pode-se observar (Tabela 1) que a maioria dos contratos sofreu um reajuste anual que ronda os 4%. Observa-se que os contratos 1 e 2, mais antigos, ainda depois de serem reajustados com os maiores percentuais acumulados (28,68% e 23,51%, respectivamente) figuram com o menor preço por servente em 2019. Isso demonstra a importância de conseguir os menores preços no contrato inicialmente licitado, pois mesmo com reajustes anuais superiores a data-base da categoria contratada, a tendência demonstrada no comportamento desses fornecedores é manter os preços abaixo do praticado pelo mercado ao longo dos anos. Metade dos contratos renovados em 2019 figura com o valor cobrado por servente em somas superiores aos 3 mil reais mensais.

Já observando o custo servente contratual que consta dos novos processos licitados em 2019 nota-se que em 100% dos casos as somas se encontram por abaixo dos 3 mil reais mensais, resultado que indica que a maior competitividade de mercado nos processos licitados via pregão eletrônico estaria impactando positivamente sobre os valores finais dos contratos.

Calculando-se o valor médio pago por servente às empresas contratadas, tanto em modalidade renovação de contratos, como em novos contratos licitados, foi possível determinar a diferença entre eles: R\$ 2.842,37 de custo médio para cada contrato licitado, contra R\$ 2.920,59 de custo médio para cada contrato renovados. A partir do cálculo dessa diferença foi possível projetar um cenário de economia anual, supondo que toda a amostra de contratos renovados houvesse sido licitada. Sendo assim, se multiplicado o custo médio

do cargo em novas licitações pelo número de funcionários da amostra (18 serventes) e se, posteriormente, multiplicado esse total pelos meses do ano (12 meses) contempla-se a economia anual hipotética que a Administração alcançaria - em termos de valores pagos diretamente às empresas contratadas - se a amostra fosse inteiramente licitada.

A economia média anual seria da ordem de R\$ 16.979,64 favorável à realização de processo licitatório, no entanto, essa diferença calculada é apenas o primeiro passo para determinar onde a vantajosidade verdadeiramente reside, já que até aqui foram considerados somente os custos referentes ao pagamento de fornecedores e ainda não foram contabilizados os custos inerentes ao processo administrativo de ambas modalidades.

De acordo com o que foi demonstrado na Tabela 5, o custo administrativo total de um processo licitatório é de aproximadamente R\$ 1.906,10, enquanto o custo administrativo para o processo de prorrogação, conforme resumido na Tabela 9, é de aproximadamente R\$ 174,00. A partir da determinação desses valores, pôde-se realizar 2 tipos de projeções, ambas contemplando o processo licitatório para a amostra: a) Somaram-se os custos administrativos aos custos médios pagos aos fornecedores, para determinar se haveria vantajosidade econômica em licitar novamente toda a amostra de contratos prorrogada; b) analisou-se cada contrato da amostra de maneira individual para determinar se em seu caso particular existe vantajosidade em optar por um novo processo licitatório.

Para realizar a projeção "a", somou-se ao custo fornecedor anual da amostra o custo administrativo correspondente a 6 processos de prorrogação (R\$ 1.044,00). Por outro lado, somou-se ao custo médio fornecedor dos novos processos licitados o custo administrativo correspondente a 6 processos de licitação (R\$ 11.436,60). Observa-se que prevaleceria a vantajosidade econômica na modalidade licitação. O custo anual hipotético total (custo fornecedor mais custo administrativo) nessa modalidade seria da ordem de R\$ 625.388,52, enquanto que na modalidade renovação o custo total anual seria R\$ 631.975,56.

Ou seja, ainda considerando que os custos administrativos de um processo licitatório são aproximadamente 11 vezes superiores aos custos administrativos de um processo de prorrogação, resiste a vantajosidade econômica na modalidade licitação, em razão do efeito compensatório do novo custo médio conseguido para o cargo de servente, nas licitações 2019. A economia anual para a Administração seria da ordem aproximada de R\$ 6.587,04, se de maneira arbitrária se determinasse para todos os contratos da amostra a obrigatoriedade de licitar em lugar de renovar. O preço mais competitivo do mercado, nesse caso, compensaria o elevado custo administrativo.

Para realizar a projeção "b", utilizou-se o custo contratual médio encontrado em novos processos licitados (R\$ 2.842,37) e o custo por servente em cada contrato após reajuste, conforme percentuais calculados na Tabela 1. Agregaram-se a esses valores os custos administrativos de cada processo e realizou-se de maneira específica, caso a caso, para todos os contratos prorrogados, uma projeção de custos tanto para a modalidade renovação efetivamente realizada como para a modalidade licitação hipoteticamente implementada, conforme demonstra a Tabela 10. Neste caso observa-se que a opção pelo processo licitatório de maneira específica e previamente estudada, de acordo às particularidades de cada contrato, entrega uma economia ainda maior para a Administração. Se aplicada a modalidade

licitação em lugar da modalidade renovação nos contratos 3 a 6, como demonstra a Tabela 10, a seguir, a vantagem econômica aumentaria 257%, aproximadamente, em relação à projeção “a”.

TABELA 10 - ANÁLISE DA VANTAJOSIDADE ECONÔMICA  
CONSIDERANDO AS PARTICULARIDADES DE CADA CONTRATO

Número do Contrato/ Protocolo	Nº de serventes em regime de 40 horas semanais, sem adicionais que contempla o contrato	Custo por servente após reajuste em 2019 (R\$)	Custo administrativ o estimado para renovação do contrato	Custo anual total em modalidade renovação (custo fornecedor + custo administrativo)	Custo médio por servente encontrado em novos processos licitados	Custo administrativo estimado para licitação	Custo anual total em modalidade licitação (custo fornecedor + custo administrativo)	Economia anual para a Administração caso optasse por nova licitação em lugar de renovação caso a caso
1. Contrato 545/2014	2	2.605,12	174,00	62.696,88	2.842,37	1.906,10	70.122,98	- 7.426,10
2. Contrato 079/2015	2	2.793,43	174,00	67.186,32	2.842,37	1.906,10	70.122,98	- 2.936,66
3. Contrato 265/2016	2	3.061,08	174,00	<b>73.639,92</b>	2.842,37	1.906,10	<b>70.122,98</b>	<b>3.516,94</b>
4. Contrato 268/2016	1	3.061,08	174,00	<b>36.906,96</b>	2.842,37	1.906,10	<b>36.014,54</b>	<b>892,42</b>
5. Contrato 269/2016	2	3.061,08	174,00	<b>73.639,92</b>	2.842,37	1.906,10	<b>70.122,98</b>	<b>3.516,94</b>
6. Contrato 1007/2018	9	2.941,67	174,00	<b>317.874,36</b>	2.842,37	1.906,10	<b>308.882,06</b>	<b>8.992,30</b>
								<b>16.918,60</b>

Dados trabalhados pelo autor

Foram destacadas as situações onde a modalidade licitação prevalece como mais vantajosa.

#### 4. CONCLUSÃO

A tecnologia da informação aplicada na Administração Pública influencia positivamente o processo de compras. De acordo com Braga *et al* (2008) ela reduz a quantidade de papéis envolvidos nos processos, gera transparência dos atos praticados pela administração e permite que mais fornecedores possam participar de qualquer parte do país ou do mundo, o que aumenta a competitividade e traz inúmeras vantagens para todos os envolvidos. O pregão eletrônico é uma modalidade de licitação que tem permitido incrementar a competitividade e agilidade nas contratações, possibilitando atender ao princípio da economicidade, uma vez que, com ela, quase sempre é alcançada uma redução considerável dos custos frente às modalidades licitatórias tradicionais.

No entanto, o custo administrativo dos processos licitatórios estudados, mesmo na modalidade pregão eletrônico, foi aproximadamente 11 vezes superior ao custo administrativo dos processos de prorrogação. Segundo Neves e Lima (2009) não seria aceitável realizar um procedimento de contratação que tenha o seu custo administrativo aproximado ao preço do bem ou serviço pretendido. O próprio bom senso já levaria, por si só, a essa conclusão.

Contudo, o presente estudo demonstrou, que em certa medida, o pregão eletrônico e os processos licitatórios mostram-se mais convenientes, mesmo diante da possibilidade da prorrogação de contratos anteriormente estabelecidos e considerando que os processos de licitação possuem um alto custo administrativo agregado. Concluiu-se através da análise dos resultados que os preços mais competitivos alcançados em 2019, via licitações eletrônicas,

não apenas compensam o elevado valor administrativo do processo como auferem vantajosidade econômica significativa sobre os serviços contratados.

Dessa forma, pôde-se observar que se a amostra de contratos renovados selecionada para análise fosse arbitrariamente licitada em sua totalidade, a Administração obteria uma vantagem econômica estimada da ordem de R\$ 6.587,04 anuais. Isso considerando que o estudo analisou apenas um dos diversos cargos descritos em cada contrato.

Por outro lado, quando a amostra foi analisada de maneira mais específica, considerando as particularidades de cada contrato, a modalidade licitatória se mostrou ainda mais vantajosa. A decisão por processos licitatórios - nesse cenário analítico mais criterioso - resultaria numa vantajosidade econômica 257% maior para a Administração, da ordem estimada de R\$ 16.918,60 anuais.

A prorrogação dos contratos administrativos de execução continuada, por períodos iguais e sucessivos ao contrato original, apesar de prevista na Lei nº 8.666/1993, não é obrigatória. No entanto, na prática observa-se que as prorrogações permitidas são exploradas ao máximo, o que gera resultados econômicos nem sempre convenientes para a Administração. Pode-se inferir, que a realização das pesquisas de preços de mercado, que acompanham as solicitações de prorrogação na SESP/PR, não são suficientes para assegurar o melhor preço e garantir a economicidade. Isso se dá, porque a atual competitividade do pregão eletrônico, onde mais fornecedores podem participar e fazer ofertas, reflete em preços mais vantajosos que podem compensar os elevados custos administrativos do processo licitatório, em muitos casos.

Logo, o estudo realizado aponta para a necessidade de uma análise financeira básica, antes da tomada de decisão por uma ou outra modalidade de procedimento administrativo. Se bem os processos licitatórios aplicados de maneira generalizada, para a modalidade de contrato e para a função específica analisada nessa investigação, demonstraram ser mais vantajosos para a Administração Pública, é possível alcançar cifras de economia ainda mais elevadas se consideradas as particularidades de cada contrato.

## REFERÊNCIAS

BANCO DO BRASIL. **Regulamento do Licitações-e**. Disponível em: < <https://www.licitacoes-e.com.br/aop/index.jsp>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

BRAGA, A. *et al.* Pregão Eletrônico: O novo aliado da Administração Pública para redução de custos e garantia da transparência: Estudo de caso do Bando do Brasil, Região Sudeste e Distrito Federal. *In: XI SEMEAD*, 2008, São Paulo. XI SEMEAD, 2008. Disponível em: <[https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos07/1103\\_Preg\\_o\\_Eletr\\_nico.pdf](https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos07/1103_Preg_o_Eletr_nico.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Instrução Normativa No 02, de 30 de abril de 2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <[http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02\\_30042008.htm](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm)>. Acesso em: 28 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Informativo de Licitações e Contratos nº 153. 2013**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/informativo-de-licitacoes-e-contratos.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DO PARANÁ. **Custo de Publicação**. Disponível em: <<http://www.imprensaoficial.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=7>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª edição. São Paulo: Editora Atlas S. A. 2012.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal De Justiça Do Distrito Federal. **Apelação Cível nº 1033246120058070001**, 6ª Turma Cível. Rel. Ana Maria Duarte Amarante Brito. Jul. 10.05.2010. Disponível em: <<https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9200742/apelacaoci-vel-apl-1033246120058070001-df-0103324-6120058070001/inteiro-teor102813717?ref=serp>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. 4ª edição. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2012.

GASPARINI, Diógenes. Prazo e Prorrogação do Contrato de Serviço Continuado. **Revista Diálogo Jurídico**. Número 14. 2002.

GAIVOTA SILVEIRA, Nauana; DUCATI, Erves. O Custo do Pregão Eletrônico e a Aplicação do Princípio da Economicidade - Caso Eletrosul. 5º Congresso UFSC de Controladoria, Finanças e Iniciação Científica em Contabilidade. **Anais...** 2014. Disponível em: <<http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/anais/5CCF/20140422145547.pdf>>. Acesso em: 01 jun. de 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª edição. Belo Horizonte: Fórum 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15ª. São Paulo: Editora Dialética. 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

GUSINSKI, Lucas E.; PASSOS, Fabiana M. de. Prorrogação de contratos administrativos versus novas licitações: onde reside a vantajosidade? **Revista Direito UTP**, v.1, n.1, jul./dez. 2020, p. 204-226.

NEVES, Marcelo; LIMA, Denise Hollanda Costa. Planejamento das licitações. Respeito ao princípio da economicidade. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2144, 15 maio 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/12878>>. Acesso em 18 de dez. de 2019.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 3ª Edição. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2013.

SANTOS, Luciana Barboza dos. Vantajosidade na prorrogação de contratos administrativos. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4281, 22 mar. 2015.