



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



PARECER JURÍDICO

Requerente: Secretaria Municipal de Educação

Assunto: Análise 1º Termo Aditivo de Prorrogação de Prazo Contratual

Natureza: Serviços Continuados

Memorando nº. 026/ADM/2017

Contratos: 2610001/2016/PMNP e 2610002/2016/PMNP



Trata-se de ato administrativo, cuja análise depende de identificação de preenchimento dos ditames da Lei de Licitações.

Na presente hipótese, trata-se de pedido de prorrogação de prazo contratual. Após solicitação prévia por parte da Secretaria responsável foi apresentada justificativa, segundo a qual, há necessidade de prorrogação do prazo contratual de prestação de serviços de transporte escolar para os alunos da rede pública municipal, dado a continuidade do serviço público, requer a prorrogação por período de 12 meses.

Por ocasião da contratação já se apresentou e se atestou todos os requisitos exigíveis, inclusive a proposta apresentada foi julgada a proposta mais vantajosa para a Administração, assim como todos os elementos contratuais na modalidade, autorizando-se assim, também a prorrogação contratual, analisando-se tão só os dispositivos pertinentes à prorrogação contratual na espécie, conforme adiante será delineado.

Tratando-se de contrato administrativo oriundo de contratação processo licitatório, a prorrogação exige da autoridade competente a prévia demonstração da manutenção das condições, exigida na Lei nº 8.666/1993. Da análise dos autos, já se comprovou pela contratação originária, mediante a documentação anexada, que o contratando preenche os requisitos legais para contratação. Tais requisitos, além da justificativa apresentada, permanecem, consoante ao que foi solicitado.

Passo então a analisar a natureza do serviço contratado. Serviços contínuos são aqueles que apóiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade. A interrupção desses serviços pode comprometer a continuidade das atividades administrativas, e **a contratação deles pode se estender por mais de um exercício.**

Na prestação de serviços continuados, os contratos a serem executados de forma contínua correspondem a obrigações de fazer e à necessidade pública permanente. Nesse caso, os contratos podem ter



PODER EXECUTIVO PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



sua duração prorrogada, mantendo-se preços e condições mais vantajosos para a administração. A exceção prevista se refere ao fato de esse tipo de contrato não se restringir aos limites de vigência dos créditos orçamentários, como é a regra para os contratos em geral, podendo permanecer em vigor após o final do exercício no qual foi formalizado e após o término da vigência do crédito ao qual estava vinculado.

O art. 57, inc. II, da Lei 8.666/93, trata da possibilidade de prorrogação dos contratos de serviços continuados, dispõe:

“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;”

O termo "poderão", inserido no texto do dispositivo legal, nos indica que a prorrogação do contrato é, indubitavelmente, uma faculdade da Administração.

A interpretação correta do dispositivo legal transcrito, entretanto, é a de que a faculdade da Administração de prorrogar o contrato de prestação de serviços está condicionada à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração.

Em regra, um processo administrativo que visa à prorrogação de um contrato administrativo de serviços contínuos deve ser instruído com os seguintes elementos:

- Demonstração de que se trata de serviços executados de forma contínua;
- Previsão no ato convocatório e no contrato do art. 57, II, da Lei 8666/93;
- Estar o contrato ainda em vigor;
- Não ultrapassar o limite de sessenta meses;
- Justificativa da prorrogação nos moldes do art. 57, inciso II, da Lei 8666/93
- Comprovação de que a prorrogação objetiva a obtenção de preços e condições vantajosos para a administração;
- Comprovação da existência de recursos orçamentários;
- Declaração do Ordenador de Despesas - art. 16, LC nº 101/2000;





PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



- Comprovação da regularidade da contratada;
- Autorização da autoridade competente;
- Minuta de termo aditivo em conformidade com as exigências legais, conforme análise e aprovação prévias do órgão de assessoria jurídica, nos termos do art. 38, parágrafo único da lei nº 8.666/93;

Para que se proceda à prorrogação, é necessário que estejam os autos devidamente instruídos, em especial no que se refere à continuidade dos serviços bem como a comprovação de que as condições do contrato permanecem vantajosas para a Administração. Tais dados são de responsabilidade de área técnica.

Além disso, necessário registrar que inobstante a precisão do art. 57, inc. II, da lei nº 8.666/93, em prorrogar-se por "iguais e sucessivos períodos", não há nenhum óbice a que seja efetuada prorrogação por período inferior ao inicialmente pactuado, desde que preenchidos os demais requisitos legais para a prorrogação. Pois a prorrogação constitui uma faculdade da Administração e desde que se afigure mais vantajosa.

Nesse sentido, é o exposto ensinamento de Jessé Torres Pereira Júnior, ao comentar a redação do art. 57, inc. II:

"Indaga-se se o inciso II, quando se refere à prorrogação "por iguais e sucessivos períodos", estaria a impor condição restritiva, de sorte a osbtar prorrogação com prazo diverso daquele inicialmente ajustado. A redação desse inciso II é a que mais tem sofrido alterações, dentre as mais de setecentas normas que integram a Lei nº 8.666/93. E continua a suscitar dúvidas, em parte devidas a equivocadas formulações. Veja-se o quanto e impróprio cogitar-se de prorrogação que não seja sucessiva. Não se percebe como seria possível prorrogar-se o prazo de um contrato de prestação continuada se esta já houvesse sido interrompida pelo implemento do termo final do prazo, coincidente com o término das obrigações, nos contratos a termo. É evidente que a prestação não pode sofrer solução de continuidade, devendo ser providenciada a prorrogação da execução antes daquele termo final.

Quanto à periodicidade igual, tampouco se percebe a inteligência de impedir-se prorrogação que almejasse, tão-somente, assegurar a continuidade





PODER EXECUTIVO

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



da prestação pelo tempo estritamente necessário e suficiente a uma nova contratação, direta ou mediante licitação. Entender-se diversamente poderia conduzir, nessas circunstâncias, ato de gestão econômica, na medida em que a Administração não pudesse prorrogar o contrato pelos meses que bastassem, por exemplo, ao desfecho de licitação em curso para nova contratação do mesmo objeto.

Idêntica flexibilidade, em face das necessidades, do serviço público, condições deve presidir a interpretação sobre a obtenção de condições mais vantajosas para Administração. A casuística deve predominar em face das contingências a que se acharem sujeitos os interesses da Administração e as condições de mercado. Pode-se imaginar que, sob dadas circunstâncias, será vantajoso para a Administração obter do contratado aquiescência para a prorrogação nas mesmas condições originalmente pactuadas; sob outras circunstâncias, a mera manutenção dessas condições poderá revelar-se desvantajosa para a Administração. Impõe-se, destarte, que se lancem, nos autos do pertinente processo, relatórios e pareceres aptos a demonstrar o que seria vantajoso ou não para a Administração em cada caso, inclusive no que respeita à cláusula de garantia para a execução do objeto durante a prorrogação, nos contratos em que houvesse sido exigida.”

Feitas tais considerações, ainda é importante registrar que a vigência do contrato de serviço contínuo não está adstrita ao exercício financeiro.

De posse da justificativa e dos demais elementos constantes nos autos, não conseguimos visualizar justificativa plausível, para prorrogação por 12 meses, conforme a solicitação realizada. Embora a discussão sobre a diversidade do prazo seja pertinente, inclusive conforme já tratado ao norte, nesse momento entendo ser dispensável uma vez que não houve justificativa para prorrogação do prazo, além do prazo do contrato original que é de 60 dias. Assim, tenho que a análise do procedimento deve ser realizada tão somente sob este aspecto, bem como a possibilidade de prorrogação, neste caso, deve ficar adstrita ao prazo de 60 dias.





PODER EXECUTIVO PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Em análise aos presentes autos, observamos que foram realizadas pesquisas de preços junto a órgãos públicos, tendo a Empresa, apresentado preços compatíveis com os praticados. A prestação de serviço disponibilizado pela empresa supracitada é compatível e não apresenta diferença que venha a influenciar na escolha, ficando esta vinculada apenas à verificação do critério do menor preço.



Ademais, consta de sua documentação, todas as certidões de regularidade e negativa de débitos, bem como atestado de capacidade técnica.

No processo em epígrafe seria desnecessário realização de cotações devido à natureza do objeto do procedimento, contudo, buscando averiguar os valores praticados com a Administração Pública, na forma do art. 15, inciso V da Lei nº. 8.666/93, juntou-se demonstrativos que corroboram o valor praticado.

Comparadamente a pesquisa realizada, demonstra-se que a contratação está dentro do valor de mercado, entretanto o critério do menor preço sempre é basilar à presidir a escolha do adjudicatário direto como regra geral, e o meio de aferi-lo está em juntar aos autos do respectivo processo pelo menos 03 (três) propostas, como de fato foi juntado

Importa ainda destacar que o procedimento está sob a ótica do instituto da essencialidade e continuidade do serviço público elencado. 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. É certo que a Lei de Licitações não apresenta um conceito específico para a expressão mencionada. 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. **É o caso em questão!** A essencialidade atrela-se à necessidade de existência e manutenção do contrato, pelo fato de eventual paralisação da atividade contratada implicar em prejuízo ao exercício das atividades da Administração contratante. Já a habitualidade é configurada pela necessidade de a atividade ser prestada mediante contratação de terceiros de modo permanente. Os órgãos oficiais da União já pacificaram o entendimento, de maneira que podemos afirmar que **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.



PODER EXECUTIVO PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Segue o mesmo raciocínio o conceito atribuído pelo Tribunal de Contas da União:

“Voto do Ministro Relator

[...]

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.)

Com base nisso, não há como definir um rol taxativo /genérico de serviços contínuos, haja vista a necessidade de analisar o contexto fático de cada contratação, a fim de verificar o preenchimento ou não das características elencadas. O importante é deixar claro que a necessidade permanente de execução, por si só, não se mostra como critério apto para caracterizar um serviço como contínuo. O que caracteriza um serviço como de natureza contínua é a imperiosidade da sua prestação ininterrupta em face do desenvolvimento habitual das atividades administrativas, sob pena de prejuízo ao interesse público.

Sem sombra de dúvidas o caso em apreço se amolda perfeitamente ao instituto invocado. Analisando-se o procedimento logo se vê que traria prejuízos a administração pública, aguardar a abertura de novo procedimento com vistas ao atendimento do serviço contratado, tendo em vista que a contratação obedeceu todos os ritos legais e obrigatórios, inclusive, tendo a previsão de prorrogação contratual, ainda mais que já foi justificado que a prorrogação se dará tão somente





PODER EXECUTIVO PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



pelo prazo necessário para a realização de novo processo licitatório, do qual então, espera-se que se obtenha melhores condições contratuais, dado a variação da necessidade da Administração.

Diante do exposto, sem maiores delongas, esta assessoria opina pela prorrogação e realização dos Termos Aditivos dos Contratos **2610001/2016/PMNP e 2610002/2016/PMNP**.

Recomenda-se em casos assim, que seja certificado nos autos de que o prestador de serviços aceita a proposta de prorrogação, salvo quando esta já estiver prevista no instrumento contratual.

Ressalto que na presente manifestação foram enfocados apenas aspectos legais com base nos elementos fornecidos, não sendo pertinente analisar os critérios de conveniência e oportunidade.

Portanto, abstraindo-se dos detalhes técnicos alheios a sua área de atuação, esta Assessoria Jurídica se manifesta favorável à celebração do referido Termo Aditivo.

Como a lei de licitações e contratos, no art. 61, parágrafo único, estabelece que “a publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia...”, recomendamos que se proceda às publicações de praxe, uma vez colhidas as assinaturas no referido Termo Aditivo.

Nesse contexto, emitimos parecer favorável à aprovação da respectiva minuta, pela prorrogação contratual, devendo ser empenhado o devido valor na dotação orçamentária própria do exercício correspondente.

S.M.J. é o parecer.

Novo Progresso/PA, 20 de dezembro de 2016.


Edson da Cruz da Silva
Assessor Jurídico
OAB/PA nº 14.271

