

Parecer n.º 1343/2022-NSAJ/FUNPAPA

Processo: 7502/2022

Assunto: Prorrogação do Contrato n.º. 068/2022

Tratam os presentes autos da prorrogação do Contrato n.º. 068/2022 firmado entre a FUNPAPA e a empresa 3I COMÉRCIO E SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO EM EQUIPAMENTOS ELETRO-MECÂNICOS-EIRELI, cujo objeto é a “Contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços contínuos de manutenção preventiva e corretiva com substituição de partes ou peças, Ar condicionados do tipo Janela, Minicentrais Split – Hi-Wall (Parede) e Mini Centrais Split Piso - Teto, Mini centrais Split Cassete e Mini centrais Split Torre” instalados nas dependências prediais dos órgãos e entidades da Prefeitura Municipal de Belém

A solicitação da prorrogação é feito pela Divisão de Obras e Manutenção, que, considerando a natureza continuada do serviço, ressalta a necessidade de propiciar um atendimento adequado à população.

Consta dos autos, além de outros documentos, cópia do contrato celebrado entre as partes e manifestação da empresa, anuindo com a prorrogação e sem solicitação de reajuste, bem como manifestação do fiscal do contrato, também favorável e pesquisa de preços e mapa de cotação apontando que o preço apresentado pela empresa é o mais vantajoso.

Foi juntando o Demonstrativo da Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro e a Declaração do Ordenador de Despesas referente à adequação necessária com a Lei Orçamentária Anual do Município de Belém.

Vieram os autos para manifestação.

É o relatório.

Passamos a análise do pleito.

A legislação admite a prorrogação do contrato administrativo, que deve ser entendida como o aumento do prazo contratual, mantida as mesmas condições anteriores e diante do mesmo contratado, desde que justificada por escrito e autorizada pela esfera competente. A prorrogação difere da renovação na medida em que esta pressupõe alguma modificação em cláusula contratual, por exemplo, no que diz respeito à forma de execução do contrato (*Manual de Direito Administrativo/ Alexandre Mazza. 3. ed.. São Paulo: Saraiva, 2013*).

O próprio contrato prevê a possibilidade de sua prorrogação, em sua Cláusula Vigésima Nona, senão veja-se:

*A vigência do Contrato será de **02 (dois) meses**, contados a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, limitada a 60 (sessenta) meses, desde que configurada a vantajosidade, submetidas ao que determina o art. 57, II, da Lei Federal nº 8.666/93, conforme a especificidade e a necessidade de atendimento da garantia do serviço contratado, com eficácia após a publicação do seu extrato no **DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO**.*

Por sua vez, dispõe o Art.57 da Lei nº. 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos):

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.

Assim, são os seguintes os requisitos para a prorrogação contratual: (i) contrato relativo à prestação de serviços contínuos¹; (ii) obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração; (iii) prorrogação, limitada ao total de sessenta meses; (iv) justificativa por escrita do interesse na prorrogação; e (v) autorização da autoridade competente para celebrar o contrato.

¹A definição de serviços continuados tem entendimento uniforme na doutrina, sendo entendida como aquela cuja falta paralisa ou retarda o serviço, de sorte a comprometer a correspondente função estatal (Jessé Torres Pereira Junior, in Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública), cabendo ao administrador, diante do caso concreto, enquadrar o serviço como continuado ou não (TCU, Acórdão 1382/2003).

Quanto a caracterização dos serviços como **contínuos**, ressalto que o próprio contrato assim o previu. Ademais, a prorrogação encontra-se dentro dos **limites de sessenta meses**.

Consta dos autos, ainda, memorando da Divisão de Obras e Manutenção solicitando a prorrogação e justificando o interesse desta Administração na continuidade.

Há, ainda, a manifestação do **Fiscal do Contrato**, manifestando-se favoravelmente a prorrogação.

Quanto a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, consta dos autos relatório de pesquisa de preços acompanhado de pesquisa de mercado na qual se aponta que a mesma foi realizada dentro dos parâmetros e critérios estabelecidos na Instrução Normativa nº. 065/2021 da CGL/SEGEP, concluindo que a empresa contratada apresenta o menor valor dentre as propostas recebidas.

No mais, sugere-se que a Direção do Departamento Administrativo ratifique os atos praticados pelos setores a ela subordinados.

Outro ponto a ser analisado é a questão da igualdade do prazo de prorrogação (*iguais e sucessivos períodos – Art.57, II*).

A exigência legal quanto à prorrogação do prazo em **iguais e sucessivos** períodos vem sendo abrandada pelos tribunais e pela doutrina.

Nesse sentido, MARÇAL JUSTEN FILHO (*in* Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 11ª Ed.), com a clareza que lhe é peculiar, analisa a situação em tela, nos seguintes termos:

É obrigatório respeitar, na renovação, o mesmo prazo da contratação original? A resposta é negativa, mesmo que o texto legal aluda a “iguais”. Seria um contra-senso impor a obrigatoriedade de prorrogação 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. Isso não significa autorizar o desvio de poder. Não se admitirá que a Administração fixe períodos diminutos para a renovação, ameaçando o contratado que não for “simpático”.

Mais ainda, 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.

Um exemplo simples permite compreender a questão. Suponha-se um contrato, sujeitável ao art.57, II, que seja pactuado no mês de outubro. Admitindo-se a regra da impossibilidade de contratação além da vigência do crédito orçamentário a que se subordinar, a contratação teria de fazer-se por três meses. Aplicar literalmente o art.57, inc. II, conduziria ao dever de a Administração produzir sucessivas renovações a cada três meses. Isso não traria benefício algum para as partes, mas apenas problemas.

Ora, qual impedimento lógico-jurídico a que a Administração contrate por três meses e, no início do exercício orçamentário posterior, promova a renovação por doze meses? Nenhum princípio ou dispositivo legal seria sacrificado. O único obstáculo é a redação literal do art.57, inc. II. Lembre-se, no entanto, que esse dispositivo teve a sua redação sucessivamente alterada e sua consolidação ocorren antes da LRF. Portanto, o princípio da razoabilidade conduz à admissão de renovações por período superior ou inferior ao inicialmente pactuado, especialmente tendo em vista as limitações do exercício orçamentário.

Ainda nesse sentido, a título de reforço do acima expendido traga-se a baila a manifestação do Tribunal de Contas da União (TCU) que tal qual a AGUE é órgão totalmente desconectado do âmbito municipal, porém que possui entendimento que serve de demonstração para o caminho que vem sendo trilhado em tais casos, senão veja-se:

TCU - Acórdão 771/2005 - Segunda Câmara

(...)

17.3. 6. 8 A prorrogação do contrato referido foi por tempo inferior à primeira prorrogação. Pelo disposto no art. 57, li, da Lei 8.666/93, a prorrogação deveria ser por iguais e sucessivos períodos. Contudo, pelo princípio da razoabilidade, se é possível prorrogar por até 60 meses, não há porque exigir-se a prorrogação por idênticos períodos, conforme ensinamentos sempre balizados do insigne autor Marçal Justen Filho, em sua obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos".

Como se demonstra, tanto para a doutrina quanto a jurisprudência, a regra da igualdade de períodos não é uma forma impositiva literal. Desta feita, não se deve adotar pura e simplesmente a interpretação gramatical de que as prorrogações devem ocorrer pelo mesmo prazo fixado no ajuste anterior, pois se procedendo assim poderiam ser geradas dificuldades insuperáveis, sem qualquer benefício para o cumprimento, pela Administração Pública, de suas missões institucionais.

Quanto a **autorização da autoridade** competente para celebrar o contrato, deve-se destacar que a prorrogação do contrato se enquadra dentro do âmbito dos atos discricionários.

Tais atos são aqueles nos quais a lei confere ao agente público a possibilidade de escolher a solução que melhor satisfaça o interesse público em questão, ou seja, a lei deixa a critério do administrador a escolha, dentre diversas alternativas, da mais adequada à realização da finalidade pública.

Isto é feito através da emissão de valores acerca da oportunidade e da conveniência da prática de determinado ato (mérito administrativo).

Cabe, portanto, a Administração decidir, quando do encerramento do presente contrato, se lhe é conveniente e oportuna a sua prorrogação.

Assim, a autoridade competente, antes da formalização da prorrogação, deve evidenciar que esta propicia o melhor preço e vantagem para a Administração.

Em conclusão, este NSAJ manifesta-se pela viabilidade da prorrogação do Contrato nº. 068/2022, sem que se prescindia da **autorização formal da autoridade competente** e, ainda, a manifestação de conformidade do **Controle Interno**.

Indispensável, também, a demonstração de que o contratado mantém as condições iniciais de habilitação.

Registro, ademais, que está em vigor o Decreto nº104.855/2022 – PMB, publicado no D.O.M. de 10 de agosto de 2022, dispondo sobre medidas de gerenciamento fiscal e financeiro. Referido Decreto aponta que ficam suspensas a celebração de novos contratos, inclusive aqueles relacionados a processos em andamento, bem como a realização de aditivos contratuais que importem em aumento quantitativo ou qualitativo nos contratos, desde que, em ambos os casos, resultem em aumento de despesas (Art.2º, inciso I, alínea “e”). No presente caso, tratando-se de prorrogação, não haverá aumento de despesas, ante a manutenção das condições anterior da contratação, pelo que não se aplica a vedação do citado decreto. Registro, ademais, que há saldo de quota liberado pela SEGEP, conforme indicado pelo Departamento Financeiro.

Consigno, por fim, a urgência da tramitação processual, considerando que o contrato está em vias de ter sua vigência encerrada.

Inclusive, registro, por oportuno, que tem se tornado rotineiro nesta Fundação o encaminhamento de processos com prazos exíguos para a análise deste NSAJ. Tal situação gera claros prejuízos a apreciação jurídica e, obviamente, também a posterior análise do Controle Interno, com evidentes riscos ao ordenador de despesas. Neste sentido, advirta-se que este NSAJ poderá vir futuramente a se negar a realizar as análises em prazos tão diminutos, inclusive com a sugestão da apuração de responsabilidade pelo encaminhamento processual em prazo inadequado.

É o parecer.

À apreciação superior.

Belém, 18 de novembro de 2022.