



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Parecer n.º 433/2020-NSAJ/FUNPAPA

Processo: 2566/20

Assunto: Prorrogação do Contrato n.º. 003/2020

Tratam os presentes autos da prorrogação do Contrato n.º. 002/2020 firmado entre a FUNPAPA e a Empresa ELITE SERVIÇOS DE SEGURANÇA EIRELI, cujo objeto é a Contratação de Empresa Especializada na Prestação de Serviço de Vigilância Ostensiva Armada.

Ao pleitear a prorrogação do contrato, o Setor de Vigilância solicita o prazo de 12 meses, havendo manifestação do Fiscal do Contrato favorável a prorrogação (fls.02/03).

Foi juntando o Demonstrativo da Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro (fls.27/28) e a Declaração do Ordenador de Despesas referente à adequação necessária com a Lei Orçamentária Anual do Município de Belém, esta ainda não assinada (fls.29).

Verifica-se que o contrato possui vigência até 30/05/20.

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 Mazzu. 3. ed.. São Paulo: Saraiva, 2013*).

Destaco, no mais, que o fato da Ata de Registro de Preços que originou o contrato eventualmente ter perdido a validade em nada influencia o pleito de prorrogação, tendo em vista que os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços terão vigência conforme as disposições contidas nos instrumentos convocatórios e respectivos contratos, obedecido o disposto no art. 57, da Lei n.º 8.666, de 1993 (Art.4º, §1º do Decreto Municipal n.º48804/2005 - DOM n.º 10.493, de 31/08/2005).



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Assim, será admitida a prorrogação dos contratos de acordo com as regras previstas no art. 57 da Lei nº 8.666/93, desde que esse contrato inicial (e não a prorrogação) tenha sido assinado durante a vigência da Ata. Em outras palavras, isso significa que um contrato decorrente de uma Ata de Sistema de Registro de Preços, a partir de sua assinatura, passa a se vincular às regras do art. 57 da Lei nº 8.666/93.

Nesse sentido, inclusive, é o disposto no Decreto Municipal nº48804/2005 (DOM nº 10.493, de 31/08/2005):

Art. 4º

§ 1º Os contratos decorrentes do SRP terão vigência conforme as disposições contidas nos instrumentos convocatórios e respectivos contratos, obedecido o disposto no art. 57, da Lei nº 8.666, de 1993.

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.

Quanto a prorrogação, destaco o previsto na Cláusula Sexta do presente Contrato:

6.1. O prazo de execução do objeto deste Contrato inicia-se na data de sua assinatura, encerrando-se em 03 (três) meses, podendo ser prorrogado através de Termo Aditivo, conforme a necessidade da Administração, havendo concordância entre as partes. A vigência deste documento coincide com o prazo de execução, de acordo com o Art. 57, inc. II, da Lei Federal nº 8.666/93.

6.2. O presente contrato fica prorrogado, mediante Termo Aditivo a cada 12 (doze) meses, até o limite de 60 (sessenta) meses, caso sejam observados os requisitos abaixo enumerados de forma simultânea, e desde que autorizado formalmente pela autoridade competente, quais sejam:



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

- a) Os serviços forem prestados *REGULARMENTE* ao longo da vigência do contrato;
- b) A CONTRATADA não tenha sofrido qualquer punição de natureza pecuniária;
- c) A Administração mantenha *INTERESSE* na realização do serviço;
- d) O *VALOR* do Contrato permaneça economicamente vantajoso para a Administração;
- e) A CONTRATADA manifeste expressamente interesse na prorrogação.

Note-se que o contrato previu como requisitos (a) a regularidade da prestação dos serviços, (b) a ausência de punição de natureza pecuniária, (c) interesse da Administração, (d) vantajosidade do valor contratual e (e) manifestação expressa da contratada no interesse da prorrogação.

Ademais, considerando o Art. 57 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, deve-se vislumbrar ainda a caracterização como serviço contínuo¹, a limitação da prorrogação ao total de sessenta meses e a autorização da autoridade competente para celebrar o contrato, com a justificativa do interesse na prorrogação.

Quanto a caracterização dos serviços como **contínuos**, ressalto que o próprio contrato assim o previu, na cláusula Quarta, item 4.1 (“a serem executados de forma contínua), bem como ao citar o Art. 57, II na cláusula que trata da possibilidade de prorrogação.

Ainda, considerando a manifestação do Fiscal do Contrato favorável a prorrogação, pode-se vislumbrar que o serviço foi prestado com **regularidade**.

Ademais, a prorrogação encontra-se dentro dos **limites de sessenta meses**.

Anoto, no entanto, que **não foi demonstrado até o momento** que a prorrogação gera a **obtenção de preços e condições mais vantajosas** para a Administração, sendo que tal carência deve ser suprida.

Consigno que **não há informações** sobre se a contratada sofreu **punição de natureza pecuniária**, bem como também **não há manifestação expressa da contratada** que demonstre ter interesse na prorrogação.

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

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).



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

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 ocorreu 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

(...)

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".

Note-se que o próprio Supremo Tribunal Federal (MS nº 54785/DF, Rel. Ministro CARLOS AYRES BRITTO, DJ 20/11/07) segue o mesmo caminho:

STF – MS nº 54785/DF “EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DETERMINAÇÃO DE RENOVACÃO DO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA.

*Ato do Tribunal de Contas da União que determinou à Administração Pública a realização de nova licitação. Prorrogação do vigente contrato por prazo suficiente para que fosse realizada nova licitação. **A escolha do período a ser prorrogado, realizada de acordo com o disposto no contrato celebrado, insere-se no âmbito de discricionariedade da Administração. Segurança denegada.**”(destacou-se)*

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

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, de acordo com o que estabelece o inciso II do art. 57, da lei nº 8.666, de 1993.

Em conclusão, este NSAJ sugere o prosseguimento do feito, devendo a Administração atentar para as observações e requisitos legais apontados, com a **regularização de todas as omissões acima apontadas**.

Estando os mesmos satisfeitos, consoante a fundamentação supra, não haverá óbices ao aditamento do **Contrato nº. 002/20** pelo período de 12 (doze) meses sendo necessária ainda a manifestação de conformidade do **Controle Interno**.

Necessária ainda a respectiva **autorização do NIG** (Art. 8º. Fica vedada no corrente exercício a geração de despesa ou a assunção de obrigação que não observe os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, e previamente submetida a análise de sua viabilidade orçamentária e financeira pelo NIG).

Em tempo, ressaltamos a necessidade da assinatura da Declaração do Ordenador de Despesas-DOD (fls.29).

É o parecer.

À apreciação superior.

Belém, 28 de maio de 2020.