PARECER JURÍDICO Nº 186/2022

CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 20210041. SERVIÇO DE TELEFONIA MÓVEL PESSOAL PARA A CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS. PRORROGAÇÃO. SERVIÇO CONTÍNUO. ARTIGO 57, INCISO II, LEI Nº 8.666/1993. POSSIBILIDADE.

Interessado: DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

I – Relatório:

Vêm à Procuradoria Geral Legislativa os autos do Processo Licitatório nº A/2021-00003CMP, destinado à contratação de serviços de telefonia móvel pessoal para atender a Câmara Municipal de Parauapebas, para análise da possibilidade de prorrogação do Contrato Administrativo nº 20210041, pactuado entre a Câmara Municipal de Parauapebas e a empresa Claro S/A, com escopo no artigo 57, inciso II, da Lei de Licitações.

Compulsando os autos do processo que precedeu a contratação em tela, decorrente de adesão à Ata de Registro de Preços nº 001/2021, gerida pela Secretaria de Estado de Planejamento e Administração do Pará, verifico que as questões pertinentes à regularidade do feito até a celebração do contrato foram tratadas tanto por este Jurídico (Parecer nº 171/2021, fls. 421/427) quanto pelo Controle Interno (Parecer CI/CMP/nº 062/2021, fls. 437/440), pelo que me atenho à prorrogação contratual objetivada, formalizada pelos seguintes documentos: contrato nº 20210041 (fls. 470/482); memorando nº 531/2022-Diretoria Administrativa, solicitando a prorrogação do contrato (fls. 499); memorando nº 521/2022-Diretoria Administrativa, solicitando ao Departamento de Planejamento a tramitação de aditivo do contrato (fls. 500); despacho para pesquisa de preços (fls. 501); memorando nº 037/2022-Departamento de Planejamento, solicitando ao Departamento de Compras a realização de pesquisa de preços (fls. 502); memorando nº 077/2022-Departamento de Compras, encaminhando ao Departamento de Planejamento a pesquisa de preços (fls. 503/512); memorando nº 499/2022-Diretoria Administrativa, solicitando ao fiscal do contrato informações quanto à execução contratual

Avenida F, Quadra Especial, Bairro Beira Rio II, CEP: 68.515-000 – Parauapebas - Pará
Fones: (94) 3346-3914/3346-3913

(fls. 513); memorando nº 001/2022, da fiscalização do contrato, atestando a boa execução contratual (fls. 514); memorando nº 044/2022-Departamento de Planejamento, encaminhando à Diretoria Administrativa proposta de celebração de aditivo (fls. 515/520); consulta à contratada quanto ao interesse na prorrogação (Ofício nº 401/2022, fls. 521); aquiescência da contratada e certidões de regularidade fiscal (fls. 522/551); memorando nº 043/2022, solicitando ao Departamento de Contabilidade a indicação de dotação orçamentária (fls. 552); indicação de dotação (fls. 553); declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 554); autorização para aditivo contratual (fls. 555/556); cópia da Portaria nº 573/2021, que nomeia a Comissão Permanente de Licitação (fls. 557/558); relatório da Comissão Permanente de Licitação (fls. 559/562); minuta do termo aditivo (fls. 563/564) e despacho à Procuradoria Geral Legislativa para análise (fls. 565).

O processo está regularmente autuado, com todas as laudas numeradas e rubricadas pela Comissão de Licitação, constando em correta sequência cronológica. Todos os documentos estão lavrados pelas autoridades de direito.

É o relatório.

II – Análise Jurídica:

II.1 – Da Possibilidade de Prorrogação do Prazo de Vigência:

O contrato é um instrumento jurídico que exprime um acordo voluntário de vontades indissoluvelmente ligadas uma à outra, estipulando obrigações e contraprestações recíprocas entre as partes. No escólio da insigne professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o contrato administrativo deve ser enfocado como espécie do gênero contrato, assim definido:

> *"(...) a expressão* ***contrato administrativo*** *é reservada para designar tão somente* ***os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo o regime jurídico de direito público****." (Destaques no original)*

Certo é que a Administração, ainda que detentora de prerrogativas na celebração de ajustes junto a particulares, tem seu comportamento contratual jungido às disposições legais pertinentes, no

Avenida F, Quadra Especial, Bairro Beira Rio II, CEP: 68.515-000 – Parauapebas - Pará
Fones: (94) 3346-3914/3346-3913

caso, à Lei nº 8.666/1993, sendo-lhe defeso atuar de modo contrário ou não previsto em lei. Dito isto, anoto que a duração dos contratos administrativos está disciplinada no artigo 57 da Lei nº 8.666/1993, que dispõe, *in verbis*:

> *Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:*
> *(...)*
> *II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;*

Especial atenção há de ser voltada para o inciso II do dispositivo supra transcrito, que traz a disciplina que a Administração entende ser aplicável ao caso em análise para elastecer sua duração. Isso porque a regra, contida na cabeça do artigo, traduz a obrigatoriedade de atrelamento da vigência contratual aos respectivos créditos orçamentários, trazendo, seu desmembramento, o taxativo rol de exceções. Uma destas hipóteses é a prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que podem ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, observado o limite legal. Não obstante a previsão, a Lei de Licitações não define o que ou quais sejam os serviços contínuos, de modo que tal subsunção é casuística, orientada pela doutrina e pela jurisprudência.

Marçal Justen Filho já se ocupou do tema, trazendo as balizas que, a seu sentir, possibilitariam reconhecer os serviços que se enquadrariam na previsão do inciso II do artigo 57 da Lei de Licitações:

> *"A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro. Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também as necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades de menor relevância (tal como limpeza, por exemplo). O que é*

Avenida F, Quadra Especial, Bairro Beira Rio II, CEP: 68.515-000 – Parauapebas - Pará
Fones: (94) 3346-3914/3346-3913

fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço."[1]

Joel de Menezes Niebuhr trilha entendimento semelhante, calcado na identificação de serviço contínuo baseada na permanência da necessidade da Administração, o que exprime nestes termos:

> *"Em abordagem inicial, serviços contínuos, como o próprio nome revela, são aqueles prestados sem interrupção, sem solução de continuidade. Portanto, serviços que são prestados eventualmente não são qualificados como contínuos. Todavia, para qualificar serviço contínuo não é necessário que o prestador do serviço realize algo em favor da contratante diariamente. (...) Então, a rigor, serviços contínuos são aqueles em que o contratado põe-se à disposição da Administração de modo ininterrupto, sem solução de continuidade. Em vista disso, pode-se dizer que, em regra, os serviços contínuos correspondem à necessidade permanente de Administração, a algo que ela precisa dispor sempre, ainda que não todos os dias."*[2]

Igualmente esclarecedora é a lição de Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti:

> *"596. Como definir a natureza contínua de um serviço?*
> *O que caracteriza o caráter contínuo de um serviço é a sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente, ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que a sua interrupção possa comprometer a prestação do serviço público ou o cumprimento da missão institucional.*
> *A índole contínua do serviço demanda análise casuística, cujos vetores são: (a) se a execução do serviço a ser contratado constitui atividade cuja interrupção possa comprometer os objetivos institucionais; (b) se a prestação deva ocorrer em período indefinido ou definido e longo, para a satisfação de necessidade pública permanente; e (c) se a atividade é de apoio à realização das atividades essenciais do órgão ou entidade."*[3]

[1] FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª Ed. Editora Dialética. São Paulo: 2012.
[2] NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 4ª Ed. Editora Fórum. Belo Horizonte: 2015.
[3] JÚNIOR, Jessé Torres Pereira. DOTTI, Marinês Restelatto. 1.000 Perguntas e Respostas Necessárias Sobre Licitação e Contrato Administrativo na Ordem Jurídica Brasileira. 1ª edição. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017.

Avenida F, Quadra Especial, Bairro Beira Rio II, CEP: 68.515-000 – Parauapebas - Pará
Fones: (94) 3346-3914/3346-3913

À vista destas balizas iniciais, vislumbra-se circunstanciada justificativa às fls. 516 a 520 dos autos, de autoria do Departamento de Planejamento das Contratações, evidenciando a essencialidade dos serviços objeto da contratação em análise para a manutenção das atividades administrativas e institucionais da Câmara. Sem maiores incursões de mérito na justificativa apresentada pela Administração, tenho que as razões apresentadas dão suporte à caracterização da essencialidade e importância dos serviços de telefonia móvel para a Câmara Municipal de Parauapebas, tendo em vista especialmente que a telefonia móvel é o principal meio de comunicação utilizado por este Poder Legislativo, o que autoriza predizer que a solução de continuidade deste serviço prejudicaria sobremaneira o regular funcionamento desta Casa.

Há que se ressaltar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a temática converge para o entendimento de que a caracterização da essencialidade de um serviço para determinado órgão é casuística, ou seja, não há uma predeterminação legal dos serviços enquadráveis como essenciais, sendo necessário que, à vista das demandas e das peculiaridades do órgão público, seja avaliada a sua indispensabilidade para a manutenção das atividades finalísticas do tomador dos serviços. Nesse sentido:

> *"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".*[4]

> *"A definição como serviço de caráter contínuo deverá ser efetivada a partir da análise de cada caso concreto e de acordo com características e necessidades da instituição contratante".*[5]

> *"O caráter contínuo de um serviço (art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993) é determinado por sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das*

[4] Acórdão nº 132/2008 – 2ª Câmara. Rel. Min. Aroldo Cedraz, j. em 12/02/2008.
[5] Acórdão nº 4614/2008 – 2ª Câmara. Rel. Min. André Luís de Carvalho, j. em 28/10/2008.

Avenida F, Quadra Especial, Bairro Beira Rio II, CEP: 68.515-000 – Parauapebas - Pará
Fones: (94) 3346-3914/3346-3913

atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional".[6]

Há que se reconhecer, vista de todo o exposto, a incidência do disposto no artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 à avença ora tratada, autorizando, por conseguinte, seja sua vigência prorrogada nos termos propostos pela Administração.

Ultrapassada a possibilidade jurídica do pleito, há que se verificar se os autos em análise contém os elementos que atendam às exigências da Lei de Licitações para concessão da prorrogação da avença, de onde extraio os seguintes requisitos: demonstração da natureza contínua dos serviços (art. 57, II, Lei nº 8.666/1993); prorrogação por igual período ao inicialmente pactuado (art. 57, II, Lei nº 8.666/1993); obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração (art. 57, II, Lei nº 8.666/1993); obediência ao limite de vigência máximo de 60 meses (art. 57, II, Lei nº 8.666/1993); justificativa por escrito e prévia autorização pela autoridade competente (art. 57, II, Lei nº 8.666/1993); comprovação da manutenção das mesmas condições de habilitação exigidas na licitação (art. 55, XIII, Lei nº 8.666/1993); e previsão de dotação orçamentária suficiente para o custeio das respectivas despesas (arts. 7º, § 2º, III, e 55, V, Lei nº 8.666/1993). Complementando este rol de exigências, o Tribunal de Contas da União elenca mais dois pressupostos para a prorrogação contratual: previsão da possibilidade de prorrogação no edital ou contrato e existência de interesse tanto por parte da Administração quanto por parte da empresa contratada.

De início, considerando que somente pode ser prorrogado o ajuste que esteja vigente, anoto que o contrato em questão tem sua vigência prevista para findar somente em 20 de setembro de 2022, consoante se vislumbra do termo visto às fls. 470 a 482 do processo. Cabe dizer que, por se tratar da primeira adição de prazo, o limite de vigência máximo de 60 meses inscrito no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 está obedecido. Por sua vez, a demonstração da natureza contínua dos serviços restou caracterizada, conforme abordado alhures, escorada na justificativa expedida pelo Departamento de Planejamento das Contratações da Casa, acostada às fls. 516 a 520 dos autos.

[6] Acórdão nº 10138/2017 – 2ª Câmara. Rel. Min. Ana Arraes, j. em 28/11/2017.

Avenida F, Quadra Especial, Bairro Beira Rio II, CEP: 68.515-000 – Parauapebas - Pará
Fones: (94) 3346-3914/3346-3913

No que toca ao prazo de prorrogação, observo que a Lei de Licitações alude à prorrogação por período igual ao inicialmente pactuado (art. 57, inciso II). A Administração objetiva o elastecimento por 12 (doze) meses, ou seja, até o mês de setembro do exercício financeiro de 2023, coincidente com o prazo inicialmente ajustado. É de se observar neste ponto que, ainda que o prazo pretendido para a prorrogação divergisse do prazo original, não haveria óbice à celebração do aditivo, consoante bem elucida o escólio de Joel de Menezes Niebuhr:

> *"O inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93 prescreve que os contratos de prestação de serviços contínuos podem ser prorrogados por iguais e sucessivos períodos. O período igual a que se refere o legislador é o estabelecido no caput do artigo, isto é, o período do crédito orçamentário. (...) O período igual a que se refere o legislador não diz respeito ao prazo inicial de duração do contrato."*[7]

A evidenciação da vantajosidade da prorrogação, nos moldes encartados no artigo 57, inciso II, da Lei Nacional de Licitações, exige a demonstração de melhores preços e condições. Assim, surge para a Administração o encargo de materializar nos autos a comprovação de que a manutenção do ajuste em vigor é mais vantajosa do que a celebração de novo contrato, não somente sob o viés econômico, mas, também sob a ótica da satisfação das necessidades da Administração pelo contrato em vigor.

Neste viés, anoto que, para demonstrar a vantajosidade econômica da prorrogação, ou seja, que o valor contratado está em consonância com o que atualmente se pratica no mercado, o Departamento de Compras da Casa apresenta, às fls. 503 a 512, pesquisa de preços extraída do Banco de Preços, de onde se evidencia, obedecidos os parâmetros fixados para a pesquisa, que o ajuste em análise apresenta preços inferiores à média dos preços obtidos por outros órgãos e entidades da Administração Pública em contratações com objeto similar ao presente.

Ainda na seara da vantajosidade, agora analisada sob o viés de satisfação das necessidades da Administração, aponto que a servidora designada para exercer a fiscalização do ajuste atesta, às fls. 514 dos autos, que a contratada tem desempenhado de forma adequada e satisfatória as obrigações contratuais e que não há registro, até então, de qualquer ocorrência que desabone a conduta, a qualidade e a eficiência dos serviços prestados pela Claro.

[7] NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit.

Avenida F, Quadra Especial, Bairro Beira Rio II, CEP: 68.515-000 – Parauapebas - Pará
Fones: (94) 3346-3914/3346-3913

De mais, identifica-se no processo a indispensável consulta formal à contratada (fls. 521) e expressa manifestação de anuência desta com a prorrogação (fls. 522/525), juntada a comprovação de manutenção das condições primevas de regularidade fiscal e trabalhista (fls. 526/551). Compulsando a documentação, verifica-se que a certidão relativa aos tributos federais e à dívida ativa da União de fls. 526, observado o disposto no artigo 21 da Lei nº 14.148/2021, vencerá em data próxima à assinatura do aditivo, o que vai reclamar sua renovação. As certidões de fls. 528/531 e 547 e o Certificado de Regularidade do FGTS de fls. 551 estão com validade expirada ou a expirar antes da provável assinatura do aditivo, sendo necessário que a Administração solicite a apresentação das respectivas renovações previamente à celebração da prorrogação.

Verifica-se, às fls. 553, a indicação da dotação orçamentária suficiente para cobrir as despesas advindas do provável aditivo, em atendimento ao disposto nos artigos 7º, § 2º, inciso III, 14 e 38, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, assim como nos artigos 15 e 16, inciso II e parágrafo 4º, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000. Nada obstante, considerando que a adição contratual pretendida ultrapassa o presente exercício financeiro, de cujo orçamento decorreu a indicação de saldo, há que se alertar a Administração para que resguarde, no orçamento do exercício financeiro vindouro, saldo em dotação suficiente para custear a execução do presente contrato em todo o período previsto para o ano de 2023, juntando aos autos deste processo, tão logo vigente o orçamento do próximo exercício, a devida indicação de dotação orçamentária e também a correspondente declaração de adequação orçamentária e financeira expedida pelo ordenador de despesas exigida pelo artigo 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000.

De mais, cabe salientar que há expressa previsão contratual, inscrita na cláusula sexta, item 1, quanto à possibilidade de prorrogação da vigência contratual, à vista das hipóteses autorizadoras do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993. Ao fim, identifica-se no processo a necessária autorização expressa emanada pela autoridade competente (fls. 555/556) em atendimento ao que exige o artigo 57, § 2º, da Lei de Licitações.

Do que se extrai dos autos, portanto, nota-se que as exigências legais que autorizam a prorrogação do contrato em questão estão presentes – observado o quanto disposto na parte conclusiva deste parecer –, o que autoriza a celebração do respectivo aditivo.

Avenida F, Quadra Especial, Bairro Beira Rio II, CEP: 68.515-000 – Parauapebas - Pará
Fones: (94) 3346-3914/3346-3913

II.2 – Da Minuta do Aditivo:

A minuta pertinente à alteração contratual objetivada é vista às fls. 563/564 dos autos, revelando-se adequada ao fim proposto, não se evidenciando a necessidade de qualquer ajuste.

É a fundamentação fático-jurídica que serve de substrato às conclusões adiante expostas.

III – Conclusão:

À vista de todo o exposto, esta Procuradoria **ENTENDE**, **CONCLUI** e **OPINA:**

a) Possibilidade de prorrogação de prazo de vigência do Contrato Administrativo nº 20210041, celebrado com a empresa Claro S/A, que tem por objeto a contratação de serviços de telefonia pessoal móvel Câmara Municipal de Parauapebas, com esteio no artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 (item II.1);

b) Necessidade de atualização da indicação de saldo de dotação orçamentária relativa ao exercício financeiro de 2023, tão logo esteja vigente a lei orçamentária daquele ano, bem como da correspondente declaração de adequação orçamentária e financeira exigida pelo artigo 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000 (item II.1);

c) Necessidade de renovação dos documentos comprobatórios de regularidade fiscal e trabalhista já vencidos ou a vencer à época da celebração do aditivo (item II.1).

É o parecer, salvo melhor juízo.

Parauapebas/PA, 02 de agosto de 2022.

ALANE PAULA ARAUJO:74558838204

Assinado de forma digital por ALANE PAULA ARAUJO:74558838204
Dados: 2022.08.03 07:54:16 -03'00'

ALANE PAULA ARAÚJO
Procuradora Geral Legislativa
Portaria nº 007/2021

Avenida F, Quadra Especial, Bairro Beira Rio II, CEP: 68.515-000 – Parauapebas - Pará
Fones: (94) 3346-3914/3346-3913