

**Parecer nº 26/2018 – COMUS/PMB**

**Processo nº 036/2018- COMUS**

**Interessado: NAD/COMUS**

**Assunto: Análise acerca de minuta do termo excepcional justificado de aditamento de prazo ao contrato nº 001/2014 – COMUS**

**1. Contrato de prestação de serviços de publicidade de nº 01/2014. Prorrogação contratual. Exceção do Art. 57, II § 4º da 8.666/93. Adequação**

## **I – RELATÓRIO**

Na presente ocasião, realizamos análise minuciosa e materializada neste parecer, acerca do cabimento da prorrogação extraordinária ao Contrato nº 01/2014 – COMUS/PMB, de prestação de serviços de publicidade, de forma excepcional, em face do processo licitatório: Concorrência Pública nº 01/2018 – COMUS/PMB ainda encontra-se em curso.

Eis o relatório. Passa-se à análise.

## **II – ANÁLISE JURÍDICA**

Inicialmente, vale ressaltar que o presente processo, neste momento, deve ser analisado por esta Assessoria Jurídica em virtude de expressa determinação legal, constante do Art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 38 – O procedimento da Licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Como exposto, diante dessas considerações, extrai-se que os procedimentos administrativos estão sujeitos à análise prévia deste setor Jurídico, ressalvados aspectos técnicos, orçamentários e financeiros, visando desta forma, conferir legalidade aos atos administrativos e evitar flagrantes prejuízos ao erário, ficando, a análise desta AJUR/COMUS, restrita aos aspectos jurídicos de sua competência.

## **II.1 – A REGRA DA DURAÇÃO CONTRATUAL E O CASO DE SERVIÇOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA**

A Constituição Federal de 1988 tratou de estabelecer uma série de vedações para a criação de despesas públicas, no intento de vincular os gestores a limites, com vista a ideais de responsabilidade, e no seu Art. 167 já continha a vedação de contratações pela administração com prazo que exceda o crédito orçamentário a que esteja adstrito. O Regimento Geral de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 8.666/93, ao normatizar a matéria, definiu como regra geral para a duração dos contratos administrativos disposições consonantes com a disciplina constitucional, mas também, com vistas à eficiência das práticas administrativas e ao atendimento do interesse público, estabeleceu também o cabimento de exceções a regra geral, dentre as quais destacamos a prorrogação de contratos de serviços de prestação continuada, conforme vemos no Art. 57 da Lei nº 8.666/93:

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;

Para esses serviços específicos, a contratação abarcará a possibilidade, contratualmente prevista e fundada no Art. 57, II, de prorrogação, sem poder, no entanto, se estender indefinidamente, tendo como baliza o limite de 60 (sessenta) meses. Caso a contratação continue manifestamente vantajosa para a Administração, não haverá prejuízo pela aplicação dos referidos dispositivos. No entanto, com o alcance do limite de 60 (sessenta) meses, para manutenção da prestação do serviço continuado, deverá ser realizado novo procedimento licitatório, obedecendo todas as formalidades legais, incluindo a liberdade concorrencial.

## **II.2 – A NATUREZA CONTINUADA DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE**

A Lei nº 8.666/93 estabeleceu a exceção à regra geral de duração dos contratos administrativos para os “os serviços a serem executados de forma contínua”, mas não definiu nenhum rol, taxativo ou enumerativo, de quais serviços se encaixariam de fato nessa definição. Na verdade, esse silêncio normativo se justifica pela pluralidade de situações fáticas existentes na realidade administrativa. Qualquer tentativa de estabelecer uma lista desses serviços geraria reducionismos que prejudicariam a gestão pública, culminando na incapacidade de adaptação as novas realidades que surgem em razão da dinâmica social. Então, o juízo de caracterização da natureza contínua do serviço tem sido realizado a partir dos casos concretos, e a doutrina e a

jurisprudência trabalharam no sentido de definir um núcleo central de características que venham a identificar tais serviços, conforme vemos:

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 fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª Edição)

De forma semelhante, o Tribunal de Contas da União preconiza:

O caráter contínuo de um serviço é determinado por 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 (Acórdão nº 132/2008, 2ª Câmara do TCU).

Sintetizamos as informações supramencionadas nos seguintes enunciados, a fim de facilitar a caracterização dos serviços de prestação continuada:

1. Representará uma necessidade permanente, sem final programado ou perda da sua eficácia durante o tempo;
2. São melhor percebidos diante de necessidades essenciais, mas não se resumem a elas, possuindo maior abrangência com a aderência a necessidades de ordem administrativa e/ou de gestão;
3. Por vezes serão vitais para a realização da finalidade institucional de alguns órgãos, na medida em que alguns contratos serão imprescindíveis para as suas atividades.

Resta evidente, portanto, que a colocação dos serviços como de natureza continuada “deverá ser efetivada a partir da análise de cada caso concreto e de acordo com características e necessidades da instituição contratante” (Acórdão nº 4.614/2008, 2ª Câmara do TCU), devendo ser observado os critérios consagrados pela legislação, doutrina e jurisprudência para que se realize um tratamento coerente da matéria.

No caso em tela, esta Coordenadoria de Comunicação Social, parte contratante no Contrato nº 01/2014 – COMUS/PMB possui como finalidade planejar, coordenar e executar a política de Comunicação Social no âmbito da Prefeitura Municipal de Belém. Nesse cenário, a execução do Contrato de Publicidade nº 01/2014 – COMUS/PMB constitui eixo basilar da atuação da COMUS como Órgão da Administração, sem o qual muitas das suas atividades típicas restariam prejudicadas, inviabilizando até mesmo a sua manutenção.

Por todos esses elementos, concluímos preliminarmente pela clara subsunção do serviço de publicidade a categoria de execução continuada, e pelo acerto do trâmite administrativo, que até aqui promoveu renovações sucessivas do Contrato nº 01/2018 – COMUS/PMB, alcançando o limite máximo de 60 (sessenta) meses no dia 09 de Janeiro de 2019, nos termos do 6º Termo aditivo atinente ao referido contrato.

### **II.3 – A IMPREVISIBILIDADE DO PERCURSO LICITATÓRIO: CAUSA PARA A APLICAÇÃO DA PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL**

Conforme análise dos autos, percebemos a existência de justificativa assinada pela Coordenadora de Comunicação Social, a Sra. Socorro Fabiana da Silva Cabral, em prol da aplicação de outra regra excepcional do Art. 57, também relativa aos serviços de prestação continuada, mas agora no seu § 4º:

Art. 57 – [...]

§ 4º – Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses

Essa forma de prorrogação, quando abordada pelas Cortes de Conta, tem ganhado esclarecimentos, como vemos a seguir:

Utilize a faculdade prevista no § 4º do Art. 57 da Lei nº 8.666/93 somente em caráter excepcional ou imprevisível, para atender fato estranho à vontade das partes, abstendo-se de realizá-la apenas com a justificativa de preços mais vantajoso à Administração (Acórdão nº 429/10, 2º Câmara do TCU)

De fato, apesar dos esforços da Administração em se antecipar ao término da vigência contratual, que de antemão deu início a licitação, para não desgarnecer a publicidade institucional desta municipalidade, não deve ser possível finalizar a licitação em tempo hábil, como detalhado no corpo da justificativa:

Tal impossibilidade se deu por razões que extrapolaram o planejamento da Administração, sobretudo no que toca ao volume de recursos interpostos no decurso do certame, por vezes com sentido protelatório: houve uma impugnação e nove recursos administrativos, para os quais se exigem prazos para manifestação, contrarrazões e de resposta, o que acabou por prolongar o processo licitatório, sobretudo quando se exigia uma reanálise técnica, demandando empenho e perícia daqueles a quem era cabível realizá-la.

Tal situação se agrava no presente momento, com a atuação de uma das licitantes, que novamente trouxe seu pleito para apreciação administrativa, colocando em questão os atos praticados até aqui e o futuro resultado do certame.

Configurada a excepcionalidade que deu causa a necessidade de prorrogação contratual excepcional, não derivando de desídia ou negligência da Administração, mas sim do fluxo normal de um procedimento licitatório, entendemos pelo Cabimento do Art. 57, II, § 4º da lei 8.666/93 como opção válida e legal, que somará probidade na atuação da Administração à manutenção da prestação do serviço enquanto não encerrada a apreciação recursal na Concorrência Pública nº 01/2018 – COMUS/PMB.

Compulsando os autos, observamos, ainda, a presença de dotação orçamentária e da justificativa específica exigida nessa ocasião pelos órgãos de controle, bem como das cláusulas necessárias e indispensáveis encontram-se adequadamente postas e devidamente redigidas na minuta de termo excepcional, não ocorrendo transgressão a qualquer interesse da Administração Pública ou desrespeito à legalidade administrativa

### **III – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, esta AJUR/COMUS entende pelo cabimento da prorrogação excepcional pretendida, uma vez que restam preenchidos os seus requisitos, quanto a natureza continuada do serviço de publicidade, e pela imprevisibilidade que motivou a necessidade de prorrogação

Este é o parecer s.m.j.

---

**FABÍOLA SANTOS DE MATTOS DOPAZO**  
**ASSESSORA JURÍDICA – AJUR/COMUS**

---

**GLADSON PEREIRA AMÉRICO FILHO**  
**ESTAGIÁRIO – AJUR/COMUS**