



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

PARECER Nº 828/2020-NSEAJ/SEMAD
PROCESSO Nº 1972/2020 – SEMAD
PARTE INTERESSADA: SEMAD
ASSUNTO: PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL AO CONTRATO Nº
013/2015-SEMAD

Senhora Secretária,

1. DO RELATÓRIO

1.1. DA SÍNTESE FÁTICA

Trata-se de processo administrativo que versa sobre solicitação do Departamento de Gerenciamento de Contratos Corporativos – DGCC no que tange providências quanto a elaboração de instrumento hábil à prorrogação excepcional ao Contrato nº 013/2015-SEMAD¹, firmado entre a **SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DE BELÉM (SEMAD)** e a empresa **CLARO S.A**, com objetivo de prorrogar o prazo de vigência do citado Contrato, no intuito de que não haja descontinuidade na prestação de serviços de telefonia móvel pessoal na modalidade SMP com gerenciamento online de todas as linhas móveis contratadas com solução de conectividade sem fio, área de registro em todo o território nacional para comunicação de voz em via rede móvel, acesso à internet, correio eletrônico, por meio de aparelhos móveis e modems USB fornecido em regime de comodato, com tecnologia 3G/4G, e faturas do plano corporativo, de acordo com as especificações e quantidades constantes no Anexo I, para atender as necessidades dos órgãos e entidades da Prefeitura Municipal de Belém.

Considerando a prorrogação excepcional do Contrato Administrativo nº 013/2015-SEMAD e suas posteriores atualizações, por meio do 1º, 2º, 3º, 4º e 5º Termos Aditivos, este último, com vigência prorrogada até o dia 18 de Abril de 2020,

¹ PE SRP Nº 037/2015 - ATA RP 03/SEMAD/2017.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

com valor estimado anual de R\$ 965.099,16 (Novecentos e sessenta e cinco mil, noventa e nove reais e dezesseis centavos).

Conforme instrução processual, o atual contrato atende todos os órgãos da administração direta e indireta, com gestão integrada nesta SEMAD, garantindo o controle das despesas com serviços de telefonia móvel no município, tendo, no último período uma despesa anual no valor de R\$ 567.928,96 (Quinhentos e setenta e sete mil, novecentos e vinte e oito reais e noventa e seis centavos).

Considerando ainda que o serviço de telefonia móvel é contínuo e essencial para a comunicação e o desenvolvimento das atividades administrativas e operacionais nas áreas de segurança, mobilidade e saúde, por conseguinte, nas diversas ações de integração do comitê de gerenciamento da pandemia do coronavírus e os órgãos da PMB.

Considerando o disposto no Decreto Municipal nº 95.955-PMB, de 18 de março de 2020, que declara situação de emergência no âmbito do Município de Belém para enfrentamento preventivo da pandemia de coronavírus declarada pela Organização Mundial da Saúde – OMS.

Segundo consta nos autos, o departamento responsável informa que o Contrato Administrativo nº 013/2015-SEMAD já teve sua duração prorrogada por 60 (sessenta) meses, e que encontra-se em andamento o processo GDOC Nº 1543/2020 para nova contratação do serviço de telefonia móvel, fora sugerido a prorrogação por até 12 (doze) meses, em caráter excepcional, conforme artigo 57, § 4º da Lei Federal nº 8.666/93, para que o processo não sofra solução de continuidade.

É o breve relatório, sendo os autos submetidos à análise deste NSEAJ/SEMAD.

Desta feita, passa-se ao opinativo.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES DA LICITAÇÃO. DO CONCEITO, PARTES E FINALIDADE

Em análise preliminar, a licitação consiste em procedimento administrativo que visa assegurar igualdade de condições a todos aqueles interessados em firmar pacto com o Poder Público. A Licitação é disciplinada pela Lei Federal nº 8.666/93, elencando critérios objetivos de seleção das propostas de contratação mais vantajosas para com a Administração Pública.

2.1. DO DIREITO PÚBLICO. DO DIREITO ADMINISTRATIVO. DO ORDENAMENTO JURÍDICO. DA LEI DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. DA PRORROGAÇÃO DE PRAZO CONTRATUAL. DA PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL. DAS CONDIÇÕES E REQUISITOS. DO ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO. DA AMPLA PESQUISA DE MERCADO OU COTAÇÃO DE PREÇOS. DA VANTAJOSIDADE DA PRORROGAÇÃO CONTRATUAL

Ab initio, insta salientar que a presente manifestação far-se-á, exclusivamente, com base naqueles elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em análise jurídica. Por conseguinte, o exame deste NSEAJ/SEMAD se dá nos termos da legislação vigente, especialmente no que diz respeito aos **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS** e seus ajustes.²

Neste sentido, pedimos vênias para trazer à baila os ditames propagados pelo artigo 57, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93, segundo o qual prevê a possibilidade de prorrogação do prazo de vigência aos serviços de caráter contínuos. Vejamos:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...]

² Referência às normas regentes: Lei Federal nº 8.666/93; Lei Federal nº 10.520/02; Decreto Federal nº 5.504/05; Decretos Municipais nº 47.429/05, nº 49.191/05; nº 64.684/10, e, por fim, nº 48.804A/05, e demais legislações aplicáveis ao assunto.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

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 e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses.

Cumpre asseverar ainda a inteligência contida no §2º do dispositivo supracitado, que é de suma importância a necessidade de justificção escrita e prévia da autorização da autoridade competente em celebrar o contrato para a sua eventual prorrogção de prazo, *in verbis*:

Art. 57. *In omissis.*

[...]

§2º Toda prorrogção de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

Assim sendo, transcrevemos os seguintes requisitos para a devida formalização com vista a prorrogção dos contratos celebrados pela Administração Pública, *verbis*:

- (i) contrato relativo à prestação de serviços contínuos;
- (ii) obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração;
- (iii) prorrogção, limitada ao total de sessenta meses;
- (iv) justificativa por escrita do interesse na prorrogção; e
- (v) autorização da autoridade competente para celebrar o contrato.

Inicialmente, deve-se tecer algumas linhas quanto à natureza da contratação do 1º (primeiro) requisito, considerando que conforme consta na Cláusula Décima-Quarta – “Da Vigência” do instrumento contratual de origem, deu-se ao serviço contratado o tratamento dispensado àqueles de natureza continuada, na forma prevista no artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, que prevê a possibilidade de prorrogção por iguais e sucessivos períodos, até o limite de 60 (sessenta) meses. Destarte, o prazo de vigência do contrato administrativo ora celebrado entra esta



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Secretaria e o Particular – em voga – poderá ser prorrogado, desde que não ultrapasse o limite de 60 (sessenta) meses.

Em conformidade e estrito atendimento às peculiaridades de certas situações, a legislação especial criou 03 (três) exceções à regra geral. Nesses casos, os contratos podem ter sua duração mais extensa do que os créditos orçamentários de cada exercício financeiro. São eles:

1. Os contratos relativos a projetos fixados no Plano Plurianual;
2. Os contratos que tenham por objeto a prestação de serviços a serem executados de forma contínua, quando houver a previsão de preços e condições mais vantajosas para a Administração, ficando a duração limitada a 60 meses, embora com a possibilidade excepcional de ser acrescentado mais um período de doze meses, desde que haja a devida justificativa e autorização da autoridade competente (art. 57, § 4º, Estatuto);³ e
3. Os contratos em que a Administração quer alugar equipamentos e utilizar programas de informática, caso em que a duração pode se estender pelo prazo de até 48 meses após o início do ajuste.

Observa-se que, nos termos do § 4º do artigo 57 da Lei de Licitações e Contratos, o contrato administrativo de prestação de serviços contínuos, em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior àquela competente para celebrar o ajuste, poderá ser prorrogado por até 12 (doze) meses, após a vigência máxima de 60 (sessenta) meses. Vejamos:

“Cuidado ainda maior deve ter o gestor quando se valer da regra contida no § 4º do mesmo art. 57 da Lei 8.666/93, que prevê, em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, que o seu prazo poderá ser prorrogado em até mais doze meses. Essa prorrogação excepcional somente pode ser utilizada se houver argumentos que justifiquem a impossibilidade de ser realizada a licitação. Não se trata de decisão que envolva apenas argumentos relacionados à vantajosidade da manutenção do contrato. A decisão de prorrogar excepcionalmente o contrato com fundamento no art. 57, § 4º, deve justificar-se à luz da necessidade de o poder público não poder permanecer sem a prestação do serviço

³ A Lei nº 14.462/11 (Regime Diferenciado de Contratações – RDC) admitiu, também por exceção (art. 43), a duração do contrato até a data de extinção da APO – Autoridade Pública Olímpica, autarquia cuja criação fora autorizada pela Lei nº 12.396, de 21 de Março de 2011.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

e de não ter podido realizar a licitação em razão de fatores estranhos à sua vontade.”⁴

Nesse diapasão, segue o entendimento do Tribunal de Contas da União

– TCU:

A prorrogação contratual por até mais doze meses aplicável a serviços contínuos, além do limite de sessenta meses previsto, somente é pertinente em situações excepcionais ou imprevistas, diante de fato estranho à vontade das partes, não sendo cabível sua adoção justificável apenas pela vantajosidade de preços à Administração.

(TCU; Acórdão 1159/2008-Plenário; relator Marcos Vinícios Vilaça; sessão de 18.06.2008)

Deve ser evitada a prorrogação dos contratos de execução continuada além dos 60 meses previstos na Lei de Licitações, uma vez que a prorrogação contida no § 4º do art. 57 da norma é excepcional. Para tanto, deve ser realizado, a tempo, o processo licitatório para tais serviços.

(TCU; Acórdão 1938/2007-Plenário; relator Ubiratan Aguiar; sessão de 19.09.2007)

Ademais, a regra que possibilita a prorrogação excepcional do contrato de prestação de serviços executados de forma contínua deve ser aplicada de forma comedida, uma vez que a falta de planejamento ou a atuação desidiosa de agentes público não caracteriza, *per si*, situação excepcional e imprevisível apta a afastar o dever de licitar.

Importante, ainda, ressaltar que a Administração poderá optar, na prorrogação excepcional, por períodos inferiores, com renovações sucessivas, desde que respeitado o período legal de 12 (doze) meses previsto no § 4º do artigo 57 da Lei Federal nº 8.666/93.

Nesse sentido, *mutatis mutandis*, é o entendimento de Marçal Justen Filho:

A contratação pode fazer-se por período total de sessenta meses. Não se afigura obrigatória a pactuação por períodos inferiores. Trata-se de faculdade outorgada pela Administração, que poderá optar por períodos inferiores, com

⁴ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Licitações e Contratos Administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 414.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

renovações sucessivas (até atingir o limite de sessenta meses), as quais não precisam respeitar o mesmo prazo da contratação original, já que, se é possível prorrogar até sessenta meses, não seria razoável subordinar a Administração ao dever de estabelecer períodos idênticos para vigência.⁵

Insta salientar, ainda, o termo aditivo deve consignar a prorrogação pelo tempo estimado para realizar nova contratação, ressaltando-se a possibilidade de extinção antecipada do ajuste no caso de novo contrato ser assinado antes do período previsto.

Posteriormente, a legislação veio a admitir outra exceção: a dos contratos celebrados com base nos incisos IX (segurança nacional), XIX (materiais para as Forças Armadas), XXVIII (bens e serviços produzidos no país envolvendo alta complexidade tecnológica e defesa nacional) e XXXI (inovação e pesquisa científica e tecnológica para a autonomia e desenvolvimento tecnológico no país) do artigo 24 do Estatuto Federal. Nesses casos, a duração do contrato pode, especialmente, estender-se por até 120 (cento e vinte) meses, se houver interesse da Administração Pública.⁶

A Lei nº 8.666/93 prevê a possibilidade de a Administração Pública realizar prorrogação de prazo, desde que justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato

A definição de serviços continuados tem entendimento uniforme na Doutrina Brasileira. Nesta senda, para o jurista Jessé Torres Pereira Junior, a execução continuada é aquela “[...] cuja falta paralisa ou retarda o serviço, de sorte a comprometer a correspondente função estatal ou paraestatal”.

Em seguida, segue ainda o entendimento de Marçal Justen Filho quando leciona que:

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 10 ed. São Paulo: Dialética, 2004.

⁶ Artigo 57, inc. V, com redação da Lei nº 12.349, de 15 de Dezembro de 2010.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Na 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.

Nas lições de Diógenes Gasparini, a continuidade da execução de serviço consiste naquilo que:

[...] não pode sofrer solução de continuidade na prestação que se alonga no tempo, sob pena de causar prejuízos à Administração Pública que dele necessita. Por ser de necessidade perene para a Administração Pública, é atividade que não pode ter sua execução paralisada, sem acarretar-lhe danos. É, em suma, aquele serviço cuja continuidade da execução a Administração Pública não pode dispor, sob pena de comprometimento do interesse público.

Para o jurista Ivan Barbosa Rigolin:

[...] significa aquela espécie de serviço que corresponde a uma necessidade permanente da Administração, não passível de divisão ou segmentação lógica ou razoável em unidades autônomas, nem módulos, nem fases, nem etapas independentes, porém prestado de maneira seguida, ininterrupta e indiferenciada ao longo do tempo, ou de outro modo posto à disposição em caráter permanente, em regime de sobreaviso ou prontidão.

Não podendo ser em outro sentido, vejamos as lições trazidas por Leon Fredjda Szklarowsky, acerca da definição de serviços continuados, como sendo aqueles que, “[...] não podem ser interrompidos, não podem sofrer solução de continuidade, sob pena de causar prejuízo ou dano”.

Em arrematação, segue a inteligência de José dos Santos Carvalho Filho, o qual ensina que:

[...] apenas nas hipóteses legais poderá o contrato ser prorrogado, porque a prorrogação não pode ser a regra, mas sim a exceção. Se fosse livre a prorrogabilidade dos contratos, os princípios da igualdade e da moralidade estariam irremediavelmente atingidos. Daí a necessidade de rigorosa averiguação, por parte das autoridades superiores, no tocante às prorrogações contratuais.

Posteriormente, no tocante ao 2º (segundo) requisito, a fim de demonstrar e comprovar que os preços praticados no contrato em questão são mais



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

vantajosos para a Administração, deve-se observar a pesquisa de preços praticados no mercado junto às empresas do ramo dos serviços que se pretende prorrogar.

Não obstante, a pesquisa de mercado não é o único parâmetro admitido para verificar a economicidade e vantajosidade do valor da prorrogação. Deste modo, a SEMAD, por meio de seu Departamento de Administração de Recursos Materiais – DARM, ampliou a pesquisa de mercado para verificar os preços contratados por outros órgãos e entidades da Administração Pública em âmbito regional e nacional, auferindo, portanto, a real compatibilidade dos preços referentes aos serviços que se pretende prorrogar, senão vejamos:

- I. Ata nº 009/2016 – Pregão Eletrônico SEMSA Nº 002/2016;
- II. Painel de Preços do Ministério da Economia;
- III. Mural de Licitações.

No que concerne o 3º (terceiro) requisito legal – prorrogação, limitada ao total de 60 (sessenta) meses, por iguais e sucessivos períodos (a vigência do contrato ainda não pode ter expirado) –, vemos que trata-se de prorrogação excepcional do Contrato Administrativo nº 013/2015-SEMAD, prorrogando-se o contrato excepcionalmente pelo período de 12 (doze) meses, uma vez atingido o limite atribuído pela Lei de regência.

A Administração Pública Municipal, antes da formalização da prorrogação, tem que evidenciar, valendo-se de motivos claros e consistentes, que a mesma propicia o melhor preço e vantagem para a si, de acordo com o que estabelece o inciso II do artigo 57, da Lei nº 8.666, de 1993

Em determinadas condições será mais vantajoso para a Administração obter aquiescência do contratado para a prorrogação nas mesmas condições originalmente pactuadas. Noutras, a mera manutenção dessas condições poder-se-á revelar desvantajosa para esta Municipalidade.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

No processo administrativo em tela, houve ampla pesquisa de mercado por parte de empresas atuantes na área, medida que visa a vantajosidade ou não da prorrogação nas mesmas condições originalmente pactuadas. Inclusive, com nova cotação de preços com empresas do ramo para fins de comparação e vantajosidade da prorrogação excepcional para com a empresa Contratada, conforme pedido de cotação encaminhado por E-mail às empresas concessionárias de serviço público OI TELEMAR, TELEFÔNICA VIVO e TIM.

A vantagem aqui referida não significa apenas o menor preço pago pela Administração, faz-se necessário, ainda, demonstrar o evento excepcional e imprevisível, estranho à vontade das partes, que resultou na ausência de celebração tempestiva do novo contrato administrativo, bem como o prejuízo que a eventual solução de continuidade do serviço causará ao interesse público primário.

Assim sendo, a excepcionalidade geradora da prorrogação far-se-á em virtude do serviço de telefonia móvel ser contínuo e essencial para a comunicação e o desenvolvimento das atividades administrativas e operacionais nas áreas de segurança, mobilidade e saúde, por conseguinte, nas diversas ações de integração do comitê de gerenciamento da pandemia do coronavírus e os órgãos da PMB.

Diante disso, a não prorrogação excepcional do presente contrato administrativo prescinde de prejuízos e consequências que a falta do serviço acarretará ao funcionamento da Administração Pública em tempos de pandemia do COVID-19.

Concluindo que, na oportunidade, o Departamento de Gerenciamento de Contratos Corporativos – DGCC consultou a contratada sobre o interesse da prorrogação excepcional ao Contrato Administrativo nº 013/2015-SEMAD, por mais 12 (doze) meses. Em resposta, a empresa **CLARO S.A.**, fora favorável à prorrogação, com vista à continuidade da prestação dos serviços e nas mesmas condições celebradas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando o Memorando nº 022/DGCC/SEMAD no presente processo administrativo, bem como a disponibilidade orçamentária, devidamente comprovada nesta oportunidade, opinamos pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** do procedimento, formalização e celebração da **PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL** ao Contrato Administrativo nº 013/2015-SEMAD firmado entre a **SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DE BELÉM – SEMAD** e a empresa **CLARO S.A**, pelo que sugerimos o prosseguimento do feito com as devidas publicações, observando ainda o que dispõe as orientações contidas na Resolução nº 11.535/TCM, de 01 de Julho de 2014.

Ressalte-se, por sua vez, o caráter meramente opinativo deste parecer, respeitando o poder soberano do Titular desta SEMAD, caso entenda de forma diversa, para melhor atender ao interesse público.

É o parecer. À conclusão superior.

Belém, 17 de Abril de 2020.

CARLOS AUGUSTO PEREIRA RODRIGUES FILHO

Chefe do NSEAJ/SEMAD, em exercício.

Mat. 0446084-018