



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL
PARECER INTERNO Nº 019/2023

PARECER JURÍDICO Nº 439/2023

**CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 20210036.
LOCAÇÃO DE TORRE DE TRANSMISSÃO, COM
SERVIÇOS ACESSÓRIOS, 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 Especializada Administrativa e de Pessoal, por meio do Expediente Interno nº 134/2023-PGL/CMP, em consonância com a competência encerrada no artigo 5º, inciso V, da Lei Complementar Municipal nº 002/2012, os autos do Processo Licitatório nº 8/2021-00004CMP, destinado à contratação de empresa para a locação de torre de transmissão para difusão do sinal da Rádio Câmara e serviços acessórios, para análise da possibilidade de prorrogação do Contrato Administrativo nº 20210036, pactuado entre a Câmara Municipal de Parauapebas e a empresa Amazônia Comunicação e Marketing Ltda, com escopo no artigo 57, inciso II, da Lei de Licitações.

Compulsando os autos do processo que precedeu a contratação em tela, verifico que as questões pertinentes à regularidade do feito até a celebração do contrato foram tratadas tanto pela Procuradoria (Pareceres nº 083/2021, fls. 102/118 e nº 117/2021, fls. 322/327) quanto pelo Controle Interno (Pareceres nº 25/2021, fls. 181/184, nº 036/2021, fls. 386/390 e nº 043/2021, fls. 539/543). Também anoto que o contrato em referência, com prazo original estabelecido para findar em 31 de dezembro de 2021, foi alvo de dois aditivos de prazo e valor, consoante demonstram os procedimentos acostados às fls. 587/686 (primeiro aditivo) e 687/810 (segundo aditivo) dos autos, cuja legalidade e regularidade também foram objeto de avaliação da Procuradoria (Pareceres nº 306/2021, fls. 641/649 e 339/2022, fls. 772/779) e do Controle Interno (Pareceres nº 095/2021, fls. 659/663 e 097/2022, fls. 784/788), pelo que me atenho à prorrogação contratual objetivada, formalizada pelos seguintes documentos: memorando nº 608/2023-Diretoria Administrativa, solicitando a prorrogação do contrato (fls. 811/815); circular interna nº 008/2023-Diretoria Administrativa, solicitando aos fiscais informações quanto às respectivas execuções contratuais (fls. 816/819); memorando nº 061/2023, da fiscalização do contrato (fls. 820); despacho para pesquisa de preços (fls. 821); memorando nº 534/2023-



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL
PARECER INTERNO Nº 019/2023

Diretoria Administrativa, solicitando pesquisa de preços (fls. 822/837); memorando nº 254/2023-Departamento de Compras, encaminhando pesquisa de preços (fls. 838/871); consulta à contratada quanto à prorrogação (Ofício nº 733/2023, fls. 872/873); aquiescência e documentação da contratada (fls. 874/896); memorando nº 605/2023-Diretoria Administrativa, solicitando dotação orçamentária (fls. 897); indicação de rubrica orçamentária (fls. 898); declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 899); autorização para aditivo contratual (fls. 900/901); portaria de composição da Comissão Permanente de Licitação (fls. 902/903); relatório (fls. 904/907); minuta do termo aditivo (fls. 908/909) e despacho à Procuradoria Geral (fls. 910).

O processo está regularmente autuado, com todas as laudas numeradas e rubricadas pela Comissão de Licitação, em correta sequência cronológica. Todos os documentos estão lavrados por quem 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 indissolavelmente 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.” (Destques 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 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:

(…)



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL
PARECER INTERNO Nº 019/2023

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 sucessivos períodos, observado o limite legal. Nada obstante, a Lei de Licitações não define o que ou quais sejam os serviços contínuos, de modo que a subsunção é casuística, orientada pela doutrina e 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 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

¹ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª Ed. Editora Dialética. São Paulo: 2012.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL
PARECER INTERNO Nº 019/2023

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

À vista destas balizas iniciais, vislumbra-se circunstanciada justificativa às fls. 811/815 dos autos, de autoria da Diretoria Administrativa, evidenciando a essencialidade dos serviços objeto da contratação em análise para a manutenção das atividades institucionais da Câmara, calcada na necessidade de funcionamento perene das atividades da Rádio Câmara (FM 95,7 Mhz) decorrente do Acordo nº 2019/089.0, celebrado com a Câmara dos Deputados, que aloca junto à Câmara Municipal de Parauapebas todas as obrigações relacionadas à captação, processamento e transmissão dos sinais de radiodifusão, englobando a disponibilização de sítio e torre de transmissão necessários. As atividades da Rádio Câmara devem ser estar em funcionamento, por força do citado ajuste, em “tempo integral e ininterrupto” (cláusula terceira, item IX⁴), o que exige que não haja solução de continuidade nas ações administrativas que lhe dão suporte.

Nesse passo, 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:

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.

⁴ “CLÁUSULA TERCEIRA – DAS ATRIBUIÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL

(...) IX – Responsabilizar-se pela operação da Estação de Rádio FM e pelo monitoramento da qualidade dos sinais captados e irradiados, em tempo integral e ininterrupto, durante toda a execução da transmissão na cidade de PARAUAPEBAS/PA;”



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL
PARECER INTERNO Nº 019/2023

“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 atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional”.⁵

Logo, há que se reconhecer a incidência do disposto no artigo 57, II, da Lei nº 8.666/1993 à avença em quadra, permitindo, *a priori*, que sua vigência seja 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, a teor das sucessivas prorrogações celebradas no ocaso dos exercícios financeiros de 2021 e 2022, tem sua vigência prevista para findar em 31 de dezembro deste ano de 2023, consoante se vislumbra do termo visto às fls. 804/805 do processo. Cabe dizer que, por se tratar da terceira adição de prazo, o limite de vigência máximo de 60 meses inscrito no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993⁶ está obedecido. Por sua vez, a demonstração da natureza contínua dos serviços restou caracterizada, conforme abordado alhures, escorada na justificativa expedida pela Diretoria Administrativa da Casa, acostada às fls. 811/815 dos autos.

⁵ Acórdão nº 10138/2017 – 2ª Câmara. Rel. Min. Ana Arraes, j. em 28/11/2017.

⁶ Importante salientar que, mesmo diante da entrada em vigor da Nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021 –, os contratos administrativos celebrados com esteio na legislação anterior (Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002) deverão ser por elas regidos até o seu termo, consoante dicção expressa do artigo 190 da NLLC: “O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada”. É o fenômeno da ultratividade da lei, quando esta continua a ser aplicada, para os casos ocorridos durante a sua vigência, mesmo após sua extinção. Logo, os contratos cujos processos foram regidos pelas Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002, quando tiverem por objeto a prestação de serviços de execução contínua poderão, demonstrada a vantajosidade para a Administração, ser prorrogados por períodos sucessivos, até o limite ordinário de sessenta meses.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL
PARECER INTERNO Nº 019/2023

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 final do mês de dezembro do exercício financeiro de 2024, destoando do prazo inicial do ajuste, de aproximadamente 06 (seis) meses, e coincidindo com os prazos dos aditivos. É de se observar, neste ponto, que não há óbice legal para o elastecimento do prazo por período superior ao da avença original, consoante bem elucida o escólio de Joel de Menezes Niebühr:

“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. 839/871, pesquisa de preços realizada com fornecedores locais⁸, de onde se evidencia, obedecidos os parâmetros fixados para a pesquisa, que o ajuste em análise apresenta melhor preço global, quando comparado à média dos preços de mercado atuais. Reforço, outrossim, a ausência de competência técnica da Procuradoria para analisar criticamente a pesquisa de preços, não sendo demais ressaltar que a investigação mercadológica reclama a avaliação criteriosa de todo o seu conteúdo, especialmente em relação aos parâmetros eleitos para a busca e à utilização, para a composição, de preços muito díspares dos valores encontrados, recaindo tal ônus sobre o responsável pela elaboração da pesquisa de preços, no caso, a unidade com a competência legal para tanto, qual seja, o Departamento de Compras.⁹

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. 820 dos

⁷ NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit.

⁸ A unidade responsável pela pesquisa justifica, às fls. 839, a coleta de preços somente com fornecedores locais, à vista da peculiaridade da presente contratação, que impossibilitou fossem encontrados parâmetros similares no Banco de Preços, sistemas oficiais de governo, sites especializados, tabelas oficiais ou outras contratações públicas. Verifica-se nos autos que houve consulta formal a 06 (seis) fornecedores, 05 (cinco) dos quais apresentaram propostas de preços (fls. 849/871). Às fls. 843/848 há prova de retorno negativo de consulta ao Banco de Preços.

⁹ Nesse sentido: TCU, Acórdão nº 1108/2007 – Plenário.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL
PARECER INTERNO Nº 019/2023

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 Amazônia Comunicação e Marketing Ltda.

De mais, identifica-se no processo consulta formal à contratada (fls. 872/873) e expressa manifestação de anuência desta com a prorrogação (fls. 875), juntada a comprovação de manutenção das condições primevas de habilitação (fls. 876/896). Compulsando a documentação, verifica-se que o certificado de regularidade do FGTS de fls. 893 está prestes a vencer (25/11/2023), o que reclama sua atualização previamente à celebração do ajuste.

Verifica-se, às fls. 898, a indicação da rubrica orçamentária para subsunção das 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 alcança o exercício financeiro vindouro, para o qual ainda não há orçamento aprovado¹⁰, há que se alertar a Administração para que, previamente à celebração do aditivo, ateste a existência de saldo em dotação suficiente para custear a execução do presente contrato no exercício financeiro de 2024, juntando aos autos deste processo, tão logo ultimado o orçamento do próximo exercício, a 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, em substituição à declaração de fls. 899.

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 (fls. 556). Também se vislumbra no processo a necessária autorização expressa emanada pela autoridade competente (fls. 900/901), em atendimento ao que exige o artigo 57, § 2º, da Lei de Licitações. Ao fim, é possível notar o relatório da Comissão Permanente de Licitações desta Casa quanto ao processo de adição contratual em exame (fls. 904/907), em que se reforça a regularidade do pleito.

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.

II.2 – Da Minuta do Aditivo:

¹⁰ O Projeto de Lei Ordinária nº 214/2023, que estima a receita e fixa a despesa do município de Parauapebas para o exercício de 2024, está em tramitação na Câmara Municipal de Parauapebas, atualmente aguardando apreciação da Comissão de Finanças e Orçamento, conforme informações colhidas no SAPL.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL
PARECER INTERNO Nº 019/2023

A minuta pertinente à alteração contratual objetivada é vista às fls. 908/909 dos autos, revelando-se adequada ao fim proposto, sem a necessidade de alterações ou ajustes no texto.

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 20210036, celebrado com a empresa Amazônia Comunicação e Marketing Ltda, que tem por objeto a locação de torre de transmissão e serviços acessórios para a 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 2024, tão logo ultimada a respectiva lei orçamentária, 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 do certificado de regularidade do FGTS previamente à celebração do aditivo (item II.1).

É o parecer que se submete ao juízo da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 22 de novembro de 2023.

ALANE PAULA ARAÚJO
Procuradora Legislativa
Matrícula nº 00342012