



NOTA DE ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 03/2014

TEMÁTICA: Esclarecimentos acerca da possibilidade dos contratos de fornecimento de passagens serem considerados como prestação de serviços de natureza continuada.

1. A matéria é regida pelas disposições contidas no inciso II do art. 57 da Lei Federal nº 8.666/93, que prevê a possibilidade de prorrogar, por até sessenta meses, a duração de contratos cujo objeto seja a execução de serviços contínuos, bem como, nas jurisprudências do Tribunal de Contas da União e na doutrina do Direito Administrativo brasileiro.

2. Inicialmente importa esclarecer que contratos administrativos têm sua vigência adstrita ao exercício do crédito orçamentário ou financeiro, de conformidade com a enérgica ordem do art. 57 da Lei Federal nº 8666/93 e, mais precisamente, no inciso II esclarece sobre a prestação de serviços de forma contínua, assim dispondo:

"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 poderá 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".

3. Nota-se que o referido dispositivo legal, ao introduzir uma exceção à regra geral de duração de contratos administrativos, não definiu o conceito de serviço de natureza contínua, incumbindo à doutrina e à jurisprudência tal tarefa.

4. Oportuno ressaltar que o contrato de prestação de serviço de forma contínua caracteriza-se pela impossibilidade de sua interrupção ou suspensão, sob pena de acarretar prejuízos ou danos insuperáveis a administração. Assim, certos contratos, dada a necessidade de sua continuidade, pode ser prorrogado ou estendido, para além do exercício do crédito orçamentário.

5. Neste sentido, Marçal Justen Filho destaca como notas características desses serviços a homogeneidade das prestações e a permanência da necessidade pública a ser satisfeita:



"(...) O dispositivo refere-se a contratações cujo objeto envolve prestações homogêneas, de cunho continuado. (...) 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. (...) O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço." (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12. Ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 668-669. Comentários n. 6.2 e 6.3 ao art. 57).

6. Provocado, o Tribunal de Contas da União manifestou-se sobre a natureza jurídica dos contratos de fornecimento de passagens aéreas, e nesse momento enfrentou o tema dos serviços de execução continuada, senão vejamos a jurisprudência exposta no Acórdão nº 132/2008, da Segunda Câmara:

"(...) a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.

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.

Nesse sentido, pode-se entender, por exemplo, que o fornecimento de passagens aéreas é serviço contínuo para o TCU, já que sua suspensão acarretaria a interrupção das atividades de fiscalização ínsitas ao cumprimento da missão desta Corte.

Na mesma linha de raciocínio, pode-se também considerar que o mesmo serviço tem natureza contínua para uma instituição federal de ensino superior, já que as bancas de exame de teses de mestrado e de doutorado exigem a participação de professores de outras instituições e, assim, a impossibilidade de fornecimento de passagens aéreas poderia inviabilizar a própria pós-graduação a cargo daquelas entidades.

O mesmo não ocorreria, no entanto, com um órgão judicial cujos integrantes não tivessem necessidade de deslocar-se frequentemente por avião para oferecerem a prestação jurisdicional. Em tal situação, o serviço em foco não seria contínuo, já que não seria essencial à permanência da atividade finalística.

De igual modo, um serviço de vigilância permanente de instalações deve ser considerado contínuo, posto que sua cessação colocaria em risco a integridade daquele patrimônio.



Isso não corre, entretanto, com um serviço de vigilância contratado para um evento específico, de duração determinada, que, por seu caráter eventual, não pode ser considerado contínuo.”

7. Sobre o tema em questão, porém, existem entendimentos consensuais, porém, divergentes, também, têm sido emitidos:

“Acórdão - TCU 87/2000, Segunda Câmara. Ministro Relator Ministro Valmir Campelo. Ementa: prorrogação de contratos de prestação de serviços com base no art. 57, inciso II da Lei n.º 8.666/93, cujos serviços não são considerados de forma contínua, a exemplo de passagens aéreas [...] **Fuga ao procedimento licitatório ao prorrogar irregularmente contratos de serviço não executados de forma contínua, a exemplo de passagens aéreas.** Decisão: abster-se de prorrogar contratos de serviços, com base no art. 57, II da Lei n.º 8.666/93, que não sejam prestados de forma contínua, tais como fornecimento de passagens aéreas [...] (PGE, 2006, p. 7-8).

Acórdão - TCU 206/2002. Segunda Câmara. Ministro Relator Adylson Motta. Ementa: Tomada de Contas. Justiça Federal - Seção Judiciária do Estado de Sergipe. Exercício de 2000. Contratação direta de empresa prestadora de serviços. Fracionamento de despesas. Prorrogação de contrato de fornecimento de passagem aérea. Ausência de cláusulas essenciais em contrato. Falhas de caráter formal. Contas regulares com ressalva. Quitação. Determinação. **Prorrogação de contrato de fornecimento de passagens aéreas, aplicando o inciso II, art. 57 da Lei n.º 8.666/93 (prestação de serviço de natureza contínua).** Decisão: não prorrogar, com base no art. 57, II da lei n.º 8.666/93, o contrato de prestação de serviços que não possuam características de continuidade (PGE, 2006, p. 4).

Acórdão - TCU 551/2002. Segunda Câmara. Relator Ministro Ubiratan Aguiar. Ementa: Auditoria. Área de licitações e contratos. Recurso extraordinário e pedido de reexame de acórdão de decisão que determinou a adoção de providências quanto à contratação direta por dispensa de licitação [...] **contrato para aquisição de passagem como serviço de natureza contínua, prorrogação irregular de contrato.** Decisão: negado provimento (PGE, 2006, p. 6).

Acórdão - TCU 1725/2003 - 1. Primeira Câmara. Relator Ministro Augusto Sherman. Ementa: Ocorrências relativas a contrato de fornecimento de passagens aéreas. Possibilidade de prorrogações sucessivas até o limite de 60 meses, permitido pelo art. 57, II da lei n.º 8.666/93. Valores pagos durante a vigência dos sucessivos termos aditivos ultrapassaram o limite de tomada de preços, modalidade de licitação adotada pela



Unidade. Decisão: firmar entendimento de que é possível o enquadramento no art. 57, II da Lei n.º 8.666/93, dos contratos de prestação de serviço de reserva e emissão de bilhetes de passagem aérea, observados requisitos referentes à: execução continuada dos serviços que devem constituir necessidade permanente do órgão contratante, sob pena de suprimir a prestação de um serviço público ou comprometer o bom andamento dos trabalhos (apud Relatório nos autos do TC – 04.587/2006-7, p. 2).

Acórdão - TCU 132/2008. Segunda Câmara. Ministro Relator Aroldo Cedraz. Ementa: Pedido de reconsideração de decisão contra ressalvas na aprovação da prestação de contas. Argumentos parcialmente procedentes. [...] O fornecimento de passagens aéreas é serviço contínuo para o TCU, já que sua suspensão acarretaria a interrupção das atividades de fiscalização insitas ao cumprimento desta Corte. Decisão: recurso provido. (DOU de 15/2/2008, p. 182)." (Grifou-se).

8. Com base nisso, não há como definir um rol taxativo/genérico de serviços contínuos, haja vista a necessidade de analisar o contexto fático de cada contratação, a fim de se verificar o preenchimento ou não das características elencadas. O que de fato definirá sua essencialidade indicando que não podem sofrer solução de continuidade e a demonstração de que tais serviços são imprescindíveis ao fluxo da logística da atividade-fim da unidade administrativa, de modo que sua interrupção possa causar dano ao desenvolvimento das ações de governo.

9. Assim, o importante é deixar claro que a necessidade permanente de execução, por si só, não se mostra como critério apto para caracterizar um serviço como contínuo. O que caracteriza um serviço como de natureza contínua é a imperiosidade da sua prestação ininterrupta em face do desenvolvimento habitual das atividades administrativas, sob pena de prejuízo ao interesse público.

10. Destarte, em caso de contrato cujo objeto seja a prestação de serviço de forma continuada, o administrador deve dimensionar o prazo que melhor se ajuste às circunstâncias, fazendo uma prévia avaliação, analisando preços e condições mais vantajosos para a Administração, cabendo-lhe, também, definir o tempo de duração do contrato e a possibilidade de prorrogação de vigência, levando em conta todos os aspectos de viabilidade apresentadas.

11. Por fim, recomenda-se que a definição dos contratos de fornecimento de passagens como prestação de serviços de natureza continuada deve ser feita caso a caso, levando-se em conta a permanência da necessidade pública a ser satisfeita, a integridade do patrimônio público e o risco do não cumprimento da missão institucional, sob pena de causar prejuízos à Administração Pública. Contudo, para que esses serviços sejam considerados como de natureza contínua devem preencher alguns requisitos gerais, a frisar:



I – a continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita;

II – caracteriza-se essencial para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente;

III – imprescindível para a manutenção do funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo;

IV – a interrupção pode comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

COORDENADORIA DE DESENVOLVIMENTO TÉCNICO E
NORMATIVO, AOS 12 DIAS DO MÊS DE JUNHO DE 2014.

Leandro Wanderley Coelho
Chefe de Divisão de Desenvolvimento Normativo

Eliana Rodrigues da Silva
Coordenadora de Acompanhamento de Normas e Procedimentos

I – De acordo;

II – Sugere-se o encaminhamento aos titulares dos órgãos e entidades do Poder Executivo e sua publicação no site desta CGE.

Palmas, 24 de junho de 2014.

Juvenal Gomes dos Santos
Diretor de Departamento de Acompanhamento de Gestão

I – De acordo;

II – Encaminhe-se, na forma sugerida.

Palmas, 30 de junho de 2014.

Ricardo Eustáquio de Souza
Secretário-Chefe