



NOTA DE ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 14/2012

AUTOR DA CONSULTA: Wellington Junior Silveira, Chefe do Núcleo Setorial de Controle Interno da Agência de Defesa Agropecuária, nos termos do OFICIO/ADAPEC/NUSCIN nº 001/2012.

TEOR DA CONSULTA: Esclarecimentos acerca dos prazos de duração dos contratos administrativos relativos a serviços contínuos.

RESPOSTA:

A matéria é regida pelas disposições contidas na Constituição Federal da República Federativa do Brasil, bem como na Lei Federal nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências .

2. Por intermédio do expediente retromencionado, o órgão consulente manifesta dúvidas acerca dos prazos de duração de contratos administrativos relativos a serviços contínuos.

3. De início, é importante salientar que ao contrário dos contratos particulares, que podem ter seus prazos estipulados conforme as partes consentirem, a duração dos contratos administrativos é estabelecida em lei, regra esta que a Administração Pública não pode descumprir.

4. A Lei nº 8.666/93, instituidora das principais normas para a celebração de contratos no âmbito da Administração Pública, estipula uma regra geral a ser observada no tocante a tais prazos, e excetua determinadas situações, conforme pode ser extraído de seu art. 57 e incisos, transcritos a seguir:

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

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

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;

III - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)



IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)." (grifamos)

5. Como se vê, os contratos administrativos de forma geral devem ter duração que não extrapole a vigência dos respectivos créditos orçamentários, regra apenas excetuada nas hipóteses especificadas em lei.

6. É razoável o raciocínio de que a Administração Pública não teria como honrar todas suas responsabilidades caso inexistissem exceções ao prazo imposto pelo *caput* do art. 57. Corroborando com tal entendimento, Marçal Justen Filho¹ observa:

"não haveria como o Estado cumprir com suas obrigações se essa regra fosse aplicada de modo estrito. Existem obras e encargos cuja execução não pode ser completada no decurso de um único exercício. Aliás, a maior parte dos encargos estatais de relevo é de execução mais demorada. Nenhum Estado pode administrar a coisa pública tendo em vista o curto prazo."

7. O objeto do presente estudo se restringe à questão dos prazos relativos aos contratos de serviços de natureza contínua, elencada no inciso II do dispositivo acima transcrito. Tais contratos podem ter sua duração prorrogada com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração.

8. O eminente jurista Diógenes Gasparini², ao tratar do tema em tela, conceitua serviço de execução contínua da seguinte forma:

"Serviço de execução contínua é o que não pode sofrer solução de continuidade na prestação que se alonga no tempo, sob pena de causar prejuízos a Administração Pública que dele necessita. Por ser de necessidade perene à Administração, 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 do comprometimento do interesse público."

9. Na tentativa de elucidar o conceito, o autor ainda explicita quais serviços frequentemente são citados pela doutrina como contidos na definição esposada:

"A doutrina, de modo geral, tem se limitado a indicar como sendo serviço continuado os de **limpeza**, de **vigilância** e de **manutenção**, embora outros existam. Nesse sentido é a lição de

¹ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo. Dialética, 2010. 14ª Edição

² GASPARINI, Diógenes. Prazo e Prorrogação do Contrato de Serviço Continuado. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº 14



HELY LOPES MEIRELLES (*Licitação e Contrato Administrativo*, 11ª Edição, São Paulo, Malheiros). CARLOS PINTO COELHO MOTA amplia esse rol ao afirmar: "A Exemplo teríamos: limpeza, conservação, manutenção, vigilância, segurança, transportes de valores, cargas ou passageiros". (grifamos)

10. Como se vê, tais serviços não encontram um rol taxativo e pacificado na doutrina. Deste modo, restará à Administração Pública, em cada situação, identificar a necessidade de continuidade do serviço em questão, para que então possa utilizar-se dos prazos excepcionais e das prorrogações previstos em lei.

11. É necessário também, conforme a letra do inciso II, que as eventuais prorrogações sempre respeitem o limite máximo de 60 (sessenta) meses, sejam realizadas em iguais e sucessivos períodos, e sejam motivadas pela possibilidade de obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração.

12. Em situações excepcionais, inclusive, o prazo do Inciso II pode ser dilatado, caso devidamente justificado e autorizado pela autoridade superior. É essa a disposição do art. 57, §4º da Lei nº 8.666/93, a seguir transcrito.

"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."

13. Consolidando outra exigência à possibilidade de utilização dos prazos específicos do inciso II, não basta que os preços sejam mais vantajosos caso as condições de pagamento e de execução do contrato não o sejam. É necessária uma conjugação dos dois elementos (preço e condições) para que se justifique que o interesse público reclama a prorrogação do contrato.

14. Respalhando o entendimento esposado, o Tribunal de Contas da União ao proferir o Acórdão nº 460/2003 -2ª Câmara, aduziu:

"(...) o TCU recomenda que vincule, para a prorrogação dos contratos de serviços a serem prestados de forma contínua, a possibilidade de obtenção de preços e condições mais vantajosas, nos termos do art. 57, II da Lei nº 8.666/93."

15. A existência de tais pressupostos deve inclusive estar justificada de forma solene, por escrito, e também a prorrogação deve contar com autorização prévia da autoridade competente, nos termos do art. 57, § 2º, da Lei Federal nº 8.666/93, que assim dispõe:

"Art. 57. (...)

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



16. Ressalte-se, por oportuno, que doutrinadores de grande respaldo na comunidade jurídica nacional adotam a posição de que o prazo inicial dos contratos que possuem esta natureza não necessita de estrita observância à limitação disposta no *caput* do art. 57 da Lei Federal nº 8.666/93.

17. Como exemplo, Diógenes Gasparini e Marçal Justen Filho (nas obras acima referidas) lecionam:

Gasparini:

"Não há razão legal, lógica ou prática para que esse contrato seja celebrado com o prazo do *caput* e depois prorrogado até alcançar os sessenta meses. A exceção consignada no inc. II desse artigo é para permitir um prazo maior já na celebração do contrato."

Justen Filho:

"Essa interpretação (de que o contrato de serviços contínuos está adstrito à vigência dos respectivos créditos orçamentários) produz dois problemas sérios. O primeiro é a turbulência ao início do exercício subsequente. Assim se passa porque a renovação não pode ser formalizada antes da vigência da lei orçamentária seguinte. Mas é materialmente impossível renovar o contrato no dia 1º de janeiro de cada ano. Logo, a solução prática é assegurar a continuidade dos serviços até que seja formalizada a dita renovação.

Mas o problema mais relevante reside na perda pela Administração de uma das vantagens inerentes à adoção de prazos mais amplos. Quando se realiza um contrato com prazo de sessenta meses, reduzem-se os custos unitários e gerenciais do particular. Portanto, a Administração pode obter preços mais vantajosos. Quando se impõe contratação com prazo mais reduzido, elevam-se os custos do particular. Logo, a Administração se sujeita a preços mais elevados.

(...)

Por todas essas considerações, mantém-se a concepção de que o inc. II do art. 57 autoriza contratações com prazo de vigência de até 60 meses."

18. Sem embargo da posição dos renomados autores, celebrar contratos de serviços contínuos com prazos que exacerbem a vigência dos créditos orçamentários é uma decisão discricionária do gestor. Assim, ao realizar o estudo de caso que viabilize tal possibilidade, deverá o responsável pela coisa pública verificar se estão realmente presentes os requisitos de preços e condições mais vantajosas para a Administração.

19. Ademais, deve acautelar-se no sentido de não frustrar a competitividade que a própria Lei de Licitações e Contratos Públicos visa resguardar. Para tanto, deve nestes casos agir com prudência, estabelecendo marcos periódicos de verificação da manutenção dos preços e condições mais vantajosas para a Administração Pública.

20. Ante o exposto, esclarecemos que a caracterização de um serviço contínuo não necessariamente relaciona-se com sua natureza, devendo a




Administração realizar a valoração caso a caso de quão imprescindível tal serviço é para a preservação do interesse público e da continuidade da prestação dos serviços públicos.

21. Esclarecemos ainda que, caracterizado tal contrato como de execução de serviços contínuos, cabe à Administração, ao cogitar possível prorrogação ou estabelecer prazos iniciais superiores aos previstos no *caput* do art. 57 da Lei nº 8.666/93, somente assim proceder caso estejam caracterizados o interesse público e os preços e condições mais vantajosas para o Poder Público.

DIRETORIA DE ACOMPANHAMENTO DE NORMAS E PROCEDIMENTOS, aos 10 dias do mês de agosto de 2012.


ROGÉRIO RODRIGO FERREIRA MOTA
Coordenador de Acompanhamento de Normas


ELIANA RODRIGUES DA SILVA
Diretora de Acompanhamento de Normas e Procedimentos

- I – De acordo;
- II – Considerando os pressupostos discorridos na presente Nota Técnica, sugere-se o encaminhamento eletrônico a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, dada a ampla aplicabilidade da matéria tratada.


JUVENAL GOMES DOS SANTOS
Subsecretário

- I – De acordo;
- II – Encaminhe-se a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, na forma sugerida, cumprindo-se os preceitos legais e éticos.


JOSÉ PEDRO DIAS LEITE
Secretário-Chefe