

PARECER N°86/2019 - NSAJ/SESMA/PMB

PROTOCOLOS N°: 1558674/2015.

ASSUNTO: PRORROGAÇÃO VIGÊNCIA DO CONTRATO, REAJUSTE DE PREÇO, E ANÁLISE DA MINUTA DO SEGUNDO TERMO ADITIVO.

ANÁLISE: PRORROGAÇÃO VIGÊNCIA DO CONTRATO, REAJUSTE DE PREÇOS E ANÁLISE MINUTA DO TERMO ADITIVO - CONTRATO VIGENTE - CONTRATO N°022/2017 - MINUTA DO SEGUNDO TERMO ADITIVO.

Senhor Secretário Municipal de Saúde,

A análise em questão se refere à possibilidade de Prorrogação da Vigência do Contrato, possibilidade de reajuste de preços e da análise da Minuta do Segundo Termo Aditivo, a referida prorrogação de SERVIÇO DE MONITORAÇÃO RADIOLÓGICA COM FORNECIMENTO DE DOSIMETRIA PESSOAL.

I - DOS FATOS

Recebo o processo no estado em que se encontra.

O Núcleo de CONTRATOS/SESMA encaminhou para o Gabinete desta Secretaria a solicitação para prorrogação do prazo de vigência do contrato, reajuste de preços e análise da minuta do termo aditivo, conforme documentos probatórios anexos ao processo, devido ao termino do prazo de vigência do contrato está chegando ao fim.

A Minuta do Segundo Termo Aditivo de Contrato sob análise decorre da solicitação de prorrogação de vigência do referido contrato em mais 12 (doze) meses para SERVIÇO DE MONITORAÇÃO RADIOLÓGICA COM FORNECIMENTO DE DOSIMETRIA PESSOAL, para dar continuidade de forma satisfatória na execução dos serviços prestados por esta Secretaria Municipal de Saúde - SESMA e garantir melhores condições de atendimento dos usuários desta SESMA.

Vieram os presentes autos a esta Consultoria para análise e parecer sobre a possibilidade da prorrogação e de ser celebrado o Segundo Termo Aditivo do Contrato nº022/2017.

Após tramitação regular, com todas as informações pertinentes, veio a esta Assessoria para análise e emissão de parecer.

Esta é a síntese dos fatos que vinculam a consulta.

II - DO DIREITO

Primeiramente, é importante ressaltar que a presente análise, limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria proposta, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos setores competentes desta Secretaria.

II.1 - DA POSSIBILIDADE DE DISPENSA DA PESQUISA NO MOMENTO DA PRORROGAÇÃO CONTRATUAL E A COMPROVAÇÃO DE VANTAJOSIDADE DA PRORROGAÇÃO DO CONTRATO:

Como regra, a licitação e os contratos administrativos têm por objetivo a obtenção da solução contratual economicamente mais vantajosa para a Administração Pública. Desta forma, um dos requisitos para a prorrogação dos contratos administrativos de prestação de serviços de natureza contínua é que sejam vantajosos para a Administração Pública.

A comprovação da vantajosidade da prorrogação do contrato administrativo é realizada através de pesquisa de preços no mercado. A Instrução Normativa nº 02/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelece no artigo 36, §2º que toda prorrogação de contratos será precedida da realização de pesquisas de preços de mercado ou de preços contratados por outros órgãos e entidades da Administração Pública, visando a assegurar a manutenção da contratação mais vantajosa. Da mesma forma a jurisprudência do Tribunal de Contas da União era uniforme no sentido da necessidade da realização de pesquisa de preços.

Contudo, o Tribunal de Contas da União inovou e realizou o Informativo nº 153/2013. Assim, de acordo com o entendimento proferido neste informativo, para a prorrogação de contratos administrativos prevista no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993 não seria obrigatório a realização de pesquisa de preços.

O Informativo nº 153/2013 do TCU apresentou uma decisão inédita ao informar não ser obrigatória a realização de pesquisa de preços para a prorrogação de contratos administrativos de prestação de serviços de natureza contínua. No presente processo, não foi feita a pesquisa mercadológica de preços.

Além de o contrato ser de prestação de serviço, é necessário que seja executado de forma contínua. Para compreender esta questão é necessário informar que, com relação ao prazo de execução, os contratos administrativos podem ser classificados como contratos de execução instantânea e contratos de execução continuada.

Já a Instrução Normativa nº 02/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão utiliza os termos serviços continuados e não continuados, definindo-os da seguinte forma:

I- SERVIÇOS CONTINUADOS são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente;

II - SERVIÇOS NÃO-CONTINUADOS são aqueles que têm como escopo a obtenção de produtos específicos em um período pré-determinado.

Desta forma, o inciso II do artigo 57 da Lei de Licitação e Contratos Administrativos abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, que se renova no decorrer do tempo. É fundamental a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço.

Portanto, serviços de natureza contínua são serviços auxiliares e necessários a Administração no desempenho das respectivas atribuições. São aqueles que, se interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro.

Relativo à prorrogação de contratos administrativos, um dos critérios estabelecidos no inciso II, artigo 57, da Lei nº 8.666/1993 é que o preço e as condições sejam mais vantajosos para a Administração Pública.

Especificamente relativo à vantajosidade para a prorrogação contratual, Gasparini (2012, p. 22) ressalta:

"O preço contratado, até por razões óbvias, deverá ser melhor que o conseguido através de uma licitação. Com efeito, o contratado já está familiarizado com a execução do contrato e por conhecer bem o serviço que executa pode suprimir etapas e eliminar custos. Ademais, o contratado conhece o proceder da Administração Pública quanto às exigências para o pagamento e a demora para que seja efetivado, pois isso pode precaver-se sem onerar custos ou realizar despesas. Em suma o contratado por conhecer todos os aspectos da execução do contrato, pode rever sua estrutura de preço e oferecê-lo em condições de pagamento mais vantajosas para a Administração Pública contratante, sem necessidade alguma de degradar a qualidade do serviço prestado. Seu preço poderá ser menor e, portanto, melhor, que praticado em média pelo mercado dado que seus proponentes não desfrutam desses conhecimentos. Pelas mesmas razões suas condições de pagamento também serão melhores ou mais vantajosas"

Ainda sobre a vantajosidade da prorrogação de contratos Administrativos, Niebuhr (2013, p. 773) informa:

(...) a prorrogação somente se justifica se a Administração por meio dela consegue obter condições vantajosas. A finalidade da prorrogação de tais contratos reside na obtenção de vantagem. Se não houver vantagem, não se atinge a finalidade pressuposta na Lei e, por via de consequência, o ato de prorrogação é elidido por desvio de finalidade.

A vantagem que justifica a prorrogação do contrato não se resume à perspectiva econômica. A Administração pode obter vantagens de outras ordens, que maximizem a qualidade dos serviços.

Desta forma, para que os contratos administrativos sejam prorrogados, é necessário que sejam considerados mais vantajosos para a Administração Pública.

Não obstante o estabelecido na Instrução Normativa nº 02/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nas Decisões do Tribunal de Contas da União e na Doutrina, recentemente o Tribunal de Contas da União inovou e realizou o seguinte informativo:

Informativo nº 153/2013 do TCU[13]

5. Para o aperfeiçoamento da contratação e gestão de contratos de prestação de serviços de natureza contínua, recomenda-se à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento a incorporação dos seguintes procedimentos à IN/MP 2/2008:

(...)

5.2. Demonstração de vantajosidade econômica da prorrogação contratual, sem a necessidade de pesquisa de mercado, quando previstos requisitos contratuais de reajuste salarial, de índices de preços de insumos e de limites de preço para contratação.

Sendo assim, o entendimento proferido neste informativo, para a prorrogação de contratos administrativos, de acordo com o inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993 não seria obrigatória a realização de pesquisa de preços, recomendando inclusive a

alteração da Instrução Normativa nº 02/2008 do Ministério do Planejamento para a incorporação desse entendimento.

Ressaltando-se que esta alteração não se aplica a todos os contratos, mas apenas quando as seguintes condições contratuais estejam presentes:

- a) Previsão de que as repactuações de preços envolvendo a folha de salários serão efetuadas somente com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência de lei;
- b) Previsão de que as repactuações de preços envolvendo materiais e insumos (exceto, para estes últimos, quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei), serão efetuadas com base em índices setoriais oficiais, previamente definidos no contrato, a eles correlacionados, ou, na falta de índice setorial oficial específico, por outro índice oficial que guarde maior correlação com o segmento econômico em que estejam inseridos ou adotando, na ausência de índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE.
- c) Para o caso particular dos serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, o relator adicionou ainda a aderência de valores a limites fixados em ato da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP).

Desta forma, considerando o entendimento trazido por este informativo, nestes casos específicos não seria necessário uma pesquisa de preços para comprovação da vantagem da prorrogação, comprova-se a vantagem da prorrogação do

contrato dentro dos limites legais impostos pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos por outros meios.

II.2 - DA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA:

Há previsão expressa na lei geral de licitações admitindo a prorrogação do prazo de vigência, conforme art. 57, II, da Lei nº8.666/93, o qual transcrevemos abaixo:

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;

Como se pode observar do preceito colacionado, é admitida a prorrogação desde que o fundamento se enquadre em uma das situações elencadas no rol da referida norma. Além do que, há que se observar que a prorrogação deverá ser justificada por escrito e autorizada pela autoridade competente.

De acordo com as informações contidas no presente processo, torna-se necessária a prorrogação da vigência do contrato, fundamentalmente embasada no art. 57, II da Lei 8.666/93.

No conceito do Professor Ivan Barbosa Rigolin, serviço contínuo, ou continuado:

"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." (RIGOLIN, Ivan Barbosa. Publicidade institucional é serviço contínuo. In Boletim de Licitações e Contratos Administrativos, n.º 12. São Paulo: NDJ, 1999.)

Para o jurista Leon Fredjda Szklarowsky, são aqueles que "não podem ser interrompidos, não podem sofrer solução de continuidade, sob pena de causar prejuízo ou dano."

Leciona ainda o mestre Marçal Justen Filho:

"A lei presume, de um lado, a inevitabilidade da disponibilidade de recursos para custeio dos encargos contratuais. Tanto mais porque os contratos de prestação de serviços não usam montar a valores que possam afetar as disponibilidades orçamentárias. Em princípio, qualquer que seja a distribuição de verbas na lei orçamentária posterior, certamente, existirão recursos para o pagamento dos serviços. Ademais, os serviços prestados de modo contínuo teriam de ser interrompidos, caso fosse vedada a contratação superior ao prazo de vigência dos créditos orçamentários. Isso importaria sério risco de continuidade da atividade administrativa. Suponha - se, por exemplo, serviços de fornecimento de alimentação. A Administração seria constrangida a promover contratação direta, em situação de emergência, ao final de cada exercício, caso a contratação não pudesse se fazer por prazo mais longo." (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ª. ed. Rio de Janeiro: Dialética, 2012.).

Ademais, em atenção a necessidade da manutenção dos serviços prestados por esta Secretaria de Saúde não poder ser interrompido, vislumbra-se que há a possibilidade de prorrogação do prazo contratual pelo período de 12 (doze) meses, conforme a solicitação da mesma.

Neste ínterim, a alteração foi proposta dentro dos limites legais; houve a exposição dos motivos que levaram a prorrogação da vigência do contrato por mais 12 (doze) meses; previsão orçamentária; da publicação do termo aditivo em atenção ao artigo 61 da Lei nº 8.666/1993; o registro no Tribunal de Contas do Município e as demais cláusulas contratuais mantidas, em acordo com o contrato.

II.3 - DO REAJUSTE DE PREÇOS:

A questão relativa ao reequilíbrio econômico-financeiro, em especial o reajuste de preços, tem gerado constantes controvérsias, de forma que se tornou relevante aclarar o tema e orientar a administração pública, proporcionando segurança jurídica aos servidores públicos que tratam dos contratos administrativos e suas possíveis alterações.

Manter o equilíbrio financeiro de um contrato administrativo implica manter a equivalência dos encargos da contratada e a remuneração devida pelo contratante durante a execução do contrato, isto é, conservar a equação econômica-financeira, como o era ao tempo da proposta apresentada no certame licitatório.

Ao ser firmado o contrato administrativo, via de regra após o procedimento licitatório, supõe-se sempre que a remuneração

seja compatível com os encargos da empresa contratada. Quando, em momento posterior, as inúmeras variáveis sociais, mercadológicas, ou derivadas de outros fatores, inclusive o tempo, influenciaram as condições iniciais do pacto, de tal forma que a remuneração e os encargos não se mantiveram nas mesmas condições, fica caracterizado que houve um desequilíbrio, e que há necessidade de reequilíbrio. Tais condições podem culminar em prejuízo para a contratada ou para a Administração, a depender do resultado da equação.

Cumpre salientar que a Cláusula Décima Quarta do Contrato previu a possibilidade de alteração contratual repercutidas no preço do contrato, desde que seja formalizado através de termo aditivo.

Sem embargo, a Lei nº 8.666/93, dispôs que os contratantes poderão restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, consoante demonstrado a seguir:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
(...)

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo,

podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

O reajuste, na realidade, é alteração dos preços visando compensar os efeitos das variações inflacionárias baseado em índices setoriais vinculados às elevações inflacionárias quanto a prestações específicas.

Sendo assim, diante da legislação exposta e do termo contratual e, partindo-se do princípio de que o contrato faz lei entre as partes, é inegável o direito ao reajuste a que postula o requerente, desde o nascimento do Contrato, uma vez que gerou direito real com a anuência das partes.

O reajuste visa a recomposição do valor real da moeda, compensando a inflação com a elevação nominal da prestação devida.

Desta forma, não há dúvidas que o reajuste é devido após 12 meses da sua vigência, visando a preservação do valor real inicialmente contratado.

Portanto, necessário se faz evocar os princípios:

a) Da supremacia do interesse público sobre o privado, no qual o ente administrativo ocupe posição privilegiada e de supremacia nas relações com os particulares. A posição privilegiada se traduz pelos benefícios trazidos pelo próprio ordenamento jurídico, com fim de assegurar a proteção dos interesses públicos. Já a posição de supremacia pode ser traduzida pela posição de superioridade que o Poder Público assume diante do particular. Diferente das relações cíveis, entre particulares, onde vigoram relações de igualdade, ou de horizontalidade, nas relações entre a

Administração e o particular, vigora a verticalidade. Justificada pela necessidade de gerir os interesses públicos, aos entes governamentais é dada a possibilidade de impor obrigações aos administrados, por ato unilateral, como também modificar unilateralmente relações já estabelecidas.

b) O princípio da indisponibilidade do interesse público se baseia no fato de que os interesses próprios da coletividade "não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis". Os entes públicos, por exercerem a chamada "função pública", têm o dever de satisfazer os interesses da coletividade. Tais privilégios e prerrogativas, muitas vezes, chamados de "poderes", são na verdade "poderes-deveres"

Assim, além de não haver óbice legal, a esta Secretaria é de extremo interesse e necessidade continuar com o contrato para aquisição de nutrição parenteral para suprir as necessidades desta Secretaria de Saúde, com o objetivo de dar continuidade ao atendimento ao público local, visando com isso o bom atendimento e a melhoria na qualidade das unidades de saúde.

Não podemos olvidar que o contrato administrativo não é um fim em si mesmo; constitui-se em instrumento através do qual a Administração visa o alcance do interesse público.

Diante do exposto, no que diz respeito à alteração contratual para reajuste de valor, entendemos pela possibilidade jurídica desta alteração nos termos do art. 65, §8º da Lei nº. 8.666/93.

Em razão do exposto, considerando os princípios da eficiência, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade,

ressalvando todos os condicionamentos legais, é possível juridicamente o reajuste de preços, sem alteração da natureza do objeto contratual, não implicando em modificação substancial do contrato.

II.4 - DO TERMO ADITIVO:

Em vista disso, a prorrogação deve ser formalizada mediante termo aditivo, instrumento hábil, independente de nova licitação. Convém dizer que o termo aditivo é utilizado para todas as modificações admitidas em lei que restam caracterizadas como alterações contratuais.

A minuta, ora analisada, apresenta qualificação das partes, fundamentação legal, cláusulas de objeto/finalidade, prazo de vigência do termo, da publicação, o que confirma a legalidade da peça em comento.

Portanto, verifica-se que a mesma, atende as exigências dispostas nos arts. 55 e 57 da lei nº 8.666/1993, que determina quais as cláusulas que são necessárias em todo contrato, de modo que não merece censura, estando o documento contratual em condição de ser assinado.

Vale ressaltar, que depois de firmado o contrato pela parte e por 02 (duas) testemunhas, é indispensável que os mesmos sejam publicados resumidamente no DOM, para que tenham eficácia, nos justos termos do art. 61, parágrafo único da lei nº 8.666/1993 e registrado junto ao TCM.

III - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, este NSAJ/SESMA, **PELA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO POR MAIS 12 (DOZE) MESES, PELO ACRÉSCIMO CONTRATUAL, e pela APROVAÇÃO DA MINUTA DO SEGUNDO TERMO ADITIVO**, não vislumbrando qualquer óbice jurídico, em tudo observadas as formalidades legais.

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

É o parecer. S.M.J.

Belém, 22 de janeiro de 2019.

1. Ao Controle Interno para manifestação;
2. Após, à Autoridade Superior competente para as providências que se fizerem necessárias.


CYDIA EMY RIBEIRO

Diretora do Núcleo Setorial de Assuntos Jurídicos - NSAJ/SESMA.

