PARECER JURÍDICO Nº. 478/2024-SEJUR/PMP

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 6.892/2024 (1doc)
REFERENCIA: CARONA Nº. A/2021-00002
SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
ASSUNTO: PARECER JURÍDICO COM A ANÁLISE DA LEGALIDADE E POSSIBILIDADE DA PRORROGAÇÃO DE PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO N°. 1084/2021.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. PARECER JURÍDICO. PRORROGAÇÃO DE PRAZO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL. ANÁLISE DA LEGALIDADE E POSSIBILIDADE.

1 - RELATÓRIO

Trata-se o presente de parecer elaborado em atenção à consulta acerca da legalidade e possibilidade de aditamento objetivando a prorrogação de prazo ao Contrato Administrativo nº. 1084/2021, celebrado entre o FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE e a empresa S D DA SILVA FERRAZ EPP, oriundo do processo CARONA nº. A/2021-00002, cujo o objeto e a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA, COM REPOSIÇÃO DE PEÇAS EM EQUIPAMENTOS ODONTOLÓGICOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA DE SAÚDE.

Acostam-se aos autos o Oficio/SEMS/S.CONTRATOS/Nº 257/2024, consultando a empresa S D DA SILVA FERRAZ EPP, quanto a sua intenção em prorrogar o contrato que se encerra em 01/09/2024, por igual período e valor, bem como, documento da empresa demonstrando o seu interesse em dar continuidade na prestação do serviço.

Em ato posterior a Sra. Secretária Municipal de Saúde, por via do Oficio/SEMS/S.CONTRATOS/Nº 264/2024, solicita a Comissão Permanente de Licitação a elaboração de termo aditivo referente a prorrogação de prazo do contrato, por igual período e valor, objetivando a continuação dos serviços prestados pela empresa S. D. DA SILVA FERRAZ EPP.

Para justificar a necessidade da prorrogação de prazo pretendida, argumenta que os "*equipamentos durante seu uso normal e contínuo sofrem processo de danos, desgastes, saturações que afetam a produtividade, desempenho normal e precisão dos equipamentos, assim como o desenvolvimento das atividades e andamento dos serviços, tal contratação objetiva viabilizar e amenizar os danos aos nossos equipamentos, garantindo a boa conservação e nível de precisão adequado aos mesmos*".

Destaca ainda a "*necessidade em manter a qualidade de atendimento das Unidades de Saúde, objetivando o bem-estar e qualidade dos serviços aos usuários da rede SUS"*.

Por derradeiro, ressalta que "*tal prorrogação não incorrerá em ônus, nem prejuízos para esta administração, uma vez que os preços praticados são os mesmos do início do contrato e estão dentro dos preços de mercado".*

Vale destacar, que não consta nos autos até a presente análise: relatório do fiscal do contrato demonstrado que o contrato vem sendo executado regularmente, bem como, a comprovação de vantajosidade com a demonstração de que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração, falha cuja correção se recomenda.

Posteriormente os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta do termo aditivo do contrato administrativo, prescrita no art. 38, parágrafo único[1].

É o relatório.

2 – CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica "*in abstrato*", ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

> *O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.*

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

3 - ANÁLISE JURIDÍCA

Prima facie, cumpre destacar que o contrato em tela fora firmado com base na antiga Lei de Licitações e Contratos nº. 8.666/1993 e por ela permanecerá regido, mesmo após a sua revogação, nos termos do art. 190 da Lei nº 14.133/2021:

---

[1] *Art. 38. (...)*
Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

> *Art. 190. 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.*

3.1 – DA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA

É cediço que a Administração Pública somente pode realizar obras, serviços, compras e alienações mediante processo de licitação pública, conforme disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, cujas regras gerais estão previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Vejamos o que dispõe o citado artigo:

> *(...)*
> *XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*
> *(...)*

A Lei de Licitação nº. 8.666/93 que disciplina o processo licitatório a que Administração Pública está vinculada para as contratações públicas, institui as modalidades em que estas podem ocorrer, os tipos de certame, também estipula o regramento aplicável aos contratos, incluindo a sua forma e a possibilidade de alteração dos termos previamente ajustados, quando necessários.

Assim, os Contratos Administrativos podem ser modificados nos casos permitidos em Lei. Essas modificações são formalizadas por meio de termo aditivo, o qual pode ser usado para efetuar acréscimos e supressões no objeto, prorrogações, além de outras modificações admitidas em Lei que possam ser caracterizadas como alterações do contrato.

Quanto a prorrogação de vigência do contrato administrativo, o art. 57, II e §2º da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

> *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;*
> *(...)*
> *§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.*
> *(...)*

Considerando o objeto do contrato em tela, o qual contempla não apenas os serviços de manutenção preventiva e corretiva, mas também o fornecimento de peças de reposição, importa salientar que o Tribunal de Contas do Distrito Federal conferiu interpretação extensiva

ao art. 57, inc. II, da Lei de Licitações, admitindo que a exceção também autorize as situações de fornecimento contínuo, devidamente fundamentadas pelo ente público interessado. Na assentada que consolidou esse entendimento (autos nº 4.942/95, de 10.11.1999), consignou-se haver lacuna na referida lei no que tange à prorrogação de contrato de fornecimento contínuo de materiais. Nesse sentido, confira-se trecho do voto do Conselheiro José Eduardo Barbosa, nos autos mencionados:

> *"(...)*
> *Concluímos, então, que há vaccum legis, vez que o não reconhecimento da figura do fornecimento contínuo inviabiliza o atendimento estrito da Lei nº 8.666/93.*
> *(...)*
> *Partindo-se do pressuposto de que a Lei das Licitações não tem por objeto inviabilizar as aquisições de forma continuada de materiais de que a Administração não possa prescindir, e que não é esta a intenção do legislador, a melhor alternativa para permitir o fornecimento contínuo de tais materiais imprescindíveis é, sem dúvida, admitir-se a interpretação extensiva do dispositivo constante do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93 para tais casos.*
> *(...)*

É este entendimento da Corte de Contas Distrital ensejou Decisão Normativa sobre o tema, como se vê a seguir:

> *"Fornecimento Contínuo. <u>É admitida a interpretação extensiva do disposto no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, às situações caracterizadas como fornecimento contínuo, devidamente fundamentadas pelo órgão ou entidade interessados, caso a caso.</u>*
> *DECISÃO NORMATIVA Nº 03, DE 10 DE NOVEMBRO 1999*
> *Dispõe sobre a interpretação extensiva do disposto no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso XXVI, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução/TCDF nº 38, de 30 de outubro de 1990, e tendo em vista o decidido pelo Egrégio Plenário, na Sessão realizada em 03 de dezembro de 1998, conforme consta do Processo nº 4.942/95, e Considerando a inexistência de melhores alternativas, como exaustivamente demonstrado nos autos do Processo 4.942/95, que possibilitem à Administração fazer uso do fornecimento contínuo de materiais; Considerando o pressuposto de que a Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993, não tem por objeto inviabilizar as aquisições de forma continuada de materiais pela Administração, nem foi esta a intenção do legislador; Considerando que, dependendo do produto pretendido, torna-se conveniente, em razão dos custos fixos envolvidos no seu fornecimento, um dimensionamento do prazo contratual com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração; Considerando a similaridade entre o fornecimento contínuo e a prestação de serviços contínuos, vez que a falta de ambos "paralisa ou retarda o trabalho, de sorte a comprometer a correspondente função do órgão ou entidade" (Decisão nº 5.252/96, de 25.06.96 – Processo nº 4.986/95); Considerando a prerrogativa conferida a esta Corte no art. 3º da Lei Complementar nº 01, de 09 de maio de 1994; Resolve baixar a seguinte DECISÃO NORMATIVA: a) é admitida a interpretação extensiva do disposto no inciso II do art. 57*

> *da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, às situações caracterizadas como fornecimento contínuo, devidamente fundamentadas pelo órgão ou entidade interessados, caso a caso; b) esta decisão entra em vigor na data de sua publicação."*

No mesmo sentido, já decidiu o Tribunal de Contas de São Paulo:

> *"(...) Quanto ao mérito, ante o exposto no voto do Relator juntado aos autos, deliberou responde-la no sentido de que, <u>após a análise de cada caso em particular, poderão ser reconhecidas situações em que há um contexto de fornecimento contínuo, nas quais poderá haver uma interpretação extensiva do art. 57, II, da Lei de Licitações , para o fim de ser admitida a prorrogação de prazo prevista naquele dispositivo legal, desde que essas situações sejam devidamente motivadas pela administração e que sejam atendidas as condições cujos aspectos foram desenvolvidos no corpo do voto do relator</u>.(...)*

No que se refere ao contrato de fornecimento, segundo Hely Lopes Meirelles[2], caracteriza-se por ser "*o ajuste administrativo pelo qual a Administração adquire coisas móveis (materiais, produtos industrializados, gêneros alimentícios, etc) necessárias à realização de suas obras ou à manutenção de seus serviços".*

Sobre o contrato de fornecimento, discorre Maria Luiza Machado Granziera[3] que:

> *(...) é muito vasto o campo de incidência dos contratos de fornecimento: material de almoxarifado, alimentos, medicamentos, veículos, material para construção civil, vestuário, programas e equipamentos de informática, máquinas, trens, tubulação, equipamentos necessários à montagem de grandes obras, como turbinas, transformadores etc. Cada tipo de objeto enseja uma sistemática de fornecimento, que deve ser adequada às características do bem e às necessidades da Administração.*

A Autora segue ainda dizendo que, "*o fornecimento pode ser **contínuo**, quando a entrega é periódica. Os contratos de fornecimento de água, material hospitalar e combustível têm essa natureza, pois possuem a finalidade de suprir as necessidades diárias da Administração Pública"*[4].

Ante o exposto, não se assemelha razoável que o intérprete faça uma interpretação restritiva e inequívoca de qualquer norma jurídica, especialmente, a norma em debate, pois o fim proposto pelo legislador foi tão somente oportunizar à Administração Pública prorrogar os contratos de prestação de serviços continuados. Caso contrário, eventuais paralisações causariam danos irreparáveis ao poder público, consequentemente, a coletividade.

---

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 21 ed. São Paulo: 1996, p. 238. apud GRANZIERA, Maria Luiz Machado. Contrato Administrativos: gestão, teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2002, p. 110.

[3] GRANZIERA, Maria Luiz Machado. Contrato Administrativos: gestão, teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2002, p. 110.

[4] Idem.

Destaca-se aqui os requisitos a serem observados para se verificar a possibilidade de interpretação extensiva do inciso II, do art. 57, da Lei nº 8.666/93, aos contratos de fornecimento:

- Fornecimento de produtos em caráter de continuidade e de previsibilidade;
- Que os recursos necessários já estejam reservados em dotação orçamentária específica, previamente estabelecida na Lei Orçamentária Anual;
- Que sejam periodicamente verificados os preços praticados pelo mercado, a fim de ser prontamente restabelecido o equilíbrio econômico-financeiro inicial da relação contratual em favor do Poder Público;
- Que seja analisado cada caso em particular, onde serão reconhecidas as situações de fornecimento contínuo, nas quais poderá haver uma interpretação extensiva do artigo 57, inciso II, da Lei de Licitações;
- Que as características de essencialidade, execução de forma contínua, de longa duração e que o fracionamento em períodos prejudique a execução do serviço, sejam observados no contrato de fornecimento;

Do raciocínio acima, é possível a interpretação extensiva do art. 57, inc. II, da Lei de Licitações para os casos de fornecimento e compras, desde que preenchidos os requisitos legais, e desde que a natureza do objeto face à finalidade do órgão e ao seu escorreito funcionamento justifique esta medida.

Complementando esse rol de exigências, o Tribunal de Contas da União elenca mais os seguintes pressupostos para a prorrogação contratual, diga-se: previsão da possibilidade de prorrogação no contrato; existência de interesse tanto por parte da administração quanto pela sociedade contratada; e comprovação de que a parte contratada mantém as condições iniciais de habilitação[5].

No que se refere a definição de serviço contínuo, assim entendeu o Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 132/2008, 2ª Câmara), *in verbis*:

> *29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forme 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.*

Vê-se, portanto, que a continuidade do serviço está relacionada à sua essencialidade ou necessidade permanente para a consecução da missão institucional do ente público licitante.

No entanto, para que seja possível a prorrogação com base no inciso II do Art. 57, da Lei nº 8.666/93, é imprescindível que está tenha constado do ato convocatório ou de seu anexo (termo de contrato). No caso em análise, a previsão encontra-se descrita na Cláusula Sexta do Contrato, que assim dispõe:

CLÁUSULA SEXTA - DA VIGÊNCIA E DA EFICÁCIA

[5] *Licitações e Contratos: Orientações Básicas*. Tribunal de Contas da União. 3. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006, p. 331.

> *6.1 A vigência deste contrato terá início em 01 de setembro de 2021 extinguindo-se 01 de setembro de 2022, tendo início e vencimento em dia de expediente, devendo-se excluir o primeiro e incluir o último.*
> *6.2 A vigência poderá ser prorrogada por interesse das partes até o limite de 60 (sessenta) meses, desde que haja autorização formal da autoridade competente e observados os seguintes requisitos:*
> *6.2.1 Os serviços tenham sido prestados regularmente;*
> *6.2.2 A Administração mantenha interesse na realização do serviço;*
> *6.2.3 O valor do contrato permaneça economicamente vantajoso para a Administração;*
> *6.2.4 A contratada manifeste expressamente interesse na prorrogação.*
> *6.2.5 A CONTRATADA não tem direito subjetivo à prorrogação contratual.*
> *6.3 A prorrogação de contrato deverá ser promovida mediante celebração de Termo*
> *Aditivo.*

Insta evidenciar, que o contrato em tela, já fora aditado objetivando a prorrogação de prazo e conforme cópia do 2º Termo Aditivo nº. 644/2023, em anexo, encontra-se em plena vigência até 01/09/2024.

Desta feita, conforme dispõe o §2º, do art. 57, da Lei nº. 8.666/93, todas as prorrogações com base no inciso II do mesmo artigo, é necessário a indicação através de justificativa e motivo por escrito, de que a Administração tem interesse na renovação contratual, indicação da natureza contínua, que a prorrogação irá acarretar a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, e que seja devidamente autorizado pela autoridade competente. Além de indicação, através de relatório do fiscal de contratos que discorra sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente.

Em paralelo, deve ser efetivamente demonstrada a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, desta forma, a manifestação expressa da autoridade no sentido de que, a prorrogação é vantajosa técnica e economicamente para a Administração torna-se imprescindível.

Destaca-se que a vantajosidade econômica da proposta para a Administração é um imperativo previsto no art. 3º da Lei Federal nº 8.666, de 1993, bem como no artigo 57, II, da mesma Lei.

O Tribunal de Contas da União, em reiterados julgados, tem se posicionado pela necessidade de a proposta ser a mais vantajosa para a Administração, o que pode ser evidenciado com a realização de pesquisa de mercado

> *9.10.4. somente proceda à prorrogação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua quando reste demonstrado que tal opção assegure a obtenção de condições e preços mais vantajosos para a Administração, conforme preceitua o art. 57, inc. II, da Lei 8.666/93, o que deve ser evidenciado com a realização de pesquisa de mercado para serviços similares, devendo ser incluídos nos autos do respectivo processo administrativo os documentos que fundamentem a decisão;"(Acórdão 3351/2011 - Segunda Câmara – TCU).*

Ressalta-se, que a avaliação da vantajosidade econômica não se traduz no simples valor monetário da contratação comparado com o dos orçamentos obtidos, pois existe todo um custo administrativo envolvendo o desfazimento de um contrato e a seleção e celebração de um outro, para ficar em apenas nesse outro aspecto.

A demonstração da vantajosidade, com a intenção de prorrogação do prazo de vigência do contrato administrativo de serviço e/ou de fornecimento contínuo deve ser motivada pelas condições favoráveis ajustadas pela Administração, as quais comprovem a vantajosidade da renovação em comparação com a celebração de um novo pacto. Assim, a Administração deve juntar manifestação técnica conclusiva atestando a vantajosidade da prorrogação, com indicação da metodologia utilizada para verificação dos custos e condições mais proveitosas.

Referente a demonstração da regularidade fiscal e trabalhista, insta evidenciar que o objetivo da exigência tanto para pessoa natural ou jurídica quando contratada pelo poder público é averiguar o devido cumprimento das obrigações fiscais e trabalhistas perante os entes da federação, compreendendo a União, o Distrito Federal, os Estados e Municípios, como também perante a Justiça do Trabalho. Desta feita, é recomendável que seja certificado nos autos que a contratada mantém as condições iniciais de habilitação para viabilizar a prorrogação.

No tocante a análise da minuta em anexo, observa-se que a mesma cumpriu os principais requisitos exigidos quanto a formalidade e composição das cláusulas que se fazem necessárias para a elaboração de um termo aditivo objetivando a prorrogação do prazo de vigência, cabendo apenas recomendar ao setor competente que se atente para a necessidade de publicação do extrato na imprensa oficial, visto ser condição indispensável para sua eficácia, conforme preceitua o art. 61, Parágrafo Único, da Lei 8.666/93.

4 – CONCLUSÃO

Em face do exposto, opinamos favoravelmente à possibilidade de prorrogação de prazo, com consequente celebração do 3º Termo Aditivo ao Contrato nº. 1.084/2021, decorrente do processo Carona nº. A/2021-00002, desde que observado o exposto neste opinativo jurídico, devendo constar nos autos a demonstração de vantajosidade econômica, bem como relatório do fiscal do contrato atestando a regular prestação dos serviços por parte da Contratada.

Por derradeiro, cumpre esclarecer que a presente análise restringe-se aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros, bem como não é de sua competência apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que é reservado a discricionariedade do Administrador Público.

Oportunamente, submetemos os autos à autoridade competente para conhecimento e demais deliberações.

É o parecer, **S.M.J.**

Paragominas (PA), 26 de agosto de 2024.

VANESSA WATRAS REBELO
Assinado de forma digital por VANESSA WATRAS REBELO
Dados: 2024.08.26 11:42:44 -03'00'

VANESSA WATRAS REBÊLO
Assistente Jurídico do Município