



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



PARECER JURÍDICO Nº. 342/2024-SEJUR/PMP

REFERENCIA: PREGÃO ELETRÔNICO Nº. 9/2023-00003

SOLICITANTE: DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO – SETOR DE CONTRATOS

ASSUNTO: ANÁLISE DA LEGALIDADE E POSSIBILIDADE DE TERMO ADITIVO
OBJETIVANDO A PRORROGAÇÃO DE PRAZO AO CONTRATO Nº. 0792/2023.

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÃO E CONTRATOS. PARECER
JURÍDICO. PRORROGAÇÃO DE PRAZO DE
VIGÊNCIA CONTRATUAL. LEI Nº. 8.666/93.
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 de vigência do Contrato Administrativo nº 0792/2023, celebrado entre a PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS e a empresa TODDE EVENTOS LTDA, oriundo do PREGÃO ELETRÔNICO Nº. 9/2023-00003, cujo o objeto é a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO, OBJETIVANDO ATENDER A SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO.

Acostam-se aos autos Ofício nº. 111/2024 - SEMUG, consultando a Contratada, quanto a sua intenção em prorrogar o contrato por igual período e valor, bem como Carta de Aceite da mesma demonstrando o seu interesse na prorrogação do referido contrato nas condições solicitadas.

Em ato posterior, por via do Ofício nº. 112/2024 – SEMUG, o Sr. Secretário Municipal de Governo solicita ao Excelentíssimo Sr. Prefeito autorização para a celebração de termo aditivo de prorrogação de prazo de vigência do contrato em tela, por igual período e valor, sob a justificativa da necessidade de dar continuidade na prestação do fornecimento, uma vez que o contrato se encerra em 05/07/2024.

Na intenção de justificar a vantajosidade econômica aduz que “a renovação será por igual período e valor e não incorrerá em ônus, nem prejuízos para esta administração, uma vez que os preços praticados estão dentro dos preços de mercado”.

Importa salientar, que não constam nos autos até a presente análise: a autorização expressa da autoridade competente para a celebração do termo aditivo; relatório do fiscal do contrato demonstrado que o contrato vem sendo executado regularmente, bem como a comprovação da vantajosidade com a demonstração de que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração, falha cuja correção se recomenda.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Posteriormente os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para análise prévia dos aspectos jurídicos também da minuta do termo aditivo do contrato administrativo, prescrita no art. 38, parágrafo único¹.

É o sucinto relatório. Passamos a análise.

2 – CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “*in abstracto*”, 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 JURÍDICA

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:

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.

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.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Trata-se de uma regra de transição que almeja dar segurança jurídica a uma situação excepcional que deve ser levada em consideração pela Autoridade Competente, bem como pelos órgãos de controle.

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;

(...)



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



§ 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, 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 de bens, 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:

“(...)

Concluimos, então, que há vacuum 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.

(...)

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

“Fornecimento Contínuo. 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.

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

Concluído



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



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, 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. (...)"

No que se refere ao contrato de fornecimento, segundo Hely Lopes Meirelles², 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 Granziera³ 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

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.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



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 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.

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 correto 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 habilitação⁵.

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 possibilidade encontra previsão na Cláusula V, do Termo de Contrato que assim dispõe:

⁴ Idem.

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.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



CLÁUSULA V- DA VIGÊNCIA CONTRATUAL:

5.1. O contrato administrativo terá sua vigência de 28 de Junho de 2023 à 31 de dezembro de 2023, podendo ser prorrogado, conforme previstos no Art. 57 da Lei nº. 8.666/93 e suas alterações.

Conforme dispõe o §2º, do art. 57, da Lei nº. 8.666/93, todas 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.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Quanto à minuta do termo de aditamento, verifica-se que sua elaboração ocorreu em consonância com a legislação pertinente, cabendo apenas alertar o setor competente 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 nº. 8.666/93.

4 – CONCLUSÃO

Em face do exposto, esta Assessoria Jurídica ressalva as atribuições próprias desta alçada, que não incluem a apresentação e apreciação das justificativas, das especificações, dos valores ou da conveniência e oportunidade, opina:

- Favoravelmente à possibilidade de prorrogação de prazo, com consequente celebração do termo aditivo, desde que observado o exposto neste opinativo jurídico, devendo haver constar nos autos: justificativa plausível caracterizando a essencialidade e a natureza contínua do fornecimento; autorização expressa da autoridade superior; comprovação da vantajosidade econômica, bem como manifestação através de relatório do fiscal do contrato de que o mesmo vem sendo executado regularmente.

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.

No entanto, é nosso dever salientar que as observações feitas ao longo deste parecer são em prol da segurança da própria autoridade competente a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

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

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paragominas (PA), 19 de junho de 2024.

VANESSA WATRAS REBÊLO
Assistente Jurídico do Município