



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
CNPJ: 34.671.057/0001-34

PARECER JURÍDICO

CONTRATO Nº 20220053 – 3º ADITIVO DE PRAZO

MODALIDADE: DISPENSA Nº 007.2022.000004

Origem: Departamento de Licitações

Assunto: Prorrogação do Contrato. Locação de Imóvel. Direito Administrativo. Licitação. Embasamento legal: inciso II, artigo 57 da Lei Federal nº 8.666/1993. Possibilidade.

SÍNTESE FÁTICA

O Município de Água Azul do Norte-PA, por intermédio do Secretário Municipal de Saúde, submete à apreciação desta Assessoria Jurídica o presente processo licitatório, no qual se requer análise jurídica acerca da legalidade do Terceiro Aditamento, sendo este de Prazo de instrumento contratual referente ao contrato de locação de imóvel destinado a “ Locação de Imóvel para funcionamento da Estratégia de Saúde da Família - Beira Rio, localizado na Avenida Carajás, nº 174, Bairro Beira Rio, Água Azul do Norte - PA.

Prefacialmente, assevere-se que a presente manifestação tem por referência os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe. Compete a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo possível adentrar a análise da conveniência e da oportunidade da prática de atos administrativos e nem ainda manifestar-se sobre os aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

O pedido foi instruído com solicitação e justificativa do Secretário Municipal de Saúde, aceite do Contratado e documentação necessária.

DO MÉRITO

Versam os presentes autos acerca da análise da legalidade de prorrogação de contrato de locação de imóvel decorrente da Dispensa de Licitação, firmado entre o Poder Público e Particular.

Nos contratos celebrados pela Administração Pública pode-se falar em prorrogação por acordo entre as partes, se a situação fática enquadrar-se em uma das hipóteses dos incisos do art. 57, caput ou dos incisos do §1º, também desse artigo.

Assim, a prorrogação de prazo deve resultar do consenso entre as partes contratantes, ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
CNPJ: 34.671.057/0001-34

o contrato, consoante, para estas duas exigências, determina o §2º do art. 57 da Lei das Licitações e Contratos.

Pois bem, nas espécies contratuais da Administração, o professor Hely Lopes Meirelles classifica o contrato de locação celebrado pelo Poder Público como contrato semipúblico, a saber:

Contrato semipúblico é o firmado entre a Administração e o particular, pessoa física ou jurídica, com predominância de normas pertinentes do Direito Privado, mas com formalidades previstas para ajustes administrativos e relativa supremacia do Poder Público

Desse modo, percebe-se que os contratos de locação, em que a Administração Pública figure como locatária, reger-se-ão pelas normas de Direito Privado, caracterizando-se não como um contrato administrativo propriamente dito, mas como um contrato da administração.

Corroborando com esse entendimento, Jessé Torres Pereira Junior:

Posicionando-se o ente público ou a entidade vinculada como locatário, predominará no respectivo contrato regime de direito privado, porém, ainda assim, certas regras administrativas terão de constar do ajuste, como, por exemplo, cláusula indicativa dos recursos orçamentários que atenderão às despesas do contrato (v. art. 62, §3º, c/c art. 55, V), uma vez que a Administração não pode contratar sem amparo no orçamento (CF/88, art. 167, III) – norma de ordem pública por excelência, inafastável pela vontade dos contraentes.)

Desse modo, fica excluído o referido art. 57, que delimita a duração dos contratos administrativos à vigência dos respectivos créditos orçamentários e limita as prorrogações de serviços contínuos em sessenta meses.

Outro não é o ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro quando enumera os contratos não atingidos pelas restrições do art. 57:

E não se aplica ainda aos contratos de direito privado celebrados pela Administração, porque o artigo 62, §3º, ao determinar a aplicação, aos mesmos, das normas da Lei nº 8.666/93, fala expressamente nos artigos 55 e 58 a 61, pulando, portanto, o artigo 57, pertinente ao prazo.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
CNPJ: 34.671.057/0001-34

Nessa linha de intelecção é a posição do doutrinador Leon Fredja Szklarowsky, esposada em artigo denominado “Duração do Contrato Administrativo”, publicado na revista trimestral *Âmbito Jurídico*:

Os contratos de locação em que o poder público é locatário, de seguro, de financiamento, de “leasing” e aqueles, cujo conteúdo seja regido, preponderantemente por disposição de direito privado, submetem-se às normas desta lei, não se lhes aplicando, porém, o artigo 57, que trata do prazo contratual⁹. Leia-se que a aplicação das normas privadas se dá na mesma proporção que as normas de direito público e não como pretende o dispositivo equivocadamente. Incidem, no que couber, os artigos 55 (cláusulas essenciais), 58 (cláusulas extravagantes), 59, 60 e 61 (formalidades), além das normas gerais. Consequentemente, não há restrição quanto ao prazo, submissos que ficam à lei própria - lei de locação predial urbana, legislação de seguros, financiamento etc. Esses contratos poderão ser feitos para um prazo superior à duração o exercício orçamentário, porque expressamente afastados das amarras do artigo 57, adequando-se à lei própria, no que não colidir com as regras especiais.

No âmbito dos tribunais de contas, tem-se ensejado interpretações em consonância com a doutrina acima exposta:

Tribunal de Contas de Santa Catarina (Processo nº 5515. Prejulgado nº 0318 Processo nº CONTC0016901/32 Parecer: COG-651/93 Relator: Conselheiro Dib Cherem Data da Sessão: 14/03/1994) Nada obsta que o Poder Público efetue locação de imóvel com pessoa jurídica e/ou física, utilizando-se da figura da dispensa de licitação, na forma como dispõe o artigo 24, inciso X da Lei 8.666/93; e com fundamento no artigo 62, § 3º, inciso I, da Lei das Licitações, a restrição imposta à renovação de contratos por força do disposto no artigo 57 não é aplicável na locação de imóveis.

Ora, a satisfação de determinadas necessidades estatais pressupõe a utilização de mecanismos próprios e inerentes ao regime privado, subordinados inevitavelmente a mecanismos de mercado. As características da estruturação empresarial conduzem à impossibilidade de aplicar o regime de direito público, eis que isso acarretaria a supressão do regime de mercado que dá identidade a contratação ou o desequilíbrio econômico que inviabilizaria a empresa privada.

Quanto aos requisitos para prorrogação, andemos a cada um em separado;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
CNPJ: 34.671.057/0001-34

Primeiro: há manifestação positiva de vontade do contratado;

Segundo: há justificativa e prévia autorização nos termos do art. 57, § 2º, da Lei nº 8.666/93. Assim, atende aos requisitos de interesse;

Verifica-se que o requerimento formulado se restringe a prorrogação de prazo, sem aditamento de seu valor, demonstrando vantagem a administração. O Tribunal de Contas da União, conforme a sua jurisprudência (Decisão nº 473/1999 - Plenário) determina a observância do disposto no art. 57, inciso II, da lei nº 8.666, de 1993, somente se permitindo prorrogação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua por iguais e sucessivos períodos, desde que sejam obtidos preços e condições mais vantajosas para a Administração.

Como ensina JOEL DE MENEZES NIEBUHR, para que um serviço seja tido por contínuo faz-se necessário, antes de mais nada, que seu conteúdo jurídico seja uma obrigação de fazer e não uma obrigação de dar, como é próprio das aquisições. Afirma, ainda, o renomado autor

Em abordagem inicial, serviços contínuos, como o próprio nome revela, são aqueles prestados sem interrupção, sem solução de continuidade. Portanto, serviços que são prestados eventualmente não são qualificados como contínuos. Todavia, para qualificar serviço como contínuo não é necessário que o prestador do serviço realize algo em favor da contratante diariamente. Por exemplo, serviços de manutenção de bens móveis ou imóveis são qualificados como contínuos, muito embora não seja usual necessitar os préstimos do contratado diariamente. Então, a rigor, serviços contínuos são aqueles em que o contratado põe-se à disposição da Administração de modo ininterrupto, sem solução de continuidade. Em vista disso, pode-se dizer que, em regra, os serviços contínuos correspondem à necessidade permanente da Administração, a algo que ela precisa dispor sempre, ainda que não todos os dias

O Tribunal de Contas da União, assim conceitua os serviços de natureza contínua

Serviços de natureza contínua são serviços auxiliares e necessários à 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.

O que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros. São exemplos de serviços de natureza contínua:

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
CNPJ: 34.671.057/0001-34

vigilância, limpeza e conservação, manutenção elétrica, manutenção de elevadores, manutenção de veículos etc

Em processo próprio, deve a Administração definir e justificar quais outros serviços contínuos necessita para desenvolver as atividades que lhe são peculiares .

(...)

Duração dos contratos de natureza contínua não precisa coincidir com o ano civil, podendo ultrapassar o exercício financeiro em que foi firmado.

Contratos podem ser prorrogados se não houver interrupção do prazo de execução, ainda que esta tenha ocorrido por um dia somente . É necessário celebrar novo termo contratual.

Outrossim, via de regra, a contratação não pode ultrapassar o prazo de vigência do crédito orçamentário respectivo. Contudo, há quatro exceções, nos incisos do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993 e, entre elas, a prestação de serviços a serem executados de forma contínua. Veja-se:

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;

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.

Especificamente sobre serviços executados de forma contínua versus vigência do crédito orçamentário, observa-se que a Advocacia Geral da União editou a Orientação Normativa nº 01, de 1º de abril de 2009:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
CNPJ: 34.671.057/0001-34

A vigência do contrato de serviço contínuo não está adstrita ao exercício financeiro.

No mesmo sentido, o seguinte julgado do TCU

Não existe a necessidade de fixar a vigência coincidindo com o ano civil, nos contratos de serviços continuados cuja duração ultrapasse o exercício financeiro em curso, uma vez que não pode ser confundido o conceito de duração dos contratos administrativos, de que trata o art. 57 da Lei nº 8.666/1993, com a condição de comprovação de existência de recursos orçamentários para o pagamento das obrigações executadas no exercício financeiro em curso, prevista no art. 7º, § 2º, III, da lei referida, pois nada impede que contratos dessa natureza tenham a vigência fixada para 12 meses, ultrapassando o exercício financeiro inicial, e os créditos orçamentários fiquem adstritos ao exercício financeiro em que o termo contratual é pactuado, conforme dispõe o art. 30 e §§, do Decreto nº 93.872/1986

Fincadas essas premissas, passa-se a analisar os requisitos (exigências legais) a serem preenchidos para viabilizar a ora estudada prorrogação do prazo de vigência destes contratos.

Nesse contexto, “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” .¹

A rigor, cabe à própria Administração Pública, diante do caso concreto, caracterizar que o serviço que se busca contratar tem natureza continuada. Dessa forma, não caberia a esta Coordenadoria Jurídico definir a “continuidade” do serviço, mas tão somente realizar um controle sobre de que modo a Administração desta municipalidade interpreta o conceito de continuidade, para o fim de coibir eventuais excessos ou imprecisões técnicas.

No caso aqui analisado, pensamos que o traço da continuidade se encontra presente. O objeto contratado é necessário ao Município de Água Azul do Norte, posto que indispensável ao pleno exercício das atividades que são desenvolvidas pelo Poder Executivo, considerando a Locação de Imóvel para funcionamento da Estratégia de Saúde da Família - Beira Rio, localizado na Avenida Carajás, nº 174, Bairro Beira Rio, Água Azul do Norte - PA.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª ed. São Paulo: RT, 2014, p. 949



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
CNPJ: 34.671.057/0001-34

Respeito ao limite temporal máximo de 60 meses

Celebrado originariamente com vigência de 03/02/2022 a 31/12/2022, o mesmo sofreu seu primeiro aditamento em 28/12/2022 passando a vigorar até 31/12/2023 e em 06/02/2023 sofreu seu segundo aditamento, sendo este de valor, sendo agora renovado pela segunda vez, para vigorar entre 31/12/2023 até 31/12/2024, o presente contrato soma 34 (trinta e quatro) meses, de modo que pode ser mais uma vez renovado pelo período proposto, estando, portanto, abaixo do limite máximo de que trata o art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993.

Vale aqui observar, contudo, um ponto referente à contagem do prazo para a prorrogação do contrato.

Quanto ao contrato administrativo, como de regra ocorre com a generalidade dos contratos, a vigência tem início na data da assinatura do ajuste ou em outra que lhe seja posterior. Destarte, em regra, a partir da assinatura diz-se que o contrato está em vigor e assim permanecerá até o último dia de sua vigência ou até o dia de sua rescisão.

Contam-se, portanto, o dia inicial e final da vigência do ajuste. Assim, tendo sido o contrato assinado originalmente no dia 03/02/2022, pelo prazo de 10 meses e aditado por 12 meses (31/12/2022 a 31/12/2023-1º aditivo), terminaria no dia 31/12/2023 e, com o acréscimo desejado pela Administração através do aditivo ora analisado, passará a vigorar até 31/12/2024.

Outrossim, cumpre asseverar que o setor competente da Administração Pública, sobretudo antes de se efetuar qualquer ato relativo a novo procedimento para continuidade do pagamento da contratada, deve observar se a mesma ainda mantém as condições que a tornaram habilitada e qualificada na ocasião da contratação.

Uma vez observadas tais orientações, não subsistem impedimentos a prorrogação do contrato em análise, sendo plenamente possível a sua formalização pelos fundamentos jurídicos apresentados.

Sobre a prorrogação contratual, ainda vale observar o art. 337-H do Código Penal:

Art. 337-H. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do contratado, durante a execução dos contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, no edital da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
CNPJ: 34.671.057/0001-34

Desse modo, interpretando sistematicamente os artigos citados, temos os seguintes elementos que integram o núcleo da hipótese normativa da prorrogação:

- a) serviço de execução contínua;***
- b) finalidade de obter preços e condições mais vantajosos para a Administração;***
- c) previsão da possibilidade de prorrogação no instrumento convocatório e no contrato celebrado.***

Assim, a possibilidade de renovação da vigência, está atrelada à certificação pela área técnica de que a soma dos prazos, incluindo aquele do aditivo pretendido, não ultrapassa 60 (sessenta) meses. Caso atingido esse limite, será necessária justificativa e autorização superior para a prorrogação excepcional, por, no máximo, mais 12 (doze) meses. Repisa-se que este Parecer Referencial não se aplica à prorrogação excepcional.

Isto posto, tem-se que é de responsabilidade da área técnica analisar criteriosamente cada um dos aditivos de prorrogação do prazo de vigência contratual e respectivos extratos publicados, para verificar se não houve solução de continuidade.

Ou seja, o órgão assessorado dever verificar se os aditivos de prorrogação do prazo de vigência do contrato foram celebrados antes da expiração da vigência contratual. Para tal análise, orienta-se que, se for o caso, os prazos em meses ou anos sejam contados de data a data.

Recomenda-se ao órgão assessorado avaliar se os valores contratuais informados no termo aditivo de prorrogação estão corretos.

Por fim, a publicação do extrato do termo aditivo na imprensa oficial, a qual deverá ser providenciada pela Administração, até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, por ser condição de eficácia do instrumento, conforme parágrafo único do art. 61 da Lei n.º 8.666, de 1993.

Assim, para ser considerada lícita, a prorrogação dos serviços continuados deve observar as prescrições da Lei n. 8.666/93, as contidas no instrumento convocatório e no contrato, incluindo as abaixo enumeradas:

- ✓ **previsão expressa da possibilidade da prorrogação do prazo de vigência no Edital e no Contrato;**
- ✓ **inexistência de solução de continuidade nas prorrogações a ser comprovada com a juntada no processo eletrônico do contrato originário e de todos os termos aditivos anteriormente celebrados e os respectivos extratos da publicação de prorrogação no DOM;**
- ✓ **prazo de vigência total do ajuste inferior ao limite de sessenta meses;**
- ✓ **natureza continuada dos serviços;**
- ✓ **não alteração do objeto e do escopo do contrato pela prorrogação;**



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
CNPJ: 34.671.057/0001-34

- ✓ elaboração de relatório sobre a execução do contrato, pela equipe de fiscalização do contrato, informando a prestação regular dos serviços;
- ✓ justificativa para a manutenção de interesse administrativo, na realização do serviço (art. 57, § 2º da Lei nº 8.666, de 1993);
- ✓ autorização prévia da autoridade superior;
- ✓ comprovação de permanência de vantajosidade econômica do contrato para a Administração;
- ✓ manifestação expressa de interesse da Contratada na prorrogação;
- ✓ comprovação de manutenção, pela Contratada, das mesmas condições de habilitação exigidas na licitação;
- ✓ comprovação de existência de dotação orçamentária suficiente para as despesas da prorrogação;
- ✓ necessidade de comprovação de renovação da garantia pelo mesmo lapso temporal da prorrogação pretendida, acaso tenha sido exigida inicialmente;
- ✓ formalização por meio de termo aditivo;
- ✓ publicação do extrato do termo aditivo da prorrogação na imprensa oficial.

DA CONCLUSÃO

Em sendo assim, por todo o exposto, opino pela possibilidade de realização do Termo Aditivo Prorrogação Contratual aqui tratado.

É o parecer salvo melhor entendimento.

Água Azul do Norte-PA, 10 de janeiro de 2024

Tatiana Ozanan
Assessora Jurídica
OAB/PA 16.952