PARECER JURÍDICO Nº. 650/2024-SEJUR/PMP

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 10.548/2024 (1doc)
REFERENCIA: PREGÃO ELETRÔNICO Nº. 9/2021-00044-SRP
SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
ASSUNTO: ANÁLISE DA LEGALIDADE E POSSIBILIDADE DA PRORROGAÇÃO DE PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO N°. 443/2022

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. LEI Nº. 8.666/93. 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. 443/2022, celebrado entre o FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL e a empresa SALVADOR AUTO PEÇAS LTDA, oriundo do PREGÃO ELETRÔNICO Nº. 9/2021-00044, tendo por objeto a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA AQUISIÇÃO DE PEÇAS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO CORRETIVA E PREVENTIVA NOS VEÍCULOS PERTENCENTES À FROTA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Por via do Ofício nº. 804/2022 – SEMDES, a Secretária Municipal de Desenvolvimento Social consulta a empresa Contratada sobre o seu posicionamento no que concerne a prorrogação de prazo do contrato em referência, cuja vigência encerra-se em 31/12/2024, para dar continuidade aos serviços prestados até 30/06/2025.

Em ato posterior a Secretária Municipal de Desenvolvimento Social, através do Ofício nº 855/2024 – SEMDES, solicitou autorização ao Excelentíssimo Sr. Prefeito para a celebração de termo aditivo de prorrogação de prazo de vigência do contrato em tela, com a sucinta justificativa de interesse da administração e necessidade de dar continuidade na prestação dos serviços.

A fim de justificar a vantajosidade destaca que "*a prorrogação de prazo contratual não gera nenhum ônus para esta Administração. As cláusulas do contrato continuam sendo as mesmas do contrato inicial"*.

Vale destacar que, não consta nos autos até a presente análise: justificativa plausível atestando que o objeto do contrato em referência possui natureza contínua, devidamente assinado pela autoridade competente; autorização expressa da autoridade competente para a celebração do termo aditivo; documento formal da empresa contratada manifestando o seu interesse em prorrogar o prazo de vigência do contrato; indicação da dotação orçamentaria que custeará a despesa; 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. Passamos a análise.

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 às 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:

> *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.

Dito isto, 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 à possibilidade de prorrogação do prazo de vigência do contrato administrativo de prestação de serviços a serem executados de maneira contínua o art. 57, inciso 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 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:

> *"(...)*

> *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.*
> *(...)*

E 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.

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;

---

[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.

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

> 4.2 A vigência do Contrato será de 15 de Março de 2022 a 31 de Dezembro de 2022, podendo ser prorrogado conforme Art. 57 da Lei 8.666 de 1993.

Insta evidenciar, que o contrato em tela, vem sendo aditado objetivando a prorrogação de prazo e conforme cópia do 4º Termo Aditivo nº. 383/2024, em anexo, o mesmo encontra-se em vigência até 31/12/2024.

Desta feita, 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

[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.

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). (Grifo nosso).*

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. Observa-se que a empresa apresentou as certidões necessárias para demonstrar as condições iniciais de habilitação, cabendo apenas recomendar ao Setor competente a averiguação de sua validade antes de efetivar a celebração do termo aditivo, em atenção ao disposto no art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/93.

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 jurídica de prorrogação de prazo, com consequente celebração do 5º Termo Aditivo ao Contrato nº. 443/2022, decorrente do Pregão Eletrônico nº. 9/2021-00044, desde que observado o exposto neste opinativo jurídico, devendo constar nos autos:

- **Justificativa plausível atestando que o objeto do contrato em referência possui natureza contínua, destacando sua necessidade permanente para a consecução dos serviços prestados pela SEMDES, devidamente assinado pela autoridade competente;**

- **Documento formal da empresa Contratada manifestando o seu interesse em prorrogar o prazo de vigência do contrato;**

- **Autorização expressa da autoridade superior para a celebração do termo aditivo;**

- **Comprovação de vantajosidade com a demonstração de que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração e,**

- **Indicação da dotação orçamentária que custeará a despesa.**

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), 11 de dezembro de 2024.

VANESSA WATRAS REBELO
Assinado de forma digital por VANESSA WATRAS REBELO
Dados: 2024.12.11 12:24:07 -03'00'

VANESSA WATRAS REBÊLO
Assistente Jurídico do Município