



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO Nº 445/2022

DATA: 07/10/2022

Interessado(a): Secretaria Municipal de Saúde.

Requerente: Assessora de Planejamento da Saúde.

Referência: Memorando n. 398/2022 - SMS.

Procurador: Antonio Pereira dos Santos Júnior, OAB/PA 25.668, endereço eletrônico: aj.procurador@gmail.com.

EMENTA: TERMO ADITIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 638/2021. LIMPEZA DE HOSPITAIS. PRORROGAÇÃO. SERVIÇOS ESSENCIAIS. NATUREZA CONTÍNUA. DIREITO A SAÚDE. DECISÕES DO TCU. LEGALIDADE. CONDIÇÕES.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Parecer Jurídico solicitado pela Assessora de Planejamento da Saúde, Sra. Kelly Nunes Rodvalho, por meio do Memorando 398/2022 - SMS, para que esta Procuradoria Municipal opine sobre a possibilidade de realização de Termo Aditivo ao Contrato de nº 638/2021, oriundos do Processo Licitatório nº 111/2021, na modalidade Pregão Eletrônico nº 050/2021.

O contrato foi firmado com a empresa HIGICLER DISTRIBUIDORA LTDA – ME, CNPJ nº 23.624.879/0001-48, tendo por objeto a *“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE MATERIAL DE LIMPEZA, HIGIENIZAÇÃO E LAVANDERIA HOSPITALAR, VINCULADA A CONTRATAÇÃO DE CONTRATO DE COMODADO DE EQUIPAMENTOS, EM ATENDIMENTO A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.”*

O assunto abordado trata-se da pretensão da Administração Pública prorrogar o contrato supracitado por mais 12 (doze) meses de duração.

É a síntese necessária.

2. DOS FUNDAMENTOS

2.1. Da Natureza Jurídica do Parecer:

A *priori*, cumpre deixar claro que este parecer jurídico possui caráter informativo e natureza meramente **opinativa**, com o objetivo de sugerir providências preventivas, repassando ao gestor uma opinião jurídica sobre o objeto de consulta.

Este opinativo limitar-se-á ao esclarecimento estritamente jurídico “*in abstracto*”, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiras, bem como quaisquer outras questões não ventiladas ou fora da *expertise* de um Advogado Público.

Ademais, é de exclusiva responsabilidade do gestor o exercício da discricionariedade da Administração Pública. Deste modo, este parecer não é e nem poderia ser uma chancela aos atos administrativos, os quais são de responsabilidade exclusiva do gestor público.

. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. **Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica**, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF). *Sem grifo no original.*

A doutrina também perfilha do mesmo entendimento, conforme Tolosa explicita sobre o Parecer Jurídico este “*que se restringe à parte jurídica e formal do instrumento, não abrangendo a parte técnica dos mesmos.*” (Tolosa Filho, Benedito de Licitações: Comentários, teoria e prática: Lei nº 8.666/93. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 119).

Além disso, este Parecer se restringe a opinar a partir dos documentos encaminhados a esta Procuradoria Jurídica.

2.2. Da Prorrogação Contratual:

Pois bem, a possibilidade de prorrogação contratual deve respeitar os preceitos legais contidos na Lei 8.666/93, mais especificamente ao que prevê o seu art. 57, *in tela*:

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; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

(...)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção

de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

(...)

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

(grifamos)

Em fls. 02/05, o Secretário Municipal de Saúde apresentou justificativa informando a imprescindibilidade do presente Termo Aditivo, aprestando seus fundamentos de fato e de direito, entre os quais, destacamos, *ipsis litteris* (fl. 03):

(...);

c) **Quanto a vantagem econômico-financeira:** os valores licitados permanecerão os mesmos já vigentes atualmente;

(...);

e) **Quanto às desvantagens da não prorrogação do prazo:** Considerando previsão contratual que possibilita a prorrogação de prazo, de modo que, tendo em vistas as vantagens anteriormente descritas a não prorrogação desse contrato significa o dispêndio desnecessários de recurso e tempo para elaboração de novo Processo Licitatório que atenda a demanda que pode ser devidamente satisfeita pelo Contrato Nº 638/2021;

(grifo nosso)

No termo de justificativa supracitado, foi destacado o art. 57, II, da Lei 8.666/2013. Quanto a este dispositivo legal, cumpre trazer à baila um excelente artigo publicado em 2013, por Erica Miranda dos Santos Requi¹, cujo título é “*Serviços contínuos: caracterização*”, pois meio do qual ensina que a Lei de Licitações não apresenta um conceito específico para a expressão mencionada, destacando que:

Dentro dessa perspectiva, formou-se a partir de normas infralegais e entendimentos doutrinário e jurisprudencial, consenso de que **a caracterização de um serviço como contínuo** requer a demonstração de sua **essencialidade e habitualidade para o contratante**.

A essencialidade atrela-se à necessidade de existência e manutenção do contrato, pelo fato de eventual paralisação da atividade contratada implicar em prejuízo ao exercício das atividades da Administração contratante. **Já a habitualidade é configurada pela necessidade de a atividade ser prestada mediante contratação de terceiros de modo permanente.** (Sem grifos na original).

¹ Disponível em <https://zenite.blog.br/servicos-contínuos-caracterizacao/> acesso em disponível em 16 de setembro de 2022.

A mesma ainda menciona o conceito atribuído pelo Tribunal de Contas da União - TCU:

“Voto do Ministro Relator

[...]

Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, chamo a atenção para o fato de que **a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica**. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.

Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma 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.” (TCU. Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008.). Sem grifos na original.

A autora conclui que não há como definir um rol taxativo de forma genérica de serviços contínuos, diante da necessidade de analisar o contexto fático de cada contratação, a fim de verificar o preenchimento ou não das características elencadas. Concordamos no sentido de que não há como especificar exatamente o conceito de serviço contínuo de forma taxativa, porém não pode haver uma interpretação *contra legem*.

Segundo o Tribunal de Contas da União – TCU, a definição como serviço de caráter contínuo deverá ser efetivada a partir da **análise de cada caso concreto** e de acordo com características e necessidades da instituição contratante (**Ac. 4614/2008**). E, **o caráter contínuo de um serviço é determinado por sua essencialidade** para assegurar a integridade do patrimônio público de forma 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 (**Ac. 132/2008**).

Neste feito, verificamos que o contrato foi celebrado para o fornecimento de material de limpeza hospitalar à Secretaria Municipal de Saúde. É inegável que a manutenção da higiene em um estabelecimento médico é de extrema importância para garantir a segurança, o bem-estar e o conforto dos pacientes, dos seus acompanhantes e dos profissionais de saúde.

Lembramos: A Saúde é um Direito Fundamental de todos e deve ser assegurado e garantido pelo Poder Público.

A Fiscal do Contrato, Sra. Agueda Cleide de Souza Pereira, em relatório de fiscalização (fls. 08/09), declarou que todos os serviços contemplados no objeto do Contrato nº 638/2021 estão em

conformidade com o proposto; a mesma também informou que a empresa arrola todos os documentos necessários para comprovar que está em consonância com a legislação em vigor.

A partir das informações constantes nos autos, é forçoso concluir que a continuidade na execução do objeto já contratado de fato minimiza custos e tempo, pois, em regra, é mais dispendioso realizar uma nova licitação, o que poderia gerar custos maiores à Administração Pública.

Diante das argumentações favoráveis à prorrogação, nota-se que o contrato se encontra de forma regular, sem qualquer prejuízo à Administração Pública visto que o objeto vem sendo executado regularmente.

Cumprir informar que o art. 57, II, da lei 8.666/93 dispõe que a prorrogação deverá ser feita por iguais e sucessivos períodos. No mesmo sentido, o TCU já decidiu que na prorrogação de contrato de serviços de natureza continuada, deve-se evitar que as prorrogações contratuais sejam firmadas em prazos diferentes do originalmente disposto nos contratos (Ac. 216/2007).

Salienta-se que incidindo o art. 57, II, Lei 8.666/93, sua vigência não fica adstrita ao crédito orçamentário inicial, como expressa ressalva da Lei, não havendo óbice aparente à legalidade da prorrogação no prazo pretendido, necessitando da autorização prévia da autoridade competente para tanto.

Quanto as justificativas constantes nestes autos, necessário destacar que se tratam do próprio mérito do gestor as questões de ordem técnica, financeira e orçamentária inerentes ao procedimento, bem como a oportunidade e conveniência de prorrogação contratual.

No mais, verifica-se que o contrato está vigente, visto que possui período de duração de 12 (doze) meses, no período de 20/10/2021 até 20/10/2022, conforme sua cláusula terceira (fl. 21).

A pretensão da Administração Pública é da prorrogação pelo período de mais 12 (doze) meses, para que a validade do contrato se renove até a data de 20/10/2023.

A possibilidade de prorrogação já era prevista na cláusula quarta do contrato nº 638/2021 (fl. 21).

Além disso, a empresa contratada já concordou com a prorrogação contratual (fl. 07).

Conforme Mem. 98/DEP/CONT/SMS/FMS, foi comunicado pelo Departamento de Contabilidade que existem recursos orçamentários disponíveis à finalidade da Secretaria Municipal de Saúde (fl. 11).

Também entendemos que a Minuta apresentada (fl. 29) está regular e conforme os parâmetros legais e os demais modelos que costumam ser elaborados por esta municipalidade.

Por fim, no que tange a manutenção das condições de **habilitação e qualificação** (art. 55, XIII, lei 8.666/93). Neste quesito, a lei de licitações e contratos prevê em seu art. 55, inc. XIII, que:

São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: (...) XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, **todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.** *(grifei)*

Quanto a **habilitação jurídica**, a lei 8.666/93 prevê:

Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

I - cédula de identidade;

II - registro comercial, no caso de empresa individual;

III - **ato constitutivo**, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;

IV - inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício;

V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir. *(grifamos)*

Neste sentido, ensina, em excelente artigo publicado, Thiago Guedes Alexandre²:

Nos termos do artigo 55, XIII da Lei nº 8.666, de 1993, a Contratada deverá manter durante a contratação, **todas as condições de habilitação e qualificação** que foram exigidas na licitação. Assim, **cabe à autoridade verificar se a Contratada ainda atende às condições que foram exigidas quando da realização da licitação**, consignando tal fato nos autos.

Ocorre que não só a regularidade fiscal da Contratada deve ser verificada neste momento, mas sim **todos os requisitos de habilitação jurídica, qualificação técnica e econômica financeira, bem como a regularidade trabalhista e a constatação do cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal**, conforme artigo 27 e seguintes da Lei Geral de Licitações e Contratos. A regularidade da parte contratada deve ser constantemente verificada pelo gestor do contrato, cabendo zelar pelas normas públicas e pela fiscalização do cumprimento contratual, nos termos do art. 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93.

² ALEXANDRE, Thiago Guedes. Requisitos para prorrogação dos contratos administrativos que tem por objeto a prestação de serviços de natureza continuada Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 09 jul 2019, 05:30. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/53150/requisitos-para-prorrogacao-dos-contratos-administrativos-que-tem-por-objeto-a-prestacao-de-servicos-de-natureza-continuada>. Acesso em: 16 set 2022.

Não poderá haver o prosseguimento do procedimento de prorrogação sem a regular juntada de toda a documentação de habilitação da contratada e comprovação de sua regularidade, da mesma forma como fora exigido para celebração do contrato em questão.

Portanto, quanto a **Habilitação Jurídica**, a qual este Parecerista se restringe, trata-se da demonstração da capacidade de a empresa exercer direitos e assumir obrigações, cuja documentação a ser apresentada por ela limita-se à comprovação de sua **existência jurídica** e, quando cabível, a respectiva autorização.

Neste sentido³:

São os documentos para habilitação em licitação mais básicos. A habilitação jurídica visa demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele **limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa** e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada. Assim, **são pedidos os documentos de:**

- **Ato Constitutivo** (contrato social, estatuto social ou requerimento de empresário) em vigor devidamente inscrito na Junta Comercial e todas as suas alterações. Em caso de Sociedades Comerciais por ações, deverá ser apresentado acompanhado de ata de eleição de seus administradores e, para Sociedades Cíveis, deve ser acompanhado de prova de diretoria em exercício. Para Empresa Individual, é o Registro Comercial;
- Procuração dos respectivos representantes nas licitações;
- Documentos dos Sócios;
- Documentos do Representante Legal;

Decreto de Autorização, quando tratar-se de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País. *(Sem grifos na original)*

Sem excesso ao rigor formal, não podemos negar que a empresa existe, tanto é que possui contrato vigente com a Administração Pública deste município, e possui certidões e documentos expedidos recentemente, os quais constam nestes autos (fls. 14/20).

Porém, por cautela e respeito à literalidade da lei, entendemos ser necessário a juntada dos atos constitutivos da empresa pois não foi constatado nestes autos.

Neste bordo, tendo em vista que a verificação do parágrafo anterior é uma análise simples e objetiva, prezando pela celeridade, não será necessário um novo parecer jurídico apenas para

³ blog, Licitação, Checklist de documentos para habilitação em licitação, de Cintia Preis, disponível em <https://www.effecti.com.br/blog/documentos-para-habilitacao-em-licitacao/>, acesso em 22/09/2022.

verificação de cumprimento deste quesito, podendo ser feito também pelos demais setores que deverão atestar a respeito da manutenção das demais condições de habilitação da empresa.

3. DA CONCLUSÃO

Ex positis, esta Procuradoria Jurídica **opina pela legalidade** da pretensão de celebração de Termo Aditivo para prorrogação, pelo período de 12 (doze) meses, do Contrato nº 638/2021, **desde que:**

- a) seja certificado pelo setor e/ou autoridade responsável, em especial o Departamento de Licitações, se a empresa mantém todas as mesmas condições de habilitação que foram exigidas no momento da realização da licitação;
- b) seja aprovado pela Controladoria Geral deste Município, na pessoa do Sr. Sérgio Tavares, sobre a necessidade e legalidade dessa prorrogação;

É o parecer, Salvo Melhor Juízo.

Redenção/PA, 07 de outubro de 2022.

ANTONIO PEREIRA DOS SANTOS JÚNIOR
PROCURADOR JURÍDICO
OAB/PA 25.668 – MAT. Nº 104171