



PARECER JURÍDICO N 827/2024-PGM-PMCC

Requerente: Comissão Permanente de Licitação
Referência: Processo Licitatório nº 159/2023/FMS

EMENTA: Análise jurídica da legalidade de Termo Aditivo. Pregão. Aquisição de materiais descartáveis, utensílios de proteção e limpeza, produtos químicos de limpeza, para atender as necessidades do Fundo Municipal de saúde do Município de Canaã dos Carajás, Estado do Pará. Art. 107 da lei Federal nº 14.13/2021.

1. RELATÓRIO

O Fundo Municipal de Saúde de Canaã dos Carajás, Estado do Pará através de sua Comissão de Licitação, na pessoa de seu Agente de Contratação, submete à apreciação desta Procuradoria o presente processo licitatório, no qual se requer análise jurídica acerca da legalidade de aditamento de prazo do instrumento contratual, referente aos contratos de aquisição de materiais descartáveis, utensílios de proteção e limpeza, produtos químicos de limpeza, para atender as necessidades do Fundo Municipal de saúde do Município de Canaã dos Carajás, Estado do Pará.

Prefacialmente cumpre ressaltar que a presente manifestação está fundamentada nos elementos constantes dos autos do processo administrativo em referência.

Cabe a esta Procuradoria Jurídica oferecer consultoria estritamente jurídica, sendo-lhe vedado adentrar na análise da conveniência e oportunidade da prática de atos administrativos, bem como manifestar-se sobre aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

O processo chegou a esta Procuradoria Jurídica contendo 22088 (dois mil e oitenta e oito) folhas do processo principal e veio acompanhado dos seguintes:

Documentos de maior relevância do contrato nº 20241184:



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria-geral do Município

- a) Aceite da Empresa (fl. 1903);
- b) Certidões Negativas (fls. 2075/2079);
- c) Solicitação de Prorrogação Contratual (fls.1904/1907);
- d) Autorização do Chefe do Executivo (fl. 1916);
- e) Minuta do segundo aditivo ao contrato nº 20231184 (fl. 2086);
- f) Despacho ao Jurídico (fl. 2088);

Documentos de maior relevância em relação ao contrato nº 20240072:

- a) Aceite da Empresa (fl. 2053);
- b) Certidões Negativas (fls. 2080/2085);
- c) Solicitação de Prorrogação Contratual (fls.2054/2057);
- d) Autorização do Chefe do Executivo (fl. 2074);
- e) Minuta do segundo aditivo ao contrato nº 20240072 (fl. 2087);
- f) Despacho ao Jurídico (fl. 2088);

Era o que cumpria relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, parágrafo 4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração. Feitas tais ressalvas, passamos à análise estritamente jurídica.



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria-geral do Município

2.1 Da norma de regência: art. 107, Lei 14.133/2021.

O artigo 107 da Lei nº 14.133/2021 estabelece as condições para prorrogação dos contratos de serviços contínuos, conforme segue:

"Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes."

Para a prorrogação sucessiva dos contratos de serviços contínuos, é necessário cumprimento dos seguintes requisitos:

- Previsão em edital: deve haver previsão expressa no edital do processo licitatório quanto à possibilidade de prorrogação dos contratos de serviços contínuos.
- Condições vantajosas: a autoridade competente deve atestar que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração. Isso significa que a prorrogação do contrato deve resultar em benefícios econômicos ou operacionais para a Administração Pública.

Assim, a prestação de serviços a serem executados de forma contínua poderá ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos objetivando a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, respeitada a vigência máxima decenal.

Importante destacar que o art. 91, da Lei 14.133/21 estabelece que os contratos de aditamentos tenham forma escrita e devem ser juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial. Além disso, estabelece a obrigatoriedade da verificação da regularidade fiscal do contratado antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, conforme § 4º do mesmo artigo.



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria-geral do Município

Da mesma forma, a minuta do aditivo contratual a ser firmado com as licitantes vencedoras, que acompanha o requerimento, deve estar em consonância com o Art. 89 c/c art. 92 da lei 14.133/21.

2.2 Requisitos da Prorrogação

Em consonância com os requisitos da prorrogação dos contratos, delineados no formulário e na análise de prorrogação do contrato em questão, os requisitos a seguir devem ser cumpridos:

- a) Caracterização do serviço como contínuo;
- b) Previsão da prorrogação no edital ou no contrato;
- c) Manifestação do interesse da contratada na prorrogação;
- d) Análise prévia da consultoria jurídica do órgão;
- e) Inexistência de solução de continuidade da vigência da contratação e prorrogação dentro do prazo de vigência contratual;
- f) Elaboração de relatório sobre a regularidade da execução contratual;
- g) Interesse motivado da Administração na continuidade da execução dos serviços;
- h) Manifestação sobre a vantajosidade da contratação, acompanhada da metodologia adotada, e compatibilidade com os preços máximos fixados, quando existirem;
- i) Manutenção das condições exigidas na habilitação;
- j) Inexistência de suspensão/impedimento/declaração de inidoneidade da empresa ou proibição de contratar com a Administração Pública;
- k) Verificação da existência de custos fixos ou variáveis não renováveis já amortizados/pagos;
- l) Juntada do mapa de riscos relativo à gestão contratual atualizado de acordo;
- m) Efetiva disponibilidade orçamentária;



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria-geral do Município

- n) Elaboração da minuta do termo aditivo;
- o) Renovação da garantia contratual com a atualização necessária;
- p) Autorização da autoridade competente;
- q) Adequação dos valores totais da execução e da prorrogação à modalidade licitatória inicialmente escolhida;
- r) Publicidade na imprensa oficial.

2.3 Da necessidade de previsão expressa de prorrogação no edital e anexo

Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, **desde que haja previsão em edital** e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosa para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes (art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021).

Nos casos de omissão no ato convocatório, a lei não autoriza que se proceda a renovação contratual, Justen Filho (2023, p.1343) explica o dispositivo legal:

A renovação do contrato depende de explícita autorização no ato convocatório. **A omissão impede a renovação.** Essa asserção deriva do princípio da segurança. Não é possível que se instaure a licitação sem explícita previsão acerca do tema. Os eventuais interessados deverão ter plena ciência da possibilidade de prorrogação.

2.4 Da autorização para prorrogação contratual

A prorrogação contratual de serviços continuados está condicionada a autorização, que deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente, cuja juntada aos autos deve ser providenciada antes da assinatura do termo aditivo.



2.5 Da anuência da contratada

A prorrogação do prazo de vigência do contrato exige prévia anuência do contratado, assim, levando em consideração que a renovação contratual é um negócio jurídico bilateral (JUSTEN FILHO, 2023) e, portanto, decorre de um acordo de vontade das partes, salutar que o contratado manifeste, antecipadamente, de maneira expressa, o desígnio de manter a relação contratual, conforme proposição do ente contratante.

Deste modo, essa anuência conste dos autos previamente, também como medida capaz de viabilizar eventual responsabilização da contratada por prejuízos causados caso não confirme seu interesse, negando, posteriormente, a celebração da avença.

2.6 Da inexistência de solução da continuidade

A Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que, em regra, os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo (art. 9º, caput). A formalização de termo aditivo ao contrato deve ocorrer antes do término do prazo de vigência contratual originária, pois, extinto o prazo do contrato de prestação de serviços e/ou fornecimento contínuos, sem que tenha havido, em tempo hábil, a sua prorrogação, não é juridicamente possível firmar o termo aditivo.

A interpretação acima se coaduna com as disposições da Lei nº 14.133, de 2021, vez que o instrumento do contrato, em regra, é obrigatório (art. 95), sendo nulo o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento (art. 95, §2º). Além do mais, a formalização do termo aditivo é condição para a execução das obrigações pactuadas no ajuste, de acordo com art. 132 da referida Lei.

Diante de tais considerações, é de se concluir pela obrigatoriedade da formalização tempestiva do termo aditivo com condição para a prorrogação de prazo de vigência.

A manutenção de continuidade na relação contratual, dessa maneira, torna obrigatória a assinatura do termo aditivo dentro do prazo de vigência do contrato. Dito



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria-geral do Município

de outro modo, a existência do contrato depende da celebração do termo aditivo em data anterior ao termo final da vigência.

A contagem da vigência do contrato originário e dos eventuais termos aditivos deve observar o sistema data a data, em caso de inobservância a essa regra, ocorrerá a extinção do ajuste e, por consequência, a impossibilidade da sua renovação (art. 89, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 132 do Código Civil:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

2.7 Da observância à vigência contratual máxima de 10 (dez) anos

De acordo com o art. 107 da Lei nº 14.133, 2021, uma vez previsto no edital, os contratos administrativos de serviços e fornecimentos contínuos podem ser prorrogados, sucessivamente, limitada a vigência contratual máxima de 10 (dez) anos, contanto que as condições e os preços permaneçam vantajosos para a Administração.

O art. 106 da Lei nº 14.133, de 2021, por sua vez, dispõe que a Administração poderá celebrar contratos com prazo inicial de 05 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, para tanto devem seguir as diretivas procedimentais encartadas nos incisos do referido dispositivo legal, quais sejam:

- a) a autoridade competente da entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;
- b) a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção e;
- c) a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria-geral do Município

continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

Primeiro ponto que merece destaque é a autorização legislativa expressa para que a Administração, conforme motivação de ordem econômica, efetivamente atestadas pelo setor técnico responsável da entidade licitante, possa fixar, nos casos de serviços e fornecimento contínuos, a vigência contratual que exorbite o exercício financeiro, observando o limite máximo de 05 (cinco) anos. O Administrador, todavia, está adstrito as normas de direito financeiro; portanto, não deve se descuidar do dever legal (art. 106, II, da Lei nº 14.133, de 2021) de atestar a existência de créditos orçamentários, a cada exercício financeiro subsequente à contratação, para suportar as despesas decorrentes da contratação plurianual.

Em resumo, nos contratos de serviços e fornecimentos continuados, a Lei nº 14.133, de 2021, autoriza (art. 106) a fixação da vigência contratual por período superior ao exercício financeiro, limitado ao prazo máximo de 05 (cinco) anos, bem como permite (art. 107) a dilação do prazo fixado originalmente até o limite total de 10 (dez) anos de vigência, condicionado a comprovação de que essa medida é proveitosa.

No caso da prorrogação da vigência do contrato, exige-se que a autoridade ateste que as condições e preços permanecem vantajosos para a Administração, sendo que, tais condições poderão ser decorrentes de negociação com o contratado.

Desta feita, deverá ser atestado nos autos que a vigência do contrato não ultrapassará o limite máximo de 10 (dez) anos, isto é, que as possibilidades de prorrogações não estão superadas.

No caso em comento, a análise jurídica se restringe aos contratos nº 20240072 e 20240086, firmados em 2024, sendo perfeitamente possíveis suas renovações pelo período solicitado.



2.8 Do relatório da fiscalização

De acordo com o art. 117 da Lei nº 14.133, de 2021, a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por agente público devidamente nomeado, conforme disposição do art. 7º da Lei nº 14.133, de 2021. Além do mais, o art. 171 da referida Lei impõe ao(s) fiscal (ais) a adoção de procedimentos objetivos e imparciais e elaboração de relatórios tecnicamente fundamentados com vistas ao acompanhamento eficiente da atividade do contratado e a respectiva vigilância quanto ao cumprimento das respectivas obrigações contratuais.

No que se refere ao procedimento com vistas à prorrogação da vigência do contrato, exige-se a apresentação de relatório específico que discorra sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente, conforme o art. 171, II, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 171. Na fiscalização de controle será observado o seguinte:

II - adoção de procedimentos objetivos e imparciais e elaboração de relatórios tecnicamente fundamentados, baseados exclusivamente nas evidências obtidas e organizados de acordo com as normas de auditoria do respectivo órgão de controle, de modo a evitar que interesses pessoais e interpretações tendenciosas interfiram na apresentação e no tratamento dos fatos levantados;

Tratando-se de **contratações de serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra**, o relatório deverá, adicionalmente, contemplar análise específica e pormenorizada acerca do cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento do FGTS, detalhando de forma objetiva eventuais inadimplementos, com propósito de subsidiar a autoridade competente quanto à decisão sobre interesse na prorrogação da vigência contratual.

A Administração deve atentar, ainda, para a possibilidade de retenção dos créditos conforme autorização constante do termo de referência e contrato e pelos arts. 139, IV, e 156, §8º, ambos da Lei nº 14.133, de 2021.



2.9 Da vantajosidade das condições contratuais

A prorrogação do prazo de vigência do contrato administrativo de serviço e 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 (art. 107, da Lei nº 14.133, de 2021).

Segundo Justen Filho (2023, p.1344): “A decisão de promover a prorrogação deve ser antecedida de pesquisa de preços no mercado e de comparação entre as condições pactuadas e aquelas praticadas por terceiros, para verificar se as condições fixadas continuam a se configurar como as mais vantajosas”.

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.

De se lembrar de que a avaliação da vantajosidade possui aspectos técnicos e econômicos. Além disso, a 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.

2.10 Dispensa de pesquisa de preços em serviços com dedicação exclusiva de mão de obra

A Administração deve juntar manifestação técnica explicitando as razões por que está dispensando a realização de pesquisa de preços para fins de aferição da vantajosidade da contratação. Outrossim, independentemente da realização ou não de pesquisa, deve haver a juntada de manifestação conclusiva sobre a permanência da vantajosidade da contratação, sob pena de restar inviável a prorrogação (art. 107, da Lei nº 14.133, de 2021).



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria-geral do Município

2.11 Da comprovação de que o contratado mantém as condições iniciais de habilitação e ausência de suspensão\ impedimento ou declaração de idoneidade

O art. 68 da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que as habilitações fiscal, social e trabalhista serão averiguadas por meio da apresentação das seguintes comprovações válidas: i) inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); ii) inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual; iii) regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; iv) regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei; v) a regularidade perante a Justiça do Trabalho e; vi) o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Nos termos da Lei, antes de prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração está obrigada a verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo (Lei nº 14.133, de 2021, art. 91, §4º).

Para verificar o atendimento das regras e diretrizes para a prorrogação do contrato, a Administração deverá realizar consulta ao SICAF para: a) verificar a manutenção das condições de habilitação exigidas no edital; b) identificar possível razão que impeça a participação em licitação, no âmbito do órgão ou entidade, que implique proibição de contratar com o Poder Público. As certidões com validade eventualmente vencidas deverão ser regularizadas como condição para a prorrogação contratual.

A Administração Pública deve juntar aos autos a Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (disponível em <https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/>), que



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria-geral do Município

contém em uma única certidão as consultas referentes ao Sistema de Inidôneos do TCU; ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - Ceis/Portal de Transparência; ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP/Portal da Transparência; e ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa do CNJ (CNIA/CNJ).

A referida Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica visa atender aos princípios de simplificação e racionalização de serviços públicos digitais.

2.12 Do termo aditivo

A minuta de termo aditivo deve conter cláusulas que tratem sobre:

- a) o objeto da contratação, para que se verifique a relação do aditivo com o objeto contratual original;
- b) o prazo de vigência da prorrogação, atentando-se para o limite máximo de 10 (dez) anos (art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021);
- c) o valor do termo aditivo, para fins de publicidade e transparência;
- d) a obrigação de renovar a garantia prestada para assegurar a plena execução do contrato (se houver previsão da garantia no contrato originário);
- f) a ratificação das cláusulas contratuais não alteradas pelo termo aditivo;
- g) local data e assinatura das partes e testemunhas.

A minuta de termo aditivo deve ser elaborada com cuidado e atenção aos detalhes, contemplando cláusulas que abordem diversos aspectos essenciais. É fundamental que o documento inclua disposições relativas ao objeto da contratação, garantindo uma clara conexão entre o aditivo e o contrato original.

Além disso, é necessário estabelecer o prazo de vigência da prorrogação, respeitando o limite máximo estabelecido pela Lei nº 14.133/2021.

O valor do termo aditivo deve ser explicitado para garantir a transparência e publicidade necessárias.

Outro ponto relevante é a obrigação de renovar a garantia, caso previsto no contrato original, visando assegurar a plena execução do acordo.

É importante também ratificar as cláusulas contratuais não alteradas pelo termo aditivo, garantindo a integridade do contrato.



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria-geral do Município

Por fim, a inclusão das informações de local, data e assinaturas das partes e testemunhas é imprescindível para formalizar o documento.

Assim, ao seguir essas diretrizes na elaboração da minuta de termo aditivo, assegura-se a adequada formalização e eficácia do instrumento no contexto contratual.

No âmbito da nova Lei de Licitações nº 14.133/2021 a necessidade de justificativa escrita e autorização prévia para a prorrogação de prazo, conforme estabelecido no artigo correspondente.

A vencedora do certame manifestou, nos autos, seu interesse em prosseguir com a contratação, atendendo, assim, ao requisito legal pertinente.

É confirmada a existência de dotação orçamentária para cobertura das despesas resultantes dos Termos Aditivos pretendidos.

Destaca-se que, apesar dos apontamentos legais, a avaliação da oportunidade e conveniência da contratação é atribuição do administrador, pautando-se na defesa do interesse público.

A viabilidade da presente prorrogação está condicionada à observância dos mencionados requisitos, encontrando-se o processo devidamente instruído.

Sob a perspectiva legal, todos os documentos de qualificação financeira, embora presentes nos autos devam ser minuciosamente conferidos, visando sua validade e regularidade na assinatura do instrumento contratual, conforme determina a Lei nº 14.133/21.

O aditivo pretendido encontra respaldo no artigo 107 da Lei nº 14.133/2021, que trata da possibilidade de prorrogação em casos de serviços contínuos.

Assim, a fim de ser possível analisar a economicidade dos contratos mencionados, faz-se necessário as juntadas aos autos dos aceites das empresas contratadas renunciando aos reajustes e reequilíbrios contratuais até o presente momento.



Estado do Pará
GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
Procuradoria-geral do Município

3. CONCLUSÃO

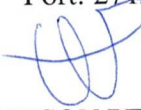
Diante do exposto, e considerando que o contrato em questão atende aos requisitos estabelecidos no artigo 107 da Lei nº 14.133/2021, bem como os requisitos específicos de prorrogação conforme detalhado acima, Aprovo as Minutas dos segundos termos aditivos aos contratos nº 20240072 e nº 20240086, oriundo do processo licitatório nº 159/2023/FMS, para prorrogação por igual período.

Ressalta-se a necessidade de publicação do extrato do contrato no Diário Oficial do Município, em conformidade com a legislação vigente.

É o parecer. S. M. J.

Canaã dos Carajás, 20 de dezembro de 2024.


CHARLOS CAÇADOR MELO
Procurador-geral do Município
Port. 271/2021-GP


WANDERSON PEREIRA DA SILVA
Analista de Controle Interno
Matrícula nº 03218708