
PROCEDÊNCIA: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

INTERESSADO: FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO / SEMED

ASSUNTO: DISPENSA Nº 1050/2021

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURIDICA PARA LOCAÇÃO DE VEÍCULOS PARA O TRANSPORTE ESCOLAR (FLUVIAL E TERRESTRE).

CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 654/2021

Relatório:

Trata-se de solicitação da Comissão de Licitação para emissão de parecer jurídico quanto a possibilidade do 4º aditivo de prazo ao contrato nº 654/2021, compreendendo o período de 19 de janeiro de 2023 a 31 de maio de 2023, cujo objeto é Contratação de pessoa jurídica para a locação de veículos para o Transporte Escolar (Fluvial e Terrestre), no Município de Altamira, celebrado com a **J. S. COSTA TRANSPORTE EIRELI**, referente a Dispensa de Licitação nº 1050/2021, para solicitar análise e emissão de parecer Jurídico.

Compulsando os autos, verifico que as questões pertinentes à regularidade do feito até a celebração da avença foram tratadas tanto por esta Assessoria Jurídica quanto pelo Controle Interno, despicienda, portanto, nova avaliação de todo o arcabouço, pelo que me atenho à análise direta do requerimento.

É o sucinto relatório.

II - Análise Jurídica

Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, cabendo a esta Assessoria Jurídica, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência.

III - Da prorrogação do Contrato Administrativo.

A vigência dos contratos administrativos, em regra, coincide com a vigência do respectivo crédito orçamentário do ano em que foi lavrado o ajuste. Todavia, há determinadas exceções esculpidas no bojo da Lei Federal n.º 8.666/1993, *in verbis*:

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

III - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

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. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 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:

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

Cumpra-se a diferença entre um contrato de serviço e um contrato de fornecimento.

Contrato, *mutatis mutandis*, na lição do grande civilista Orlando Gomes significa “[...] uma espécie de negócio jurídico que se distingue, na formação, por exigir a presença de pelo menos, de duas partes. Contrato é, portanto, negócio jurídico bilateral, ou plurilateral”.

Serviço, por sua vez, é nos termos do art. 6º, II da Lei Nacional n.º 8.666/1993, “toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração”, em seguida dá exemplos, como: “demolição, conserto, instalação, montagem, operação conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais”.

Para Hely Lopes Meirelles, ainda sobre serviço, este seria:

“[...] toda atividade prestada à Administração para atendimento de suas necessidades ou de seus administrados mediante remuneração da própria entidade contratante. O serviço como objeto de licitação, tanto pode destinar-se ao público como ao próprio Poder Público.”

Compra, tomando novamente as palavras de Hely Lopes Meirelles:

“Muito embora definida na lei como “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente” (art. 6º, III), a compra, objeto da licitação, é a mesma compra e venda dos Códigos Civil (art. 1.122) e Comercial (art. 191), ou seja, o contrato pelo qual uma das partes se obriga a transferir o domínio de certa coisa, e a outra, a pagar-lhe certo preço em dinheiro. Com exceção da que é objeto do

denominado contrato de fornecimento, que examinaremos oportunamente (cap. X, item 5), não há, pois, compra e venda administrativa, mas tão somente compra e venda civil ou comercial, realizada pela Administração, nas condições por ela solicitadas e atendidas pelo licitante que fizer a melhor proposta.”

Dentro de “compras”, temos diferentes modos de fornecimento, que nada mais são como e com qual periodicidade o contratado irá entregar a res à Administração Pública. Sobre o assunto leciona Maria Luiza Machado Granziera:

*“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.*

*O **fornecimento é parcelado**, quando as entregas referem-se a partes de um todo. É o caso, por exemplo, de um contrato de fornecimento de equipamentos para a montagem de uma usina hidrelétrica, em que os geradores e turbinas são entregues paulatinamente, à medida que se constrói a obra onde os mesmos serão instalados. A gestão dessa espécie de contrato enseja a realização de inspeções técnicas no estabelecimento do fabricante, com vista na fiscalização do desenvolvimento do objeto.*

*Já o **fornecimento único** é o que prevê a entrega total em uma só parcela. É a modalidade mais simples de aquisição de bens, muito próxima da compra e venda do direito privado, e ao gestor compete apenas a atribuição de receber ou providenciar o correto recebimento do objeto, assim como o respectivo pagamento do preço”*

Diante do exposto, cumpre-nos enfrentar a questão: pode o art. 57, II da Lei Nacional nº 8.666/1993 ser interpretado extensivamente para abarcar os contratos de fornecimento contínuo?

O TC/DF se posicionou pela possibilidade condicionada da medida, eis:

Fornecimento Contínuo. É admitida a interpretação extensiva do art. 57, II, da Lei 8.666/93. 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 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.**"

A questão foi também levada ao Plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que respondeu positivamente quanto à possibilidade de prorrogação de contratos de fornecimento, tendo o Tribunal aprovado por unanimidade o voto do Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho:

“NÚMERO DO PROCESSO: 178/026/06 MATÉRIA: CONSULTA INTERESSADO: CONSULENTE: DESEMBARGADOR LUIZ ELIAS TAMBARA - PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO (04.07.2006) ÓRGÃO JULGADOR: PLENO PARECER: TC 000178/026/06 – CONSULTA CONSULENTE: DESEMBARGADOR LUIZ ELIAS TAMBARA - PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSUNTO: CONSULTA ACERCADA POSSIBILIDADE DE SER ADOTADA, NAQUELE COLENDO TRIBUNAL, A INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA DO DISPOSTO NO INCISO II, DO ARTIGO 57, DA LEI FEDERAL NUMERO 8.666/93, EM SUA ATUAL REDAÇÃO, A FIM DE QUE AS SITUAÇÕES DE FORNECIMENTO CONTÍNUO ENCONTREM MELHOR SOLUÇÃO DE EXECUÇÃO. VISTOS, RELATADOS E DISCUTIDOS OS AUTOS. O E. PLENARIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADODE SÃO PAULO, EM SESSÃO DE 07 DE JUNHO DE 2006, PELO VOTO DOS CONSELHEIROS EDUARDOBITTENCOURT CARVALHO, RELATOR, ANTONIO ROQUE CITADINI, EDGARD CAMARGO RODRIGUES, FULVIO JULIÃO BIAZZI, CLAUDIO FERRAZ DE ALVARENGA E RENATO MARTINS COSTA, EM PRELIMINAR, CONHECEU DA CONSULTA FORMULADA. QUANTO AO MÉRITO, ANTE O EXPOSTO NO VOTO DO RELATOR JUNTADO AOS AUTOS,

DELIBEROU RESPONDE-LA NO SENTIDO DE QUE, APOS A ANALISE DE CADA CASO EM PARTICULAR, PODERÃO SER RECONHECIDAS SITUAÇÕES EM QUE HA UM CONTEXTO DE FORNECIMENTO CONTÍNUO, NAS QUAIS PODERA HAVER UMAINTERPRETAÇÃO 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. FICAM, DESDE JA, AUTORIZADAS AOS INTERESSADOS VISTA E EXTRAÇÃO DE COPIA DOS AUTOS, EM CARTORIO.
PUBLIQUE-SE.”

Em análise similar, o Tribunal de Contas da União, através de auditoria na Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde – MS, na Ação de Atenção aos Pacientes Portadores de Doenças Hematológicas, decidiu no acórdão nº 766/2010:

“admitir, em caráter excepcional, com base em interpretação extensiva do disposto no inciso II do artigo 57 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que as contratações para aquisição de fatores de coagulação sejam consideradas como serviços de natureza contínua.”

Destaco os seguintes trechos:

“(…) Necessidade permanente está relacionada com o fim público almejado pela Administração. Se este fim público persistir inalterado por um prazo longo de tempo, podemos afirmar que a necessidade dessa atividade estatal é permanente. A necessidade pública permanente é aquela que tem que ser satisfeita, sob pena de inviabilizar a consecução do objetivo público. Ou seja, tem que ser uma atividade essencial para se atingir o desiderato estatal.

Assim, para configurar serviço contínuo, o importante é que ele seja essencial, executado de forma contínua, de longa duração e que o fracionamento em períodos prejudica a execução do serviço.

Pode-se observar que os serviços contínuos possuem as seguintes características:

- Ser essencial;
- Executado de forma contínua;
- De longa duração;
- O fracionamento em períodos prejudica a execução do serviço.”

Portanto, resta cristalina há possibilidade de interpretação ampliativa do artigo sob comento.

IV. Da formalização do Termo Aditivo

Embora não seja necessário e nem recomendado a instauração de um processo novo para formalização do termo aditivo, devendo este ser inserido nos autos do processo licitatório existente, seguindo a ordem cronológica da execução contratual, é fato imperioso que as alterações contratuais devam ser objeto de formalização.

Nesse sentido, em diversas oportunidades manifestou-se o TCU acerca da obrigatoriedade de Termo Aditivo ao Contrato, sendo que a ausência desse instrumento é considerada irregularidade grave. Assim, o Termo Aditivo para alteração contratual deverá ser formalizado no processo do contrato principal e deverá conter as cláusulas mínimas necessárias para sua compreensão e eficácia.

V. Manutenção das mesmas condições de habilitação e qualificações exigidas na licitação

O art. 55, XIII, da Lei 8.666/935 estabelece que a Contratada deverá manter durante a contratação todas as condições de habilitação e qualificação que forem exigidas na licitação. Nesse sentido, a autoridade deve verificar, previamente a realização de eventual Termo Aditivo, se a Contratada atende às condições que foram exigidas quando da realização da licitação, mediante comprovação nos autos.

Assim, antes da assinatura do Termo Aditivo, deverá ser atestado que não existe proibitivo a que a empresa contratada preste serviços à Administração Pública, com a juntada das seguintes consultas aos autos: Certidão Negativa de Débitos da União; Certidão Negativa de Débitos do Estado; Certidão Negativa de Débitos do Município; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas e Certidão de Regularidade de FGTS.

Faz-se necessário frisar todavia, que as contratações feitas através de Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação não necessitam da apresentação de documentação, assim como prelecionam os artigos outrora mencionados, mas faz-se necessário a comprovação de regularidade previdenciária, vez que é expressamente vedado a contratação de pessoa jurídica em débito com o INSS nos termos do art. 195, 5391 da Constituição Federal, bem como a regularidade junto ao FGTS e, em casos de prestação de serviços como o presente, a Certidão Nacional de Débitos Trabalhistas (CNDT).

O Tribunal de Contas da União, já pacificou tal entendimento nos seguintes termos:

39. Nas demais aquisições feitas com dispensa/inexigibilidade, decorrentes de regular processo de aquisição e conforme limites estabelecidos nos regulamentos próprios dos entes, somos de opinião que, além de documento comprobatório idoneo, devem ser juntados comprovantes de regularidade com a seguridade social e FGTS, em

respeito ao entendimento firmado pela Decisão 705/1994- TCU- Plenário, dispensando- se, porém, a comprovação da regularidade com a Fazenda, tendo em conta o entendimento firmado mediante o AC-1661/2011-TCU-Pienario.

40. No que trata da prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, instituída pela lei 12440/2011, não encontramos deliberações sobre o tema, mas nosso entendimento e que deva ser exigida apenas quando da formalização de contratos que envolvam a prestação de serviços " (Ata nº 34/2013 - 2a Câmara - Data da Sessão: 24/9/2013 - Ordinária - AC-5836-34/13-2)

Observe o art. 195, § 3º, da Constituição Federal. que exige comprovante de regularidade com o INSS e O FGTS de todos aqueles que contratam com o poder público, inclusive nas contratações realizadas mediante convite, dispensa ou inexigibilidade de licitação, mesmo quando se tratar de compras para pronta entrega(Acórdão 1708/2003 Plenário)

Que as exigências de regularidade fiscal nos certames licitatórios atenham- se ao que dispõe o art. 29 da Lei 8.666/93, e que essas exigências não sejam excessivas para não se confundirem com Instrumento indireto de cobrança de tributos e créditos fiscais, o que configuraria desvio de poder, e também para não restringirem o caráter competitivo da licitação. (Acórdão 4/2006 TCU-Segunda Câmara - Relator Ministro Ubiratan Aguiar)

§ 3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios nas licitações públicas, de qualquer modalidade, inclusive dispensa e inexigibilidade, para contratar obras, serviços ou fornecimento, ainda que para pronta entrega, deve ser exigida documentação relativa a regularidade junto a Fazenda Federal, à Seguridade Social (INSS) e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (Acórdão 2876/2007- TCU-Primeira Câmara).

Desta maneira, resta consignado que em casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, o rol de documentos para comprovação da habilitação do contratado se resume à Comprovação de Regularidade Previdenciária, Comprovação de Regularidade junto ao FGTS e, em casos que envolvam prestação de serviços, Comprovação de regularidade de débitos trabalhistas (CNDT), fora devidamente cumprido pela empresa.

Desta feita, com relação a minuta do termo aditivo, nada temos a opor, devendo, se for o caso e com base no anteriormente exposto, o Contratado ser notificado com a finalidade de regularizar a documentação, em prazo razoável a ser definido pela Administração, sob pena de abertura de procedimento administrativo com vistas à possível rescisão unilateral do Contrato.

Uma vez observadas tais orientações, não subsistem impedimentos à realização do aditivo em análise, sendo plenamente possível a sua formalização nos termos dos fundamentos jurídicos apresentados.

VI. Conclusão

Ante o brevemente esposado ao norte, bem como todo o arcabouço documental e a justificativa apresentada, opinamos pela possibilidade de realização de aditivo ao contrato administrativo nº 654/2021, oriundo da dispensa nº 1050/2021, nos termos do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, para prorrogação do prazo de vigência, devendo, entretanto, ser notificado contratado para assinar o competente termo aditivo.

Retornem-se, os autos a Autoridade Competente para as medidas cabíveis.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Altamira/PA, 16 de janeiro de 2023.

RAFAEL DUQUE ESTRADA DE OLIVEIRA PERON
ASSESSORIA JURÍDICA
OAB/PA N°19681