



PARECER TÉCNICO JURÍDICO. 030/2023.

ASSUNTO: PRORROGAÇÃO VIGÊNCIA CONTRATUAL.

REFERÊNCIA: PROCESSO N° 001/2023 – PREGÃO PRESENCIAL.

INTERESSADO INTERNO: CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO REPARTIMENTO/PA.

INTERESSADO EXTERNO: EVANDRO TEIXEIRA CAMPOS COMÉRCIO.

EMENTA: ADMINISTRATIVO – PRORROGAÇÃO CONTRATUAL – PRAZO DE VIGÊNCIA – OBJETO: FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL - POSSIBILIDADE – PRODUTO DE USO CONTÍNUO - PRORROGAÇÃO TEMPESTIVA – PROTEÇÃO AO ERÁRIO – MANUTENÇÃO DO PREÇO.

I – Relatório:

Trata-se de remessa de Processo Administrativo Licitatório com pleito de aditivo contratual de vigência cuja prazo de vigência encontra-se em curso.

Trata-se análise de pleito de prorrogação de contrato cujo objeto é o fornecimento de combustíveis.

A priori ver se que o contrato entabulado - **PREGÃO DE N°.: 001/2023 – SRP – CONTRATO N°. 001/2023**, que se encontram em plena vigência, prorrogável na forma do art.57, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993.

Ainda ressaltamos que todos os contratos possuem previsão de prorrogação.

O objeto de consulta é saber sobre a legalidade de prorrogação do contrato em tela em vigência.

Passa a fundamentar, para a *posteriori* opinar.

II – Fundamentação:

Ab Initio veja que em regra geral, os contratos administrativos têm sua vigência adstrita ao respectivo crédito orçamentário (art. 57, caput, da Lei nº 8.666/93). Todavia, existem relações contratuais que, pela sua natureza, levaram o legislador a prever hipóteses de exceção a essa regra.

Essas exceções estão previstas nos incisos do art. 57 da Lei nº 8.666/93, importando, para a situação em exame, aquelas disciplinadas no inciso II e IV, in fine:

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)

(...)

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.

Verifica-se que a Lei nº. [8.666/93](#) admite a Prorrogação dos contratos administrativos excepcionalmente nas hipóteses elencadas no art. [57](#), que “em síntese, respeitando condições como a vantagem da prorrogação e a previsão editalícia, essas hipóteses excepcionais seriam: projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual; a prestação de serviços a serem executados de forma contínua; o aluguel de equipamentos e a utilização de programas de informática” (LOPES DE TORRES, 2009, p. 260) grifo nosso.

De pronto, percebe-se que o fornecimento não se amolda à hipótese do inciso IV do art.57, da Lei nº [8.666/93](#).

Poderia, contudo, amoldar-se à hipótese “*in abstracto*” prevista no inciso [I](#), do art. [57](#) da Lei nº [8.666/93](#), se estivesse prevista no plano plurianual, como objetivo de um processo de planejamento, definindo-se uma meta, como a quantificação daquilo que se pretende realizar como, por exemplo, a aquisição de 300 mil livros didáticos para alunos do ensino fundamental.

Restaria, portanto, ao Administrador verificar se a aquisição poderia amoldar-se a hipótese abstrata prevista no inciso II do art. 57, transcrevo:

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.

Nota-se que o enquadramento no inciso II exigiria a satisfação dos seguintes requisitos: a) contrato relativo à prestação de serviços contínuos; b) obtenção de preços e condições mais vantajosos para a Administração; c) Prorrogação, limitada ao total de sessenta meses, por iguais e sucessivos períodos; d) Justificativa por escrito do



interesse na Prorrogação e, e) Autorização da autoridade competente para celebrar o contrato.

O que nos interessa no momento é verificar se os serviços contínuos se equiparam aos contratos de fornecimento contínuo, possibilitando assim sua prorrogação na forma do inciso II do art. 57.

De início torna-se importante lembrar que a Administração Pública celebra contratos de várias naturezas, em face das inúmeras atividades que executa, tais como: contratos de obras, contrato de prestação de serviços e os contratos de fornecimento.

É oportuno neste momento conceituarmos o que viria a ser contrato de serviço e contrato de fornecimento no âmbito da Administração Pública.

Para **Hely Lopes Meirelles**, serviços para fins de licitação seriam:

(...)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.

José dos Santos Carvalho Filho considera contrato de serviço:

(...) aqueles que visam a atividade destinada a obter determinada utilidade concreta de interesse para a Administração.

Tais contratos são normalmente conhecidos por “contratos de prestação de serviços” e neles se realça a atividade material do contrato. É tipicamente o contrato onde a obrigação se traduz num *facere*. Algumas dessas atividades são mencionadas na lei, como as de conservação, reparação, conserto, transporte, operação, manutenção, demolição, seguro, locação de bens, e outras, todas consubstanciando típicas obrigações de fazer.

Diante da conceituação do que seria “*serviço*” para fins de licitação, torna-se necessário também conceituar o que seria “*compras*” para fins de licitação.

Tomando novamente as palavras de **Hely Lopes Meirelles**, “*compra*” seria:

“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.”

Para **José dos Santos Carvalho Filho** seria,

(...) à aquisição de bens móveis necessários à consecução dos serviços administrativos. A Administração, para atingir seus fins, precisa a todo momento adquirir bens da mais variada espécie, e isso pela simples razão de que múltiplas e diversificadas são as suas atividades. De fato, e apenas para exemplificar, é necessário adquirir medicamentos, instrumentos cirúrgicos e hospitalares, equipamentos etc., se o objetivo é a assistência médica; material escolar, carteiras etc.; se Estado visa à atividade de educação, e assim também para as demais atividades.

Já **Diogenes Gasparini** diz que:

É a avença por meio da qual a Administração Pública adquire, por compra, coisas móveis de certo particular, pessoa física ou jurídica, com quem celebra o ajuste. Ditos bens, como é natural, destinam-se à realização de obras e à manutenção dos serviços públicos.

Feitas as necessárias conceituações e respectivas distinções, cabe-nos, agora, demonstrar a aplicabilidade do contrato de fornecimento na Administração Pública.

O contrato de fornecimento, segundo Hely Lopes Meirelles, 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”.

Discorre **Maria Luiza Machado Granziera** 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”.

No mesmo sentido **Hely Lopes Meirelles** leciona que:

Os contratos de fornecimento admitem três modalidades: *fornecimento integral, fornecimento parcelado e fornecimento contínuo*. No primeiro caso, que é o que mais se aproxima do contrato de compra e venda do direito privado (civil ou comercial), a entrega da coisa deve ser feita de uma só vez e na sua totalidade; no segundo, a prestação se exaure com a entrega final da



quantidade contratada; e no terceiro a entrega é sucessiva e perene, devendo ser realizada nas datas avençadas e pelo tempo que dure o contrato.

Diante das devidas conceituações e distinções pergunta-se: seria possível a interpretação extensiva do art. [57](#), inc. [II](#) da Lei nº [8.666/93](#) para os contratos de fornecimento?

A presente “vexata quaestio” foi enfrentada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, o qual se posicionou da seguinte maneira, *ipsis litteris*:

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.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal albergou a possibilidade de prorrogação de contratos de fornecimento, desde que contínuos e devidamente fundamentados, caso a caso.

O **Tribunal de Contas da União**, ao proceder à auditoria de natureza operacional, 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**”, destacando-se 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.

Estas características podem ser observadas nas contratações para entrega de fatores de coagulação. É um serviço essencial, indispensável para a sobrevivência de milhares de brasileiros. Segundo Marçal Justen Filho (2005), o inciso II do art. 57 “**abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure a prestação semelhante no futuro**”. Em virtude desses serviços buscarem atender necessidades permanentes e renovadas do poder público, pode-se prever a existência de recursos orçamentários para seu custeio em exercícios posteriores.

Em seguida, citou a Decisão n.º 10.109/1998 (fls 204 a 210), do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) quando julgou as **compras de combustíveis e lubrificantes pela Polícia Militar do Distrito Federal**. E, também o Acórdão n.º 1.859/2006-Plenário do Tribunal de Contas da União, que admitiu em caráter excepcional, a contratação de abastecimento de combustível como serviço de natureza contínua, devido às peculiaridades do caso.

Dos julgados, destacam-se os seguintes requisitos a serem observados para se verificar a possibilidade de interpretação extensiva do inciso II do art. 57, da Lei n.º 8.666/93, aos contratos de fornecimento:

- a) Fornecimento de produtos em caráter de continuidade e de previsibilidade;
- b) Que os recursos necessários já estejam reservados em dotação orçamentária específica, previamente estabelecida na Lei Orçamentária Anual;
- c) 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;
- d) 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**;



- e) 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.

Diante dos julgados e das necessárias cautelas expostas, verifica-se a total possibilidade da interpretação extensiva do art. [57](#), inciso [II](#), da Lei nº [8.666/93](#), aos contratos de fornecimento e ou aquisições, proporcionando ao Setor Público, mais praticidade nas relações com seus colaboradores.

In casu verifico que por tratar de fornecimento de combustíveis, cujo uso pela necessidade se dar de forma contínua, se mostrando produtos essenciais ao funcionamento dos serviços públicos, deve se aplicar da interpretação extensiva do art. [57](#), inciso [II](#), da Lei nº [8.666/93](#), possibilitando assim a prorrogação por até 60 (sessenta) meses.

III. Conclusão:

Assim, **opina** esta Assessoria Jurídica, pela prorrogação da vigência da referida relação jurídica contratual, antes do fim da vigência do último contrato, com arrimo no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, permitindo estender sua duração por até 60 meses, devendo para tanto obedecerem às recomendações alhures exaradas.

Recomenda-se:

- a) Remessa a Controladoria Interna para emissão de parecer;
- b) Publicação na forma legal.

É o parecer, é como este órgão consultivo penso! (07 laudas).

Novo Repartimento, 15 de dezembro de 2023.

Rayllane Rosa Nogueira
Portaria nº: 020/23-CMNR
Assessora Jurídica
OAB/PA 35.372-B