



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA
“Nós Confiamos em Deus”

PARECER JURÍDICO

REF. MEMORANDO Nº 911/2018-GS, DE 20/12/2018

MOTIVO: 1º ADITIVO (PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL)

CONTRATO Nº 027.2018.26.2.002

PREGÃO PRESENCIAL POR SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO 002/2018-SEMEC

CONTRATADA: VIANA E FERREIRA CONTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA - EPP - CNPJ 15.813.238/0001-03

REQUERENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA(S) ESPECIALIZADA(S) PARA O FORNECIMENTO PARCELADO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS PARA ATENDIMENTO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO CONFORME PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO-PNAE DO MUNICÍPIO DE TUCURUÍ-PA.

RELATÓRIO

Veio o presente expediente a esta Procuradoria Jurídica para análise do pedido de prorrogação do contrato acima referido.

Requer prorrogação da vigência contratual por um período de 04 (quatro) meses.

Acompanha o pedido:

- a) Planilha de quantitativos e preços
- b) Dotação orçamentária
- c) Fiscal de contrato
- d) Aceite de concordância da contratada
- e) Certidões de regularidade fiscal

PARECER

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que nos foram fornecidos para a presente análise, sendo que incumbe a este Órgão Jurídico, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em questões afetas à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do Executivo Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Em se tratando de Administração Pública, o que se deve ter em mira, especialmente, nos atos do ordenador de despesa, diz respeito ao conjunto de princípios constitucionais que devem ser respeitados.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA
“Nós Confiamos em Deus”

O *caput* do art. 37 da Carta Magna de 1988, textualiza o seguinte:

*“A administração pública direta e indireta de qualquer os poderes da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:” [Original sem grifos].*

Pois bem.

Conforme relata a SEMEC, o aditivo se justifica pela existência de saldo contratual. Contudo, necessário verificar-se a presença dos demais requisitos legais permissivos para aditivos contratuais da Administração Pública

De início convém ressaltar 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.**

Passa-se à análise das hipóteses excepcionais *in abstracto* de prorrogação dos contratos administrativos, quais sejam:

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.

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**



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA
“Nós Confiamos em Deus”

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.

O pedido em análise refere-se a contrato de fornecimento, cuja vigência contratual encontra-se em vigor.

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

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - a prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998).

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 equiparam-se aos contratos de fornecimento contínuo, possibilitando assim sua prorrogação na forma do inciso II do art. 57.

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

De acordo com a Lei nº 8.666/93, serviço seria “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” (Art. 6º, inciso II, da Lei nº 8.666/93.).

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



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA
“Nós Confiamos em Deus”

objeto de licitação, tanto pode destinar-se ao público como ao próprio Poder Público. (MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contratos Administrativos. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 72.)

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.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 200/201.)

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.(...) (MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contratos Administrativos. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 79/80).

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. (GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 798.)

Precisamente, para José dos Santos Carvalho Filho seria:

(...) à aquisição de bens móveis necessários à consecução dos



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA
“Nós Confiamos em Deus”

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. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 203;)

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”. (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.)

Ainda o festejado mestre 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.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contratos Administrativos. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 416.)

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

Encontramos a presente questão 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 art. 57, II, da Lei 8.666/93.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA
“Nós Confiamos em Deus”

Fornecimento Contínuo. É admitida a interpretação extensiva do disposto no inciso II do art. 57 da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, às situações caracterizadas como fornecimento contínuo, devidamente fundamentadas pelo órgão ou entidade interessados, caso a caso.”
(<http://www.asbadvogados.com.br/pareceres/parecer14.htm>)

Portanto, no âmbito do Distrito Federal, o Tribunal de Contas local conferiu interpretação extensiva ao artigo 57, II, da Lei 8.666/93, permitindo que a exceção também autorize as situações de fornecimento contínuo, devidamente fundamentadas pelo órgão interessado.

Na assentada que consolidou este entendimento do Tribunal de Contas do Distrito Federal (processo 4.942/95, de 10.11.1999), ficou registrado que há lacuna na lei de licitações no que tange à prorrogação de contrato de fornecimento contínuo de material. Confira-se trecho do Voto do Conselheiro José Eduardo Barbosa, no processo em referência:

(...)

*Concluimos, então, que há **vacuum legis**, vez que o não reconhecimento da figura do fornecimento contínuo inviabiliza o atendimento estrito da Lei n° 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 n° 8.666/93 para tais casos.

(...)

Ante o exposto, entendemos que esta Corte possa, usando da prerrogativa a ela conferida no art. 3° da sua Lei Orgânica, firmar entendimento no sentido de permitir a interpretação extensiva do disposto no inciso II do art. 57 da Lei n° 8.666/93, aos casos caracterizados como fornecimento contínuo de materiais.

Sendo assim, passamos à análise da presença dos requisitos legais autorizadores da prorrogação do prazo contratual.

Das normas legais transcritas, extrai-se que a prorrogação da vigência do presente ajuste será possível mediante o cumprimento dos seguintes requisitos:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA
“Nós Confiamos em Deus”

- (i) *demonstração da natureza contínua dos serviços;*
- (ii) *prorrogação por igual período ao inicialmente pactuado;*
- (iii) *obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração;*
- (iv) *justificativa por escrito e prévia autorização pela autoridade competente;*
- (v) *obediência ao imite de vigência de 60 (sessenta) meses.*

É importante salientar que o serviço contratado é de natureza contínua, bem como de serviço auxiliar, imprescindível à Administração para o desempenho de suas atribuições.

No que se refere ao segundo requisito legal, observa-se que a administração pretende prorrogar o ajuste pelo período de mais 04 (quatro) meses, portanto inferior ao período de vigência do contrato.

Outro requisito legal relacionado para a prorrogação contratual diz respeito à necessária apresentação de justificativa por escrito e prévia autorização pela autoridade competente, cuja presença se verifica.

Em relação ao requisito de se obter, com a prorrogação, preços e condições mais vantajosas cabe a Administração, por meio de pesquisa de preços, verificar tal condição.

Quanto à obediência ao limite máximo de 60 (sessenta) meses de vigência, não se verifica qualquer impedimento no caso em apreço, tendo em vista que, tratando-se esta da primeira prorrogação, ainda não se ultrapassou o prazo contratualmente estabelecido.

O Tribunal de Contas da União (2010, p. 765 e 766) prescreve outros requisitos aplicáveis igualmente a todas as modalidades de prorrogação, apesar da referência textual a “prazo contratual”:

“Logo, é necessário que toda e qualquer prorrogação de prazo contratual observe, no mínimo, os seguintes pressupostos:

- existência de previsão para prorrogação no edital e no contrato;*
- objeto e escopo do contrato inalterados pela prorrogação;*
- interesse da Administração e do contratado declarados expressamente;*
- vantajosidade da prorrogação devidamente justificada nos autos do processo administrativo;*
- manutenção das condições de habilitação pelo contratado;*
- preço contratado compatível com o mercado fornecedor do objeto contratado.*

Fundamental alertar que a *mens legis* do art. 57 não é autorizar qualquer prorrogação desmedida,



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA
“Nós Confiamos em Deus”

mas apenas quando houver, no mínimo, interesse público e conveniência administrativa, além, por óbvio, dos requisitos específicos para cada ajuste. Portanto, **a utilização de aditivos deve ocorrer apenas em situações realmente necessárias, que não decorram de atuação desidiosa, falta de proatividade/planejamento ou mesmo da inação, tendo em vista que os aditivos se constituem em exceção à regra, sob pena de sua banalização e incidência das sanções legais.**

Assim, no desempenho da função de assessoramento deste órgão jurídico cumpre-nos alertar à autoridade Administrativa sobre a importância da devida motivação de seus atos, na medida em que recaia sobre esta a responsabilidade acerca da oportunidade e conveniência na escolha do objeto e do seu planejamento quantitativo.

POR FIM, ORIENTA ESTA PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL QUE O PRAZO DO TERMO DE ADITIVO SOLICITADO SEJA FIELMENTE CUMPRIDO, SOB PENA DE RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL DOS RESPONSÁVEIS POR SUA EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO PERANTE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE.

POSTO ISTO, restrita a presente análise aos aspectos jurídico-formais, manifesta-se esta Procuradoria favoravelmente ao pleito de prorrogação, uma vez observados os apontamentos deste Parecer, recomendando também que sejam iniciados sem demora os procedimentos para elaboração de um novo processo licitatório.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Tucuruí/PA, 21 de dezembro de 2018.

ALDO CESAR SILVA DIAS
Procurador Municipal
Port. 1686/2018
OAB/PA 11.396