



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ
C.N.P.J. Nº 05.119.854/0001-05
PARECER JURÍDICO

CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 1.885/2023.

PREGÃO PRESENCIAL Nº 007/2023.

SOLICITANTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ/PA.

ASSUNTO: ANÁLISE ACERCA DA POSSIBILIDADE DO 1º TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 1.885/2023.

EMENTA: CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE DE ADITIVO AO CONTRATO 1.885/2023. LEI Nº 8.666/1993. PARECER OPINANDO PELA POSSIBILIDADE.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se da análise de pedido administrativo de prorrogação de contratual referente ao contrato administrativo nº 1.885/2023, oriundo da Pregão Presencial nº 007/2023. A prorrogação de prazo contratual se dará por mais 12 meses, contado a partir de 01 de janeiro de 2024 até 31 de dezembro de 2024.

É possível observar que o prazo solicitado para prorrogação está dentro do limite trazido pela Lei Geral de Licitações, mormente em seu art. 57, conforme informações constantes na solicitação e no Contrato Administrativo.

A partir das informações acima delineadas, verifica-se no procedimento administrativo, que solicitação se deu a partir de demanda para prorrogar a vigência do instrumento contratual em epígrafe, na qual se indica a vantajosidade na manutenção da avença, considerando que o objeto se enquadra na condição de fornecimento continuado pois se tratam de insumos estratégicos que não podem ter seu fornecimento interrompido, e é de interesse da administração a continuidade da contratação pelo período determinado, conforme justificativa.

Eis os fatos, **passamos à análise jurídica.**

II – ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ
C.N.P.J. Nº 05.119.854/0001-05

aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

III - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Decorre da Lei nº 8.666/93, a vedação de que o contrato administrativo seja firmado por prazo indeterminado, resultando do artigo 57, § 3º a regra geral segundo a qual deve o ajuste ser celebrado por prazo determinado.

A sua duração encontra-se adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, uma vez que nestes encontra-se a previsão dos recursos necessários para adimplir as obrigações assumidas pelo Estado.

Nesse sentido, confira-se o magistério de José dos Santos Carvalho Filho:

“Sua duração é adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários (art. 57), forma encontrada pelo legislador para impedir que o dispêndio oriundo de contratos venha repercutir em orçamentos futuros, sem que tenham sido ordenadamente planejados os ajustes. Como os créditos orçamentários têm a duração de um ano, os contratos, como regra geral, deverão também ter sua duração em igual período. Tais créditos vigoram durante cada exercício financeiro, entre 1º de janeiro e 31 de dezembro.”

A Constituição Federal 1988 (CF/88) abraçou, na Seção II, intitulada “Dos Orçamentos”, Capítulo II, Título IV, nos artigos 165 a 169, diversos princípios orçamentários, entre eles o da anualidade orçamentária, o qual determina que todos os créditos orçamentários,



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ
C.N.P.J. Nº 05.119.854/0001-05

ordinários ou adicionais, deverão ter vigência no exercício financeiro, coincidente com o ano civil (1 de janeiro a 31 de dezembro) estabelecido na Lei 4.320/64, com exceção, aos créditos especiais e extraordinários quando aberto nos últimos quatro meses do exercício financeiro.

Tal princípio está inserido no âmbito do processo de planejamento do setor público. Conceitualmente, o orçamento público é um documento que contém as previsões da arrecadação de receitas e de gastos dos governos para certo período de tempo.

Define-se o orçamento público como sendo “*o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei*”. (grifo nosso)

Nesse sentido, os Tribunais de Contas têm assentado para a necessidade de prorrogação, ressalvadas as exceções, não se ultrapassar a vigência do crédito orçamentário, uma vez que a formalização de contratos com prazo de duração superior à vigência dos respectivos créditos contraria o artigo 57 da Lei nº 8.666/93.

O prazo de vigência é delimitado pelo período necessário para a execução do objeto, seu recebimento e o respectivo pagamento, ou seja, é o prazo que ambas as partes contratantes possuem para cumprir regularmente todas as obrigações assumidas. Fluindo seu prazo de vigência, o contrato resta extinto e não pode a Administração permitir a execução ou o recebimento de seu objeto, porquanto a situação configura execução sem cobertura contratual que a respalde, o que é ilegal, pois afronta diretamente o disposto no parágrafo único do artigo 60 da Lei Federal nº 8.666/93, e demais normas sobre finanças públicas.

Ao verificar a necessidade de prorrogação do prazo de execução e de vigência do contrato, isto deve ser providenciado ainda durante a vigência do ajuste, por intermédio de competente termo aditivo. Isto não ocorrendo e extinguindo-se o contrato nada mais cabe no âmbito administrativo.

Nesta esteira o posicionamento do Tribunal de Contas da União, sobre o tema:

“Celebre termo de aditamento previamente a expiração do prazo contratual, de modo a evitar a execução de serviços sem cobertura contratual, nos termos do art. 60 da Lei no 8.666/1993.” (Acórdão 740/2004- Plenário)



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ
C.N.P.J. Nº 05.119.854/0001-05

“Abstenha-se de autorizar a execução de serviços sem cobertura contratual, em conformidade com o disposto nos artigos 60, parágrafo único, e 62 da Lei no 8.666/1993.” (Acórdão 452/2008- Plenário)

“Abstenha-se de promover a aquisição de bens ou serviços sem cobertura contratual, bem assim de celebrar contratos com cláusula de vigência retroativa, caracterizando a existência de contrato verbal antes de sua formalização, por contrariar o disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/1993.” (Acórdão 25/2007 - Plenário)

“Abstenha-se de receber produtos ou serviços ou de realizar despesas sem cobertura contratual, em respeito ao disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei no 8.666/1993.” (Acórdão 2386/2006 - Plenário)

No caso dos autos segundo solicitação e justificativa, a vigência contratual seria prorrogada por onze meses.

Verifica-se que a solicitação para prorrogação da vigência do contrato administrativo mediante a realização de respectivo termo aditivo seguiu o procedimento correto.

Também há nos autos justificativa técnica para manutenção da avença indicando a existência de créditos orçamentários e autorização no instrumento contratual.

Cumprir frisar, que 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”.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ
C.N.P.J. Nº 05.119.854/0001-05

A Autora segue ainda dizendo que: *“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.”*

No mesmo sentido Hely Lopes Meirelles em seu curso de direito administrativo, 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 a questão é, 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.

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



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ
C.N.P.J. Nº 05.119.854/0001-05

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 Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, através de consulta formulada pelo Desembargador Luiz Elias Tambara – Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - o qual respondeu positivamente quanto à possibilidade de prorrogação de contratos de fornecimento, tendo o Tribunal aprovado por unanimidade o voto do Ilustre Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, “ipsis litteris”:

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



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ
C.N.P.J. Nº 05.119.854/0001-05

DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, EM SESSÃO DE 07 DE JUNHO DE 2006, PELO VOTO DOS CONSELHEIROS EDUARDO BITTENCOURT 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 UMA INTERPRETAÇÃO 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.SÃO PAULO, EM 29 DE JUNHO DE 2006.ROBSON MARINHO – PRESIDENTE - EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO – RELATOR - PUBLICADO NO DOE DE 04.07.2006 - TRANSITADO EM JULGADO EM 26.07.2006

No tocante à questão orçamentária tratada pelo “*caput*” do artigo 57, da Lei de Licitações, não há óbice, pois, em se tratando de fornecimento de produtos caracterizado pela continuidade e pela previsibilidade, os recursos necessários já estarão reservados em dotação orçamentária específica, previamente estabelecida na Lei Orçamentária Anual, os quais serão utilizados, do mesmo modo, tanto em uma contratação nova, quanto em uma eventual prorrogação de prazo, já que não poderá haver uma interrupção desse fornecimento.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo seguiu a mesma linha de raciocínio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, possibilitando a interpretação extensiva do art. 57, inciso II da Lei Federal nº 8.666/1993.

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



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ
C.N.P.J. Nº 05.119.854/0001-05

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*”.

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 nº 8.666/93, aos contratos de fornecimento:

- Fornecimento de produtos em caráter de continuidade e de previsibilidade;
- Que os recursos necessários já estejam reservados em dotação orçamentária específica, previamente estabelecida na Lei Orçamentária Anual;
- 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;
- 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;
- 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.

Acrescente-se mais um requisito, fazendo uma analogia à orientação do Tribunal de Contas da União, quanto à definição de serviços contínuos, ao dizer que: *A Administração deve definir em processo próprio quais são seus serviços contínuos, pois o que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros. São exemplos de serviços de natureza contínua; vigilância, limpeza e conservação, manutenção elétrica e manutenção de elevadores. O prazo de contrato para prestação de serviços contínuos pode ser estabelecido para um determinado período e prorrogado, por iguais e sucessivos períodos, a fim de obter preços e condições mais vantajosos para a Administração, até o limite de sessenta meses (...).*

Ou seja, a Administração deve definir em processo próprio quais seriam seus contratos de fornecimentos contínuos, pois o que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ
C.N.P.J. Nº 05.119.854/0001-05

Diante dos julgados e das necessárias cautelas expostas, verifica-se a possibilidade da interpretação extensiva do art. 57, inciso II, da Lei de Licitações, ao contrato, para atender as necessidades desta municipalidade. Logo, não existindo óbices, a prorrogação do Contrato Administrativo em questão e sendo possível, mediante expressa manifestação da autoridade competente para o feito, consoante o disposto no art. 57, §1º, II, da Lei nº 8.888/93.

Assim, feitas as considerações, recomenda-se a administração observar se a empresa Contratada mantém suas condições de habilitação. Deve-se também atentar ao estabelecido em contrato quanto aos pagamentos, que só devem se dar exclusivamente na forma pactuada, com a devida aprovação. Considerando assim que a efetivação da alteração do instrumento contratual, diante dos aspectos procedimentais elaborados, está consoante o que dispõe a Legislação pátria.

Por fim, constata-se que a pretensão da Administração é tempestiva, vez que o aludido contrato se encontra em vigor.

IV - DA CONCLUSÃO:

ANTE O EXPOSTO, em análise à documentação acostada aos autos, infere-se que o processo se encontra devidamente instruído e fundamentado, pelo que está Assessoria Jurídica **OPINA** e conclui pela legalidade e realização da prorrogação da vigência do presente Contrato Administrativo, através do Termo Aditivo de Prazo, nos moldes indicados na justificativa exarada pelo Setor competente, cuidando-se de garantir a publicação do respectivo extrato do aditivo de vigência. Destarte, não se incluem no âmbito de análise da Assessoria Jurídica os elementos técnicos pertinentes ao Termo Aditivo, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente da Prefeitura Municipal de Afuá/PA, bem como a avaliação da oportunidade e conveniência, a cargo da autoridade competente.

Afuá-PA, 22 de dezembro de 2023.

IDELFONSO PANTOJA DA SILVA JÚNIOR

Assessor Jurídico

OAB/AP 428