

CONTRATO ADMINISTRATIVO AQUISIÇÃO DE MATERIAIS – VIGÊNCIA

PROCESSO N° : 803222/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE TURVO
INTERESSADO : JERONIMO GADENS DO ROSARIO
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 500/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Aquisição de materiais. Duração dos contratos administrativos. 1. Contratos de fornecimento parcelado de bens, em que a entrega efetiva dar-se-á em intervalo temporal que ultrapasse o exercício financeiro (ano civil). Neste caso, faz-se o empenho global com a respectiva reserva financeira, registrando em Restos a Pagar, por ocasião do início do novo exercício financeiro, o valor disponível para adimplemento deste contrato. 2. Contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado, hipótese que se espera haver previsão orçamentária anualmente, a bem do princípio da continuidade da prestação do serviço público. Possibilidade de interpretação extensiva da regra do Art. 57, II, da Lei n° 8.666/93, nos termos do Acórdão 440/20 – STP.

1 DO RELATÓRIO

O Prefeito do Município de Turvo, Senhor Jeronimo Gadens do Rosário, apresentou consulta sobre a vigência do contrato administrativo nos casos de aquisição de materiais.

Na peça inicial, acompanhada de parecer jurídico (peça 3), foram formulados os seguintes questionamentos:

- a) Se a duração dos contratos administrativos deve ser adstrita à vigência dos créditos orçamentários, isto significa dizer que: se uma licitação para aquisição de material for aberta no mês de outubro, por exemplo, seu contrato só pode ser firmado para duração entre outubro, novembro e dezembro?
- b) Se a duração desse contrato puder ser estabelecida para 12 (doze) meses, isto é, de outubro de 2019 até outubro de 2020, como deve proceder a administração face à indicação dos recursos orçamentários que farão frente à despesa decorrente da aquisição solicitada?
- c) Como a administração pública deve ponderar o princípio da eficiência se for negativa a possibilidade de que os contratos administrativos possam ser vigentes durante 12 meses?
- d) Se a administração municipal firmar um contrato administrativo que se inicie em outubro de 2019 e que se finde em outubro de 2020, seria correto em janeiro de 2020 encartar ao processo as dotações orçamentárias relativas ao exercício financeiro de 2020? e
- e) Se não for possível realizar licitações cujos contratos administrativos ultrapassem a vigência do ano que foi firmado, se poderia afirmar que o princípio da eficiência estaria comprometido?

Por meio do Despacho 1970/19 (peça 5), admiti o processamento do feito.

Iniciada a tramitação, por meio da Informação nº 3/20 (peça 7), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca mencionou que o tema objeto do presente expediente teria sido abordado parcialmente no Acórdão de Consulta nº 792/09-STP¹, de relatoria do Conselheiro Heinz Georg Herwig.

Na sequência, por intermédio do Despacho 57/20-CGF (peça 11), a Coordenadoria Geral de Fiscalização informou que não se vislumbram impactos nos sistemas ou fiscalizações desta Corte advindos de decisão a ser proferida no presente expediente.

Acolhendo a sugestão da Coordenadoria de Gestão Municipal, determinei a intimação do consulente para complementar o parecer técnico e jurídico (peça 13), providência atendida com a juntada do documento de peça 18.

Em análise conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, na Instrução 3398/21 (peça 21), sugeriu as seguintes respostas para os quesitos:

- a) Se a duração dos contratos administrativos deve ser adstrita à vigência dos créditos orçamentários, isto significa dizer que: se uma licitação para aquisição de material for aberta no mês de outubro, por exemplo, seu contrato só pode ser firmado para duração entre outubro, novembro e dezembro? É possível que o prazo de vigência de contrato destinado à aquisição de determinado bem enquadrado no art. 57, *caput*, da Lei nº 8.666/93 ultrapasse a duração do exercício financeiro, desde que as despesas relativas ao ajuste sejam integralmente empenhadas até o dia 31 de dezembro do exercício em vigor, permitindo-se, assim, sua inscrição em restos a pagar.
- b) Se a duração desse contrato puder ser estabelecida para 12 (doze) meses, isto é, de outubro de 2019 até outubro de 2020, como deve proceder a administração face à indicação dos recursos orçamentários que farão frente à despesa decorrente da aquisição solicitada? Questão contemplada no item anterior.
- c) Como a administração pública deve ponderar o princípio da eficiência se for negativa a possibilidade de que os contratos administrativos possam ser vigentes durante 12 meses? Questão prejudicada em razão da resposta ao item “a”.
- d) Se a administração municipal firmar um contrato administrativo que se inicie em outubro de 2019 e que se finde em outubro de 2020, seria correto em janeiro de 2020 encartar ao processo as dotações orçamentárias relativas ao exercício financeiro de 2020? No caso dos serviços de execução continuada e fornecimento permanente de bens de uso continuado, é possível encartar as dotações orçamentárias relativas ao exercício atual por meio de simples apostilamento. Já nas hipóteses que se enquadrem no *caput* do art. 57 da Lei nº 8.666/93 devem ser respeitadas as orientações contidas na resposta ao item “a”.
- e) Se não for possível realizar licitações cujos contratos administrativos ultrapassem a vigência do ano que foi firmado, se poderia afirmar que o

¹ PROCESSO N °: 105839/09. RELATOR: Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG - Consulta. Município de Guaraqueçaba. Licitação. Convite. Contratação de prestação de serviços com previsão de prorrogação. Adoção da modalidade de licitação compatível com a somatória dos valores. Possibilidade do prazo de prorrogação ser inferior ao da contratação original.

princípio da eficiência estaria comprometido? Questão prejudicada em razão da resposta ao item “a”.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (Parecer 219/21-PGC, peça 22), por seu turno, observou que o Acórdão nº 440/2020–Tribunal Pleno (Processo nº 706690/18), proferido em sede de Consulta responde adequadamente a primeira questão formulada, sugerindo as seguintes respostas para os quesitos:

a) Se a duração dos contratos administrativos deve ser adstrita à vigência dos créditos orçamentários, isto significa dizer que: se uma licitação para aquisição de material for aberta no mês de outubro, por exemplo, seu contrato só pode ser firmado para duração entre outubro, novembro e dezembro? Resposta: Prejudicado em razão do Acórdão 440/2020 – Tribunal Pleno.

b) Se a duração desse contrato puder ser estabelecida para 12 (doze) meses, isto é, de outubro de 2019 até outubro de 2020, como deve proceder a administração face à indicação dos recursos orçamentários que farão frente à despesa decorrente da aquisição solicitada? Resposta: a indicação dos recursos nos instrumentos contratuais de fornecimento continuado e editais de licitação deve mencionar a dotação dos créditos orçamentários que correrão para o exercício que inicia a sua vigência e informar que o remanescente correrá pelas dotações orçamentárias consignadas na futura lei orçamentária.

c) Como a administração pública deve ponderar o princípio da eficiência se for negativa a possibilidade de que os contratos administrativos possam ser vigentes durante 12 meses? Resposta: prejudicado em razão das respostas anteriores.

d) Se a administração municipal firmar um contrato administrativo que se inicie em outubro de 2019 e que se finde em outubro de 2020, seria correto em janeiro de 2020 encartar ao processo as dotações orçamentárias relativas ao exercício financeiro de 2020? Resposta: a administração municipal deverá promover, na abertura contábil do orçamento de 2020, o empenhamento (global ou estimado) do remanescente contratual e consignar as dotações que correrão os créditos orçamentários por meio de apostilamento ao contrato.

e) Se não for possível realizar licitações cujos contratos administrativos ultrapassem a vigência do ano que foi firmado, se poderia afirmar que o princípio da eficiência estaria comprometido? Resposta: prejudicado em razão das respostas anteriores.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, considerando que a inicial e o parecer jurídico foram formulados com fundamento nos dispositivos da Lei nº 8.666/93, a resposta à consulta ficará circunscrita aos ditames desta lei.

Como os questionamentos remetem tanto à hipótese de contratos de fornecimento parcelado, como de fornecimento continuado de bens, deverão ser acolhidas tanto as respostas apresentadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal como pelo Ministério Público junto a este Tribunal.

Nos termos do art. 57², *caput*, da Lei nº 8.666/93, a duração dos contratos administrativos está vinculada à vigência dos respectivos créditos orçamentários, ressalvadas as hipóteses expressamente indicadas em seus incisos.

Tal dispositivo encontra-se em consonância com o princípio da anualidade orçamentária previsto no art. 35, II, da Lei nº 4.320/64³, segundo o qual as despesas empenhadas em um exercício financeiro devem ser custeadas com os recursos provenientes do orçamento referente a esse mesmo exercício.

Como o crédito orçamentário tem vigência durante o exercício financeiro que, na forma do art. 34 da Lei nº 4.320/64⁴ coincide com o ano civil, em regra, o contrato administrativo terá como prazo máximo para seu término o dia 31 de dezembro do ano em que foi celebrado.

Ocorre que, em algumas situações, o fornecimento de bens poderá ocorrer de forma parcelada, com o recebimento e o respectivo pagamento de algumas parcelas no exercício seguinte ao do início da vigência contratual.

Nesta hipótese, conforme observou a unidade técnica, a totalidade das despesas deverá ser empenhada no exercício em que o contrato foi firmado, conforme prevê o art. 60, § 3º, da Lei nº 4.320/64,⁵ inscrevendo-se em restos a pagar as despesas que serão pagas no exercício seguinte, em conformidade com o art. 36 da mesma lei⁶.

A adoção desta medida atende ao princípio da anualidade orçamentária e evita engessar a Gestão Pública diante de demandas administrativas.

Esse foi o entendimento exarado pela Advocacia-Geral da União na Orientação Normativa nº 39/2011:

A vigência dos contratos regidos pelo art. 57, *caput*, da Lei 8.666, de 1993, pode ultrapassar o exercício financeiro em que celebrados, desde que as despesas a eles referentes sejam integralmente empenhadas até 31 de dezembro, permitindo-se, assim, sua inscrição em restos a pagar.

- 2 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](#))
- 3 Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:
I - as receitas nele arrecadadas;
II - as despesas nele legalmente empenhadas.
- 4 Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil
- 5 Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.
§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.
- 6 Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Em relação aos contratos de fornecimento continuado de bens, hipótese em que se espera haver previsão orçamentária anualmente, a bem do princípio da continuidade da prestação do serviço público, a questão já foi tema da Consulta nº 706690/18 (Acórdão nº 440/20 – STP), conforme observou o órgão ministerial.

Naquela ocasião, esta Corte acolheu o voto do relator, Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, pela possibilidade de conferir interpretação extensiva à regra do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, para efeito de abranger as hipóteses de contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado:

Respondendo especificamente à indagação feita, é possível a interpretação extensiva da regra do art. 57, II, da Lei n. 8.666/93 para abranger as hipóteses de contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado à Administração municipal;
Atente-se que, embora a resposta à consulta tenha se adstrito a possibilidade da interpretação extensiva da regra do art. 57, inc. II⁷, da Lei n. 8.666/93, aos contratos de fornecimento contínuo, os mesmos requisitos que se impõem à faculdade de prorrogação de contratos de prestação de serviços contínuos obrigados devem ser atendidos quando da dilatação do prazo daqueles.

Nesse caso, por ocasião da abertura contábil do orçamento do exercício seguinte, a Administração deverá promover o empenhamento do remanescente contratual e consignar as dotações em que correrão os créditos orçamentários por meio de simples apostilamento ao contrato, nos termos do art. 65, § 8^o, da Lei nº 8.666/93.

2.1 DO VOTO

Ante o exposto, com base nas razões supra, VOTO pelo conhecimento da Consulta e, quanto ao mérito, acolhendo as manifestações técnica e ministerial, para que os quesitos sejam respondidos da seguinte forma:

a) Se a duração dos contratos administrativos deve ser adstrita à vigência dos créditos orçamentários, isto significa dizer que: se uma licitação para aquisição de material for aberta no mês de outubro, por exemplo, seu contrato só pode ser firmado para duração entre outubro, novembro e dezembro?

Resposta 1: No caso de contratos de fornecimento parcelado de bens, hipótese em que a entrega efetiva dar-se-á em intervalo temporal que ultrapasse o exercício financeiro (ano civil), é possível que o prazo de vigência de contrato ultrapasse a duração do exercício financeiro;

7 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;

8 Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

§ 8^o A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

Resposta 2: No caso de contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado, este Tribunal já decidiu pela possibilidade de interpretação extensiva da regra do Art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/93, nos termos do Acórdão 440/20 – STP, para efeito de abranger as hipóteses de contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado;

b) Se a duração desse contrato puder ser estabelecida para 12 (doze) meses, isto é, de outubro de 2019 até outubro de 2020, como deve proceder a administração face à indicação dos recursos orçamentários que farão frente à despesa decorrente da aquisição solicitada?

Resposta 1: Na hipótese de contrato de fornecimento parcelado de bens, deverá ser feito o empenho global da despesa correspondente até o dia 31 de dezembro, inscrevendo-se em Restos a Pagar, no início do exercício seguinte, o valor disponível para adimplemento deste contrato;

Resposta 2: Na hipótese de contrato de fornecimento continuado de bens, a indicação dos recursos nos instrumentos contratuais e nos editais de licitação deve mencionar a dotação dos créditos orçamentários que correrão para o exercício que inicia a sua vigência e informar que o remanescente correrá pelas dotações orçamentárias consignadas na futura lei orçamentária;

c) Como a administração pública deve ponderar o princípio da eficiência se for negativa a possibilidade de que os contratos administrativos possam ser vigentes durante 12 meses? Resposta: prejudicado em razão das respostas conferidas ao quesito 'a';

d) Se a administração municipal firmar um contrato administrativo que se inicie em outubro de 2019 e que se finde em outubro de 2020, seria correto em janeiro de 2020 encartar ao processo as dotações orçamentárias relativas ao exercício financeiro de 2020?

Resposta 1: Na hipótese de contrato de fornecimento parcelado de bens, deverão ser observadas as orientações contidas na resposta 1 do item 'b';

Resposta 2: No caso de fornecimento continuado de bens, é possível encartar as dotações orçamentárias relativas ao exercício atual por meio de simples apostilamento;

e) Se não for possível realizar licitações cujos contratos administrativos ultrapassem a vigência do ano que foi firmado, se poderia afirmar que o princípio da eficiência estaria comprometido? Resposta: prejudicado em razão da resposta conferida ao item a.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca⁹ para as devidas anotações, ficando, na sequência,

9 Regimento Interno: Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)
§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)
III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;

autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno¹⁰, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a Consulta e, quanto ao mérito, acolhendo as manifestações técnica e ministerial, para que os quesitos sejam respondidos da seguinte forma:

I - Se a duração dos contratos administrativos deve ser adstrita à vigência dos créditos orçamentários, isto significa dizer que: se uma licitação para aquisição de material for aberta no mês de outubro, por exemplo, seu contrato só pode ser firmado para duração entre outubro, novembro e dezembro?

Resposta 1: No caso de contratos de fornecimento parcelado de bens, hipótese em que a entrega efetiva dar-se-á em intervalo temporal que ultrapasse o exercício financeiro (ano civil), é possível que o prazo de vigência de contrato ultrapasse a duração do exercício financeiro;

Resposta 2: No caso de contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado, este Tribunal já decidiu pela possibilidade de interpretação extensiva da regra do Art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/93, nos termos do Acórdão 440/20 – STP, para efeito de abranger as hipóteses de contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado;

II - Se a duração desse contrato puder ser estabelecida para 12 (doze) meses, isto é, de outubro de 2019 até outubro de 2020, como deve proceder a administração face à indicação dos recursos orçamentários que farão frente à despesa decorrente da aquisição solicitada?

Resposta 1: Na hipótese de contrato de fornecimento parcelado de bens, deverá ser feito o empenho global da despesa correspondente até o dia 31 de dezembro, inscrevendo-se em Restos a Pagar, no início do exercício seguinte, o valor disponível para adimplemento deste contrato;

Resposta 2: Na hipótese de contrato de fornecimento continuado de bens, a indicação dos recursos nos instrumentos contratuais e nos editais de licitação deve mencionar a dotação dos créditos orçamentários que correrão para o exercício que inicia a sua vigência e informar que o remanescente correrá pelas dotações orçamentárias consignadas na futura lei orçamentária;

¹⁰ Art. 398. (...)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

III - Como a administração pública deve ponderar o princípio da eficiência se for negativa a possibilidade de que os contratos administrativos possam ser vigentes durante 12 meses?

Resposta: prejudicado em razão das respostas conferidas ao quesito 'a';

IV - Se a administração municipal firmar um contrato administrativo que se inicie em outubro de 2019 e que se finde em outubro de 2020, seria correto em janeiro de 2020 encartar ao processo as dotações orçamentárias relativas ao exercício financeiro de 2020?

Resposta 1: Na hipótese de contrato de fornecimento parcelado de bens, deverão ser observadas as orientações contidas na resposta 1 do item 'b';

Resposta 2: No caso de fornecimento continuado de bens, é possível encartar as dotações orçamentárias relativas ao exercício atual por meio de simples apostilamento;

V - Se não for possível realizar licitações cujos contratos administrativos ultrapassem a vigência do ano que foi firmado, se poderia afirmar que o princípio da eficiência estaria comprometido?

Resposta: prejudicado em razão da resposta conferida ao item I; e

VII - encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca¹¹ para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno¹², e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Tribunal Pleno, 16 de março de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 7.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente

11 Regimento Interno: Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;

12 Art. 398. (...)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.