



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 784/2023

**Ementa.** Prorrogação do Contrato nº 028/2023. Signasul Engenharia de Sinalização LTDA e Município de Canoas/RS. Secretaria Municipal de Transporte e Mobilidade. Artigo 57 da Lei nº 8.666/93. **Parecer desfavorável.**

## I. RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento administrativo protocolado no sistema SEI sob o nº **23.0.000054069-2**, contendo pedido de prorrogação do Contrato nº 028/2023 pelo prazo de 12 (doze) meses. Na condição de contratada, figura a empresa Signasul Engenharia de Sinalização LTDA.
2. Verifica-se que o processo foi instruído com os seguintes documentos, dentre outros: **(i)** cópia do contrato e termo aditivo; **(ii)** ordem de início de serviço, termo de paralisação e ordem de reinício; **(iii)** termo de designação de fiscal do contrato e manifestação do fiscal; **(iv)** ata da JOA; **(v)** justificativa assinada pelo Secretário Municipal; **(vi)** concordância da contratada com a prorrogação; **(vii)** certidões negativas e de regularidade.
3. Eis o relatório. Passa-se à análise jurídica.

## II. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

4. Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica**, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.
5. Isso porque, nos termos da Lei nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

*Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:*

(...)

*c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC):*

(...)

***2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e juridicamente, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta;***

(...)



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**MUNICÍPIO DE CANOAS**  
**Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica**

6. Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da **compatibilidade jurídica** da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

### III. DA ANÁLISE JURÍDICA

7. Ao se que depreende do contido nos autos, o contrato que se busca prorrogar decorre de uma ata de registro de preços. Essa tem como origem o processo licitatório de número 54162/2022, o qual tramitou no sistema MVP.

8. Consoante consta no instrumento convocatório, o objeto da licitação era a contratação de pessoa jurídica, através de registro de preços, para “serviços de implantação e manutenção da Sinalização Viária Vertical, Horizontal e Dispositivos Auxiliares e implantação da sinalização Semafórica nas vias do município de Canoas”. Os itens da licitação foram agrupados em dois lotes, adotando-se como critério de julgamento o menor preço.

9. O termo de homologação da licitação indica que a empresa Signasul Engenharia de Sinais LTDA venceu o processo seletivo quanto ao lote 01, apresentando proposta no valor de R\$19.799.999,94 (dezenove milhões setecentos e noventa e nove mil novecentos e noventa e nove reais e noventa e quatro centavos). Homologado o resultado da licitação, foi assinada a respectiva ata de registro de preços.

10. No que tange às hipóteses que admitem a utilização do sistema de registro de preços, o artigo 2º do Decreto Municipal nº 354/15 diz o seguinte:

*Art. 2º. Será adotado, preferencialmente, o SRP, dentre outras, nas seguintes hipóteses:  
I - quando, pelas características do bem ou do serviço, houver necessidade de contratações frequentes;  
II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou a contratação e prestação de serviços de forma parcelada ou não contínua;  
III - quanto for conveniente a aquisição de bens ou a contratação e prestação de serviços para atendimento a mais de um OP;  
IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pelos OPs.*

11. Ao que se extrai do exposto, o sistema de registro de preços se destina a contratação cujo objeto possa ser parcelado. O Tribunal de Contas da União, inclusive, possui entendimento no sentido de que o instituto não pode ser utilizado quando é necessária a realização de contratação única. Nesse sentido, é o que se verifica:

*É inadequada a utilização do sistema de registro de preços quando: (i) as peculiaridades do objeto a ser executado e sua localização indiquem que só será possível uma única contratação ou (ii) quando não for possível a contratação de itens isolados em decorrência da indivisibilidade das partes que compõem o objeto, a exemplo de serviços de realização de eventos. Acórdão 1712/2015-Plenário*

*É ilícita a utilização do sistema de registro de preços, por falta de observância dos comandos contidos no art. 2º, incisos I a VII do Decreto 3.931/2001 (Revogado pelo Decreto 7.892/2013), quando as peculiaridades do objeto a ser executado e sua localização indicam que só será possível uma única contratação. Acórdão 113/2012-Plenário*

12. O sistema de registro de preços tem como objetivo final a confecção de uma ata, **a qual deve ser demandada de forma fracionada**. Isso significa que o instituto não pode ser aplicado em situações que exigem uma única contratação.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**MUNICÍPIO DE CANOAS**  
**Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica**

13. Justamente em razão do exposto, o Tribunal de Contas da União entende como ilegal a prática de demandar integralmente a ata de registro de preços de imediato.

*Afronta os princípios da razoabilidade e da finalidade a utilização, pelo órgão gerenciador, do sistema de registro de preços para realização de contratação única e integral do objeto registrado, **ocasionando a extinção da ata na primeira contratação.** Acórdão 1443/2015-Plenário*

14. A ata de registro de preços é considerada pela doutrina como um contrato preliminar, sendo o documento utilizado como parâmetro para os contratos que decorrem do registro de preço. Nesse sentido, é o entendimento do doutrinador Marçal Justen Filho<sup>1</sup>:

*A “ata de registro de preços” está para o SRP assim como o instrumento de contrato está para os contratos administrativos. É o documento que formaliza um acordo de vontade entre as partes, estabelecendo direitos e obrigações recíprocas e as condições das prestações que serão executadas no futuro.*

*Mais especificamente, a “ata” é o documento que estabelece as condições para futuros contratos entre a Administração Pública e um particular, estabelecendo o objeto, a qualidade, os quantitativos, os prazos e locais de entrega, o preço e todas as outras previsões relevantes*

**A “ata de registro” de preços não produz diretamente um contrato de fornecimento ou de serviço. Ela formaliza um contrato preliminar, que envolve a disciplina de futuras contratações entre as partes.**

15. Consoante exposto pelo doutrinador, a ata de registro de preços não produz diretamente um contrato. Ela formaliza um contrato preliminar, que envolve a disciplina de futuras contratações. É da natureza do instituto a celebração de múltiplos contratos, não se admitindo que a ata de registro de preços gere apenas uma contratação.

16. Em a Administração tendo como finalidade a celebração de apenas um contrato, não poderá utilizar o sistema de registro de preços. Isso porque, consoante já dito, tal instituto se destina às hipóteses que exigem a celebração de multiplicidade de contratos.

17. No âmbito da Lei nº 8.666/93, as atas de registro de preços não podem perdurar por prazo superior a doze meses. Os contratos celebrados em decorrência da ata, no entanto, sujeitam-se às regras gerais, podendo perdurar por prazo maior.

18. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho:

*O “prazo de validade” da ata de registro de preços não se confunde com a “duração de contrato”. Tratam-se de dois atos jurídicos distintos. O contrato terá seu prazo de vigência fixado em vista as normas gerais quanto ao tema. Logo, é perfeitamente possível que o prazo de vigência do contrato ultrapasse aquele atinente à ata.<sup>2</sup>*

19. O prazo de validade da ata de registro de preços será de no máximo doze meses. Eventual contrato celebrado em decorrência dela, no entanto, sujeita-se às regras gerais previstas na Lei nº 8.666/93. Isso não autoriza, no entanto, que seja celebrado um único contrato englobando todos os itens da ata de registro de preços, a ser demandado conforme demanda.

20. A transformação da ata de registro de preços em um único contrato de execução parcelada é manifestamente ilegal. Isso porque o efeito prático de tal ação é fazer com que a ata perdure por mais de doze meses, o que não se admite.

21. No caso em tela, o contrato celebrado não gerou o esgotamento da ata de registro de preços. Observa-se que as quantidades previstas no pacto são inferiores àquelas constantes na ata. No

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 1197.

<sup>2</sup> *Ibid*, 2023, p. 1215.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**MUNICÍPIO DE CANOAS**  
**Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica**

entanto, três pontos merecem destaque: (i) não há notícia da celebração de outros contratos envolvendo o lote adjudicado à contratada; (ii) o contrato foi celebrado pelo prazo de doze meses; (iii) o termo aditivo celebrado indica que os valores são meramente estimativos, de forma que os pagamentos dependerão dos quantitativos de serviços efetivamente prestados.

22. Ao que se verifica, uma parte significativa da ata de registro de preços foi transformada em um único contrato, a ser executado conforme demanda. Considerando que tal contrato é regulado pelas normas gerais da Lei nº 8.666/93, tem-se que, como regra, admite prorrogação. O efeito prático disso, no entanto, é permitir que a ata de registro de preços perdure por mais de doze meses, o que não pode ser admitido.

23. No caso em tela, a prorrogação do contrato terá como efeito prático a postergação do prazo de duração da ata de registro de preços por mais de doze meses, na medida em que foi celebrado apenas um contrato, não havendo notícias de múltiplas contratações. Sendo assim, não é juridicamente possível a pretensão deduzida nos autos.

24. Analisando-se o caso em tela sob outra perspectiva, tem-se que os pactos que decorrem de uma ata de registro de preços estão limitados por essa, caracterizando-se como contratos de escopo. Tais pactos não têm a natureza de prestação de serviços continuados. Dessa feita, tem-se que devem perdurar especificamente pelo prazo necessário para conclusão dos serviços.

25. Para que um contrato por escopo seja prorrogado, deve ser demonstrada alguma das situações previstas no artigo 57, § 1º, da Lei nº 8.666/93, o qual diz o seguinte:

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;

III - (Vetado).

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.

§ 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:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

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

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

§ 2º-Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 3º-É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 4º-Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**MUNICÍPIO DE CANOAS**  
**Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica**

26. Ao se manifestar favoravelmente à prorrogação, o fiscal do contrato disse o seguinte (doc. 0433532):

**INFORMAMOS QUE SE FAZ NECESSÁRIO A PRORROGAÇÃO DO PRESENTE CONTRATO PARA FAZER FRENTE ÀS NECESSIDADES DE SINALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO. RESSALTAMOS AINDA, QUE HÁ UMA QUANTIDADE DISPONÍVEL NO CONTRATO QUE NÃO FOI UTILIZADA PRINCIPALMENTE EM RAZÃO DAS CONDIÇÕES CLIMÁTICAS ADVERSAS.**

27. O fiscal do contrato argumentou que o pacto deveria ser prorrogado, na medida em que ainda haveria quantitativo disponível. Esse não teria sido utilizado em razão de condições climáticas adversas, o que, em tese, poderia justificar a aplicação a norma constante no artigo 57, § 1º, II, da Lei nº 8.666/93.

28. Em que pese o referido no parágrafo anterior, verifica-se que a prorrogação pretendida é por doze meses, qual seja o mesmo prazo inicial do contrato. A justificativa apresentada é incapaz de justificar tal prazo de prorrogação, inclusive porque não consta nos autos indicação de quantitativo que ainda estaria disponível.

29. Para que seja possível a prorrogação de um contrato por escopo, o pedido deve estar fundamentado em alguma das hipóteses previstas no artigo 57, § 1º, da Lei nº 8.666/93, bem como deve haver proporção entre o prazo de prorrogação e os serviços a serem executados. Tal proporção não está demonstrada nos autos.

30. Por derradeiro, não se localizou nos autos nenhuma informação no sentido de que os itens integrantes do lote adjudicado à contratada estão sendo demandados proporcionalmente. Tal demonstração é necessária, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União:

*Nas licitações para registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, a ser utilizada apenas nos casos em que a Administração pretende contratar a totalidade dos itens do grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame. Apesar de essa modelagem ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente, admite-se tal hipótese quando o preço unitário ofertado pelo vencedor do grupo for o menor lance válido na disputa relativa ao item. Acórdão 1650/2020-Plenário*

*Nas licitações para registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, a ser utilizada apenas nos casos em que a Administração pretende contratar a totalidade dos itens do grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame. Apesar de essa modelagem ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente, admite-se tal hipótese quando o preço unitário ofertado pelo vencedor do grupo for o menor lance válido na disputa relativa ao item. Acórdão 1872/2018-Plenário*

31. Em licitação com objeto divisível em itens, mas com adjudicação por preço global, como foi feito no caso em tela, é comum que existam itens com preços unitários que não são os menores preços ofertados no certame, mas que são compensados por preços unitários em outros itens, que são os mais baixos do certame, e levam à proposta global mais vantajosa. Diante disso, tal critério de julgamento apenas se admite quando ficar demonstrado que a Administração pretende contratar a totalidade dos itens do grupo, respeitadas as proporções de quantidade.

32. Não se está a defender que, após a confecção da ata de registro de preços, deve ser celebrado um único contrato, esgotando-se a ata. Tal prática, inclusive, é inadmissível.

33. A exigência do Tribunal de Contas da União é que, em a adjudicação sendo feita por preço global de itens, cada contratação deve englobar todos os itens do lote, mas de forma proporcional ao montante contratado.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**MUNICÍPIO DE CANOAS**  
**Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica**

34. Não há nenhuma informação nos autos indicando que os itens do lote estão sendo demandados de forma proporcional, o que reforça a impossibilidade de prorrogação do contrato.

35. Considerando todo o exposto, esta Diretoria Jurídica se manifesta desfavoravelmente à prorrogação pretendida. Em sendo do interesse da Administração a manutenção dos serviços, recomenda-se seja instaurado novo processo licitatório.

#### **IV. CONCLUSÃO**

36. Assim sendo, tendo em vista a desconformidade com a legislação que rege a matéria, opina-se pela **inviabilidade jurídica da prorrogação pretendida.**

37. No mais, cumpre ressaltar que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise, de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente, que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

É o parecer.

Canoas, 15 de dezembro de 2023.

**Marcelo Maciel Hofmann**  
Procurador do Município  
OAB/RS 79.776  
Matrícula 126168