



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

PARECER N.º: 198/2023

INTERESSADO: Gabinete da Secretaria de Educação de Ananindeua

OBJETO: 1º aditivo de prazo – Contrato Administrativo n.º 071/2022-SEMED

I - RELATÓRIO

Versam os autos sobre realização do 1º aditivo de prazo, referente ao Contrato Administrativo n.º 071/2022-SEMED, que solicita a realização do aditivo de prazo e valor com a empresa Associação Polo Produtivo Do Pará.

É a síntese do relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, com fins de prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em questões afetas à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Secretaria Municipal de Educação, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

É cediço que o Contrato Administrativo n.º 071/2022-SEMED é regido por normas e preceitos de Direito Público, aplicando-se supletivamente os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. Ressalte-se que os acordos administrativos entre a Administração e particulares devem visar sempre que possível facilitar a consecução do interesse público. Isso significa que no contrato administrativo o interesse público prepondera sobre o interesse privado, havendo supremacia da Administração, o que enseja a possibilidade de modificação e extinção unilateral da avença, a imposição de sanções ao particular e a exigência, em nome da continuidade dos serviços públicos essenciais, do cumprimento das prestações sem observância da exceção de contrato não cumprido.

Essas características - que exorbitam e derogam o direito privado - são prerrogativas da Administração, que se traduzem em alteração e rescisão unilateral do contrato, manutenção do equilíbrio econômico e financeiro, possibilidade de revisão de preços e de tarifas contratualmente fixadas, inoponibilidade da exceção de contrato não cumprido, controle externo e aplicação de penalidades (multa, suspensão temporária e declaração de inidoneidade).

Para a realização da alteração do contrato é necessário levar em consideração as peculiaridades e circunstâncias que o caso comporta. À Administração Pública cabe a aferição da conveniência e oportunidade da alteração, em consonância com a sua autorizada margem de discricionariedade, visando, única e exclusivamente, o interesse público.

Dessa forma, constata-se a possibilidade da aplicação da hipótese prevista no art. 57,

da Lei de Licitações e Contratos, desde que mantidas as demais cláusulas do contrato a fim de não trazer prejuízos para as partes.

Nesse sentido, asseveramos que a interpretação de um regramento estabelecido em um dispositivo deve ser realizada em consonância com os demais constantes não só na mesma norma, mas em todo o ordenamento jurídico, portando-se sempre, aí sem exceção, nos princípios basilares que regem o direito.

A vigência de um contrato tem início na data de sua assinatura, ou em outra posterior, devidamente determinada, até o dia de sua rescisão, na hipótese de recair em data divergente daquela aprazada no termo contratual. (GASPARINI, 2007, p. 649). O.

Para melhor inteligência do texto legal, imperiosa sua transcrição integral do art. 57, da Lei Federal nº 8.666/93, que disciplina a duração dos contratos administrativos, bem como as possíveis hipóteses de prorrogação de seu prazo de vigência, como vemos a seguir:

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. [\[Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\]](#)

§ 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 atuados 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. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

A regra estabelecida pelo art. 57 se mostra bem clara: a duração dos contratos, em tese, deve se restringir à vigência dos respectivos créditos orçamentários, restando vedado o contrato administrativo com prazo de vigência indeterminado.

Salienta Celso Antônio Bandeira de Mello que a própria Constituição estabelece, no seu art. 167, § 1º, que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. Assim, no caso de contratos que envolvam investimentos, já existe o bloqueio resultante do dispositivo constitucional. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, pp. 623 a 624).

Impende salientar que a questão da duração dos contratos não deve ser confundida com a prorrogação dos prazos nele previstos para execução das prestações. O prazo de vigência dos contratos é questão enfrentada no momento da elaboração do ato convocatório; a prorrogação do prazo para a execução das prestações é tema relativo à execução do contrato. (JUSTEN FILHO, 2009, p. 569).

Neste prisma, é conveniente informar que a prorrogação do prazo contratual não pode servir de pretexto para alterar as condições anteriormente assinaladas no instrumento convocatório, de modo a burlar a licitação. A única alteração que se permite é o aumento do prazo de vigência, sua duração. As demais cláusulas devem se manter preservadas e íntegras, excetuando-se os casos previstos em lei, além da cláusula relativa ao valor do contrato, que poderá ser acrescido conforme se acresce o tempo, nas hipóteses, por exemplo, de prestação de serviços.

De outra banda, confrontando com quaisquer desses fatos, a Administração não dispõe de faculdade para prorrogar prazos, tem o dever de fazê-lo com o fim de evitar prejuízos, visando exclusivamente ao interesse público.

Vale ressaltar que devem ser juntados nos autos a justificativa do aditivo, a minuta contratual e o extrato do contrato, bem como a manifestação do fiscal do contrato. Esses elementos deveriam ser juntados antes do encaminhamento ao jurídico, porém a análise da

possibilidade jurídica utilizou o memorando de motivação e os demais documentos nos autos apenas.

Verificamos nos autos que a prorrogação de prazo será nas mesmas condições orçamentárias do contrato original, inclusive vemos cotações de preços para demonstrar vantajosidade em realizar a prorrogação.

Logo, o Processo Administrativo até o presente momento, segue aos arts. 5º, II; 37; 70 e 150, I, da CF/88, no que tange ao Princípio Constitucional da legalidade ao art. 5º, LIX no que concerne ao Princípio Constitucional do Devido Processo Legal.

III - DA ISENÇÃO DO PARECERISTA – DO CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO E CONSULTIVO.

O Advogado Público, quando na função de parecerista consultivo, deve primar pela imparcialidade, defendendo apenas a correta aplicação da lei.

Cumpre-nos informar que o parecer jurídico não é ato administrativo e muito menos vincula o administrador público, porque tratar-se-ia de mera opinião que poderia ou não ser adotada.

Nesta diretriz já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o **parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa**. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa**, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS 24073/DF, Pleno, julgamento 06/11/2002).

Prevalece sempre a máxima de que o parecer não é ato administrativo, mas sim a sua aprovação pelo Administrador Público. Mesmo quando o parecer tem caráter obrigatório no processo administrativo, como no caso da análise das minutas de editais de licitação, por exemplo, o STF já se manifestou dizendo que mesmo assim o Gestor tem a liberdade para emitir o ato ainda que com parecer contrário da sua consultoria jurídica. Destarte, é razoável sustentar que o parecerista não divide a responsabilidade do ato com o administrador.

Com efeito, temos que a presente análise foi consubstanciada nos termos da Lei nº 8.666/93, sendo que destacaremos o comentário sobre o art. 38, parágrafo único, que de maneira imperiosa sujeita as minutas e aditais de licitação ao exame e aprovação da jurídica.

Logo, o parecer não vincula o ato do gestor público, apesar de que em procedimento licitatório é peça

IV - CONCLUSÃO

Isto posto, **OPINAMOS PELA POSSIBILIDADE DE FORMALIZAÇÃO DO 1º TERMO ADITIVO DE PRAZO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO N.º 071/2022-SEMED**, estando plenamente de acordo com a legislação vigente.

OPINAMOS PELO ENCAMINHAMENTO à ordenadora de despesa desta Secretaria, para as formalidades do rito e à Procuradoria Geral do Município para acato e decisão final, bem como para a Controladoria Geral do Município para elaboração de parecer.

É entendimento que submeto à superior consideração.

Ananindeua-PA, 08 de agosto de 2023.

ADÉLIO MENDES DOS SANTOS JUNIOR
Procurador Municipal
Portaria nº 004/2021-PGM