

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA – SESAU
PROCURADORIA

PARECER JURÍDICO – PROGE/SESAU

MEMO. Nº 058/2023

Interessado: Secretaria Municipal de Saúde de Ananindeua.

Assunto: Solicitação de termo aditivo para acréscimo de valor e prorrogação do prazo de vigência do Contrato nº 011.13.07.2022 – SESAU.

I – RELATÓRIO:

Senhora Secretária,

Tratam os autos de consulta jurídica acerca da possibilidade/legalidade de se aditar o Contrato nº 011.13.07.2022 – SESAU, celebrado com a empresa PONTES HOSPITALAR LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 63.822.597/0001-70, cujo objetivo da pretensa renovação é o acréscimo de valor, no percentual de 25% (vinte e cinco por cento) e a prorrogação do prazo de vigência do instrumento contratual em voga, para consumo do valor acrescido.

A justificativa apresentada pelo Fiscal do Contrato, é de que fora constatada a ocorrência da necessidade de ampliação dos serviços prestados pela Contratada, o que ampara o pretense acréscimo de valor do contrato em voga.

É a síntese do relatório.

Sobre o pleito esta Procuradoria se manifesta da forma que segue.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

Preliminarmente, registra-se que o presente exame, limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria proposta, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos setores competentes desta Secretaria.

No caso em apreço, a contratação originária se deu por força do PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 027/2021 – SESAU, que contém o procedimento SRP Nº 9/2021-022.SESAU/PMA, da Secretaria Municipal de Saúde, do Município de Ananindeua/PA.

Destarte, em maio/2023, o fiscal do contrato em voga, Ronildo da Costa Freitas, Mat. 35811-8, encaminhou Memorando, no qual apresenta justificativas para se aditar o Contrato nº 011.13.07.2022 – SESAU.

Segundo a justificativa apresentada pelo Fiscal do Contrato, fora constatada a ocorrência da necessidade de ampliação dos serviços prestados pela Contratada, o que ampara

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA – SESAU
PROCURADORIA

o pretense acréscimo de valor do contrato em voga.

Ademais, conforme informação constante nos autos, verificou-se a necessidade de se proceder a um acréscimo no valor do Contrato de R\$ 634.087,50 (seiscentos e trinta e quatro mil e oitenta e sete reais e cinquenta centavos), que corresponde ao percentual de 25% (vinte e cinco por cento), do valor inicialmente contratado. Conseqüentemente, pleiteia-se a prorrogação do prazo de vigência contratual, tendo em vista a iminência do término do prazo de vigência contratual, que ocorrerá em 13/07/2023, e a necessidade de dilação do prazo para consumir o valor acrescido, além da imprescindível continuidade dos serviços prestados.

Destarte, é cediço que o contrato administrativo 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.

Sem embargos, em relação à possibilidade de alterações contratuais, a Lei 8.666/93 estabelece, em seu art. 65, que estas podem ocorrer a partir de medida unilateral da administração, bem como de forma consensual por termos acordados entre as partes. E tais alterações podem ser tanto de natureza qualitativa, quanto quantitativa.

Pela análise do processo, quanto à possibilidade de alteração do contrato, neste momento se entende como possível, contudo devem ser observados determinados parâmetros indicados pela Lei de Licitações. Tais orientações legais que autorizam a alteração contratual, no presente caso em análise, são as relativas à existência de justificativa para se efetuar a respectiva modificação, e a observância obrigatória de limites a estas alterações, que podem ser traduzidas em acréscimos e supressões no que foi contratado.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA – SESAU
PROCURADORIA

No que diz respeito à justificativa para a promoção do aditivo contratual, destaca-se a necessidade de se modificar o valor contratado, para se promover alteração quantitativa, na base de 25% (vinte e cinco por cento), em razão do aumento da demanda, pelo serviço prestado pela contratada, conforme informações exaradas pela fiscal do contrato.

Desse modo, o acréscimo no valor originalmente pactuado é condição evidentemente essencial para tornar justa e possível a execução do contrato supracitado, tendo em vista sua alteração quantitativa.

Neste viés, cumpre transcrever abaixo os termos da alínea “b” do inciso I do art. 65 da Lei nº 8.666/93:

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

Por conseguinte, quanto à observância obrigatória de limites a estas alterações, estes são estabelecidos no § 1º do art. 65 da Lei de Licitações, conforme se colaciona abaixo, *in verbis*:

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. (grifou-se)

Considerando toda a fundamentação apresentada acima, percebe-se com certa clareza a plena possibilidade de se realizar aditivo contratual, com fundamento na necessidade de modificação do valor originalmente pactuado, em decorrência de alteração quantitativa do seu objeto, observando, contudo, o limite de até 25% do valor inicial atualizado do respectivo contrato.

Assim, verifica-se que se pretende nos presentes autos, um acréscimo de valor do contrato no percentual de 25% (vinte e cinco por cento), do valor originalmente pactuado, estando, portanto, dentro do limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei de Licitações, sendo, desse modo, licito.

Ademais, ressalta-se que não foi constatado, no caso em apreço, a ocorrência de eventual prejuízo à Administração Pública, o que, em tese, a extensão do prazo de vigência do contrato, afigura-se lícita e necessária nas condições estabelecidas do 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.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA – SESAU
PROCURADORIA

Nesse sentido, assevera-se 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, af 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 apazada no termo contratual. (GASPARINI, 2007, p. 649). O artigo 57 da Lei Federal nº 8.666/93 disciplina a duração dos contratos administrativos, bem como as possíveis hipóteses de prorrogação de seu prazo de vigência.

Para melhor intelecção do texto legal, imperiosa sua transcrição integral:

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 - 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 9.648/98 – DOU 28.5.1998)

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. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

(grifou-se)

A regra estabelecida pelo artigo 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,

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA – SESAU
PROCURADORIA

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.

Assim, considerando a situação suscitada, a prorrogação é decisão plausível a ser tomada pela Administração no caso em voga, conforme entendimento doutrinário colacionado abaixo, nas lições de Jessé Torres Pereira Júnior:

[...] Qualquer que seja a figura justificadora da alteração de prazos, exsurge do § 1º do art. 57 a preocupação de prevenir a ocorrência de dano, com o conseqüente dever de repará-lo. A lei coloca ao dispor da Administração os fundamentos necessários e suficientes para autorizar a prorrogação, de modo, a impedir que fato do príncipe, fato da administração, fato imprevisível extraordinário ou fato de terceiro perturbe a execução do contrato a ponto de lesionar direitos do contratado e criar dever indenizatório para a Administração. (In: Rev. Direito. Rio de Janeiro. V. 3, n. 5, jan/jun, 1999).

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.

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.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA – SESAU
PROCURADORIA

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. Logo, o parecer não vincula o ato do gestor público.

IV – CONCLUSÃO:

Isto posto, a formalização de termo aditivo é adequada quando observado os ditames legais.

No presente caso, na forma do art. 57, inciso II c/c art. 65, inciso I, alínea “b”, ambos da Lei 8.666/1993 e nas cláusulas do contrato original, mostra-se possível e lícita a formalização do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 011.13.07.2022 – SESAU, celebrado com a empresa PONTES HOSPITALAR LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 63.822.597/0001-70, cujo objeto da pretensa renovação é a prorrogação do prazo de vigência contratual, por 12 (doze) meses, bem como para acréscimo de valor, no percentual de 25% (vinte e cinco por cento), do valor inicialmente pacutado.

Desse modo, esta Procuradoria Jurídica *opina* pelo prosseguimento do tramite, ante a aparente regularidade dos procedimentos adotados até o presente momento, estando cumpridos todos os requisitos exigidos legalmente, recomendando-se, por fim, a continuidade da pretensa prorrogação contratual, haja vista a ausência de óbice jurídico para tanto.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA – SESAU
PROCURADORIA

Cumprе salientar que esta Assessoria Jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal.

Por fim, recomendamos que Vossa Senhoria, encaminhe o presente processo a Procuradoria Geral do Município, tendo como paradigma a análise, anuência jurídica e devido acato do ente juridicamente responsável pelas demandas do Município de Ananindeua/PA e, ainda, seja o presente remetido à apreciação e manifestação da Controladoria Interna.

É o parecer salvo melhor juízo.

Ananindeua/PA, 13 de julho de 2023.



Fábio Quadros de Farias Júnior
Procurador Municipal
Port. N° 007/2021-PGM.

Fábio Quadros
Procurador Municipal
OAB nº 28.321 PA