

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

PARECER JURÍDICO Nº 461/2023 – PROGE/SESAU

Processo 1DOC 15.822/2023 – SESAU

Interessado: Secretaria Municipal de Saúde de Ananindeua.

Assunto: Consulta jurídica acerca da possibilidade/legalidade de aditivar apenas em prazo contrato para aquisição de materiais técnicos hospitalares ainda com saldo contratual não consumido.

EMENTA: Aditivo de prazo. Aquisição de material. Fornecimento Contínuo. Lei Federal 8.666/93, Art. 57, II. Possibilidade. Interpretação Extensiva. Lacuna Legal. Viabilidade Jurídica. Tribunal de Contas do Distrito Federal.

I – RELATÓRIO:

Senhora Secretária,

Versam os autos sobre procedimento administrativo, o qual trata de solicitação de parecer referente à possibilidade/legalidade de aditivação, apenas de prazo, do Contrato nº 004.13.07.2022 – SESAU, firmado com a empresa F CARDOSO E CIA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 04.949.905/0001-63, cujo objeto consiste na “aquisição de Materiais Técnicos Hospitalares destinados a suprir a Rede de Saúde do Município de Ananindeua (...)”.

Conforme informações exaradas pelo setor responsável, há a necessidade de prorrogação do prazo do contrato em referência por um período de 180 (cento e oitenta) dias, tendo em vista a imprescindibilidade da continuidade e fluidez do serviço ora prestado, a existência de saldo contratual não consumido, o interesse da Administração Pública em usufruir do serviço e, ainda, considerando que o processo licitatório para aquisição de materiais técnicos hospitalares ainda encontra-se em curso, formulou-se o presente requerimento.

O processo encontra-se instruído, ainda, com solicitação manejada pelo Fiscal do Contrato, na qual justifica e sugere a formalização de termo aditivo para prorrogação de prazo do contrato em referência, pelo período de 180 (cento e oitenta) dias; Termo de Aceite de Aditivo Contratual devidamente assinado pela Contratada; informação acerca da existência de saldo contratual não consumido no valor de R\$ 588.446,97 (quinhentos e oitenta e oito mil quatrocentos e quarenta e seis reais e noventa e sete centavos), bem como, outros documentos pertinentes à pretensa renovação.

É a síntese do relatório.

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

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

II – DA 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/PMA, que contém o procedimento SRP Nº 9/2021-022.SESAU/PMA, da Secretaria Municipal de Saúde, do Município de Ananindeua.

Destarte, em 29/05/2023, o Fiscal do Contrato encaminhou MEMO n. 052/2023, requerendo formalização de termo aditivo para prorrogação do prazo de vigência do Contrato nº 004.13.07.2022 – SESAU, firmado com a empresa F CARDOSO E CIA LTDA, **de forma excepcional**, para atender as necessidades da Rede Municipal de Saúde de Ananindeua.

Conforme informações exaradas pela Chefia do Setor competente, há a necessidade de prorrogação do prazo por 180 (cento e oitenta) dias do contrato em referência, tendo em vista a continuidade e fluidez das atividades contratadas, considerando a existência de saldo contratual não consumido no valor de R\$ 588.446,97 (quinhentos e oitenta e oito mil quatrocentos e quarenta e seis reais e noventa e sete centavos), da qual este órgão tem interesse em usufruir e, ainda, considerando que o processo licitatório para aquisição de materiais técnicos hospitalares ainda encontra-se em curso.

Destarte, em que pese o artigo 57, § 3º, da Lei 8.666/93 vedar o contrato com prazo indeterminado, permanecendo a regra de se fixar a sua duração, principalmente quando há obrigações de trato sucessivo, em que o prazo fica adstrito à vigência dos respectivos créditos orçamentários, como dispõe o caput do referido artigo 57, verbis:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

A exceção desta regra, a Lei acrescentou incisos ao art. 57, vejamos:

(...)

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

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

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)

Portanto, como se verifica no inciso II do artigo 57 da Lei de Licitações, o legislador fez referência apenas à prestação de serviços, naquela exceção à regra, não dispondo sobre qualquer caso de aquisição de material. Dessa forma, nas hipóteses de aquisição de bens, em não se enquadrando a situação dos outros incisos do referido artigo 57, fica a administração obrigada a fixar o prazo do contrato à existência dos respectivos créditos orçamentários.

A questão fora suscitada nos autos n. 4.942/95, em tramite no TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, no qual se registrou a existência de tal lacuna na lei de licitações, no que tange à prorrogação de contrato de fornecimento contínuo de material. No referido processo concluiu o iminente Conselheiro José Eduardo Barbosa:

(...) Concluimos, então, que há *vacuum legis*, vez que o não reconhecimento da figura do fornecimento contínuo inviabiliza o atendimento estrito da Lei nº 8.666/93. Partindo-se do pressuposto de que a Lei das Licitações não tem por objeto inviabilizar as aquisições de forma continuada de materiais de que a Administração não possa prescindir, e que não é esta a intenção do legislador, a melhor alternativa para permitir o fornecimento contínuo de tais materiais imprescindíveis é, sem dúvida, admitir-se a interpretação extensiva do dispositivo constante do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93 para tais casos.

A Corte de Contas Distrital gerou, então, Decisão Normativa sobre o tema, senão vejamos:

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,

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

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 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."

Ex Positis, emprestando tal interpretação entendemos ser possível tal flexibilização, tendo em vista o relevante interesse público para firmar entendimento no sentido de permitir a interpretação extensiva do disposto no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93, aos casos caracterizados como fornecimento contínuo de materiais técnico hospitalares.

Ademais, o paragrafo primeiro, da Clausula Terceira, do Contrato n. 004.13.07.2022 – SESAU, prevê que a Administração, por oportunidade e conveniência, poderá prorrogar o prazo de vigência do contrato, vejamos:

CLÁUSULA TERCEIRA - DO PRAZO DE VIGÊNCIA E DA

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

EXTINÇÃO CONTRATUAL PRÉVIA AO TERMO FINAL.

Parágrafo Primeiro: O prazo de vigência deste contrato será de 12 (doze) meses, contados a partir da data de assinatura, conforme legislação vigente, veda sua prorrogação, **podendo ser revisto pela administração por oportunidade e conveniência.**

Destarte, conforme informações exaradas pelo setor competente, tem-se interesse na prorrogação do prazo de vigência do contrato em referência, de forma excepcional, por 180 (cento e oitenta) dias, considerando:

- a. A iminência do término do prazo de vigência do contrato em referência em 13/07/2023;*
- b. A imprescindibilidade da continuidade e fluidez do serviço ora prestado;*
- c. A existência de saldo contratual não consumido;*
- d. O interesse da Administração Pública em usufruir do serviço;*
- e. Que o processo licitatório para aquisição de materiais técnicos hospitalares ainda encontra-se em curso.*

Assim, por oportunidade e conveniência da Administração Pública pleiteia-se a renovação de prazo de vigência do contrato em referência, por mais 180 (cento e oitenta) dias, pelos motivos elencados alhures.

Sem embargos, não se tendo constatado ocorrências de prejuízos à Administração Pública, quando a tese de extensão do prazo de vigência do contrato, afigura-se assim lícita e até 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.

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.

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



ANANINDEUA
É TR A B A L H O

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

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.

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 um opinativo, cuja aprovação encontra-se condicionada à discricionariedade do 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, ainda assim, o Gestor tem a liberdade para emitir o ato ainda que com parecer contrário da sua consultoria jurídica. Destarte, é razoável sustentar

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

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, da Lei de Licitações e nas cláusulas do contrato original, mais especificamente no Paragrafo Primeiro, da Clausula Terceira, mostra-se possível e lícita a formalização do **1º Termo Aditivo ao Contrato nº 004.13.07.2022 – SESAU**, celebrado com a empresa **F CARDOSO E CIA LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 04.949.905/0001-63, cujo objeto é a pretensa formalização de termo aditivo ao Contrato em comento, para prorrogação do prazo de vigência por mais 180 (cento e oitenta) dias, conforme solicitação requerida nos autos, *opinando*, esta Procuradora Jurídica, pela possibilidade de prosseguimento do tramite.

Cumprê 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
Procurador Municipal
OAB nº 29.321 PA

FÁBIO QUADROS DE FARIAS JUNIOR
PROCURADOR MUNICIPAL
PORTARIA Nº 007/2021-PMG