PARECER Nº 001 /2018-AJUR/SEMED
ASSUNTO: ADITIVO DE PRAZO E VALOR DO CONTRATO Nº 005/2017-SEMED
PROCESSO N.º 4323/2018-SEMED

EMENTA: Prorrogação de prazo e valor. Possibilidade. Melhor Interesse da Administração Pública. Acordo entre as partes. Permanência de mesmas condições contratadas. Previsão contratual.

Senhora Secretária,

I – RELATÓRIO

Vem a esta AJUR o processo acima identificado com a solicitação de aumento de prazo de 12 (doze) meses ao contrato administrativo de Locação de Imovel não residencial nº 005/2017 - SEMED para atender a Rede Municipal de Ensino, no melhor interesse da Administração Pública.

O Departamento Administrativo e Financeiro – DAF, no dia 02/01/2019, através do memorando nº 1366/2018-SEMED, solicitou a Secretária, autorização para a prorrogação de prazo e valor, visto que a vigência do contrato será encerrará em 04 de janeiro de 2019.

Informou também a necessidade de aditamento de prazo e valor, pelo período de 12 (doze) meses, em razão da não interrupção da prestação de serviços pactuada e, ainda, considerando a essencialidade dos serviço praticado pela Secretaria Municipal de Educação, como a locação de imóvel para fins de funcionamento do ANEXO I DA EMEF AMÉLIA REIS FREITAS que atualmente possui 127 (cento e vinte e sete) alunos, anexando ao referido memorando, cópia do contrato de n.º 005/17-SEMED, pelo que se faz *essencial a elaboração do presente aditivo de prazo*.

A Ilustre Secretária de Educação, em resposta ao DAF, autorizou a abertura do processo administrativo e ao departamento jurídico para análise e parecer.

É o que nos cumpre relatar, passemos à análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A prorrogação dos contratos da Administração Pública consiste na dilação do prazo de vigência do contrato originalmente pactuado. Trata-se da perpetuação do mesmo, por um novo período de validade, respeitadas as cláusulas e condições inicialmente acordadas.

Rua Magalhães, nº 26 – Bairro: Guanabara – CEP.: 67.010-570 – Ananindeua-PA

Neste diapasão consistem as lições de Marçal Justen Filho:

> **A prorrogação consiste em renovar uma certa contratação, para que tenha vigência por período posterior àquele originalmente previsto. Em termos jurídicos, a prorrogação não é uma modificação contratual. É o mesmo contrato reiniciando sua vigência e vigorando por outro prazo.**[1]

No que concerne ao tema *prorrogação de contratos*, a Lei nº 8.666/93, que institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública, permite que os contratos administrativos possam ter seus prazos de vigência dilatados, desde que observados os preceitos da referida norma legal e a existência de previsão contratual.

Neste sentido é o que dispõe o art. 57, inc. II, da Lei 8.666/93, *in verbis*:

> **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;**
>
> **[...]**
> **§ 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;**

Os contratos administrativos poderão ser prorrogados conforme as hipóteses previstas no art. 57, Inciso II, da Lei nº 8.666/93, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

> **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;**

[1] FILHO, Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativo* – 8. ed. Dialética, 2001. p. 523.

Rua Magalhães, nº 26 – Bairro: Guanabara – CEP.: 67.010-570 – Ananindeua-PA

À primeira vista, a impressão que se tem é que somente os contratos enquadráveis no *caput* do art. 57 é que estariam com a vigência adstrita ao respectivo crédito orçamentário, o que não ocorreria nas "exceções" listadas nos incisos I, II e IV. No entanto, diante do comando constitucional que veda a assunção de obrigações sem crédito orçamentário, o art. 57 fixa que o prazo do contrato deverá estar limitado à vigência do crédito orçamentário, mas em casos especiais, poderá ter sua duração prorrogada.

É necessário ressaltar, por oportuno, que, nos termos do § 2º do art. 57 da Lei nº 8.666/93, ***a prorrogação deve ser justificada e previamente autorizada pela autoridade competente, solenemente, isto é, de forma escrita***, além de ser indispensável que a referida possibilidade esteja prevista no ato convocatório e no contrato, e que ocorra no interesse da Administração.

Portanto, analisando os autos verifica-se que de acordo com a Lei nº 8.666/93, que confere à Administração a prerrogativa de modificar, unilateralmente, os contratos administrativos para melhor adequação às finalidades de interesse público é possível fazer a prorrogação no prazo de vigência do contrato, e ainda, conforme previsto no próprio contrato supramencionado em sua cláusula terceira.

Segundo o Dicionário Aurélio, aditamento está a significar o ato ou efeito de aditar, acrescentamento, adição. Assim, partindo de tal conceituação, temos que a natureza dos termos de prorrogação não se confunde com a natureza dos aditamentos.

Esta também a conclusão do insigne Marçal Justen Filho, em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Editora Dialética, 8ª Edição – 2001, página 523, conforme segue:

"A prorrogação consiste em renovar uma certa contratação, para que tenha vigência por período posterior àquele originalmente previsto. Em termos jurídicos, a prorrogação não é uma modificação contratual. É o mesmo contrato reiniciando sua vigência e vigorando por outro prazo".

Desta forma, os contratos administrativos podem ter seus prazos prorrogados desde que, havendo previsão contratual, cumpra o disposto no diploma legal supracitado.

Cumpre ressaltar, por oportuno, que além da disposição anteriormente citada, a prorrogação dos contratos administrativos deve ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato, nos termos do § 2º, do art. 57, da Lei 8.666/93.

É possível à Administração Pública a alteração unilateral do contrato, preservando o interesse público acima do interesse privado, porém com limites fixados na lei, para que fique sempre preservada a natureza jurídica da contratação, sem que se descaracterize seu objeto e, sem que se quebre o equilíbrio econômico financeiro da avença.

Rua Magalhães, nº 26 – Bairro: Guanabara – CEP.: 67.010-570 – Ananindeua-PA

Segundo Hely Lopes Meirelles, esse poder de alteração unilateral qualitativo do objeto do contrato é, portanto, inerente à Administração, pois, "imobilizar as cláusulas regulamentares ou de serviço, nos contratos administrativos, importaria impedir a Administração de acompanhar as inovações tecnológicas, que também atingem as atividades do poder Público e clamam sua adequação às necessidades dos administrados" (Licitação e Contrato Administrativo, Malheiros Editores, São Paulo, 11ª ed., 1997, p.163)

Por fim, verifica-se que nossa legislação prevê a possibilidade da prorrogação da vigência do prazo contratual, desde que, havendo previsão contratual, seja observado o disposto nos art. 57, II, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Para tanto, tais alterações contratuais devem ser formalizadas por meio de Termo Aditivo de Contrato.

III - DO ADITIVO DE VALOR

A *prima facie*, é importante destacar que o equilíbrio econômico financeiro é garantia do particular contratado a manutenção da margem inicialmente pactuada.

Nesse sentido Justen Filho corrobora:

> Os **contratos administrativos podem ser modificados** nos casos permitidos em lei. **Essas modificações são formalizadas por meio de termo aditivo**, o qual pode ser usado para efetuar acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações, além de outras modificações admitidas em lei que possam ser caracterizadas como alterações do contrato, devendo o mesmo seguir com as regras legais que impõem o equilíbrio das posições jurídicas das partes constantes da Lei nº 8.666/93, dentre as quais se encontra a de possibilitar à Administração Pública a alteração unilateral do contrato, preservando o interesse público acima do interesse privado, porém com limites fixados na lei, para que fique sempre preservada a natureza jurídica da contratação, sem que se descaracterize seu objeto e, sem que se quebre o equilíbrio econômico financeiro da avença.

Segundo Hely Lopes Meirelles, **esse poder de alteração unilateral qualitativo do objeto do contrato é, portanto, inerente à Administração, pois, "imobilizar as cláusulas regulamentares ou de serviço, nos contratos administrativos, importaria impedir a Administração de acompanhar as inovações tecnológicas, que também atingem as atividades do poder Público e clamam sua adequação às necessidades dos administrados"** (Licitação e Contrato Administrativo, Malheiros Editores, São Paulo, 11ª ed., 1997, p.163).

Logo, a possibilidade de o Poder Público modificar o contrato inicialmente constituído é corolário da prioridade do interesse público em relação ao privado, bem assim de sua indisponibilidade.

No mesmo sentido, verifica-se que o contrato administrativo firmado entre as partes está em consonância com a Lei de Licitações, vejamos:

> **Art. 65**. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
> **II** - por acordo das partes:

Rua Magalhães, nº 26 – Bairro: Guanabara – CEP.: 67.010-570 – Ananindeua-PA

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

No caso em tela, verifica-se que o presente aditivo compreende ao valor original, portanto, dentro do previsto na Lei 8.666 de 1993.

Noutro giro, constata-se que a solicitação é tempestiva tendo em vista que o Instrumento Contratual encontra-se em plena vigência, produzindo todos seus efeitos legais.

IV - 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 administrador 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 n° 8.666/93, sendo que destacaremos o comentário sobre o artigo 38, parágrafo único, que de maneira imperiosa sujeita as minutas e aditais de licitação ao exame e aprovação da Assessoria Jurídica da Administração, senão vejamos:

"O advogado parecerista, de forma alguma, apresenta-se como 'responsável por contas', não é ordenador de despesas e, em sua atividade, não pratica ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a uma análise dos aspectos de legalidade, que envolvem as minutas previstas no parágrafo único do artigo 38 da Lei n° 8.666/93, aferição

Rua Magalhães, nº 26 – Bairro: Guanabara – CEP.: 67.010-570 – Ananindeua-PA

que, inclusive, não abrange o conteúdo das escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário"

V- CONCLUSÃO

Pelo exposto, ponderando tratarem-se os autos do referido processo de prorrogação do prazo de vigência e valor do Contrato Administrativo nº. 005/2017-SEMED, firmado entre esta Secretaria Municipal de Educação e o Sr. OSMAR LOURENÇO DA COSTA, referente ao Contrato Administrativo de locação de Imóvel não residencial nº 005/2017 - SEMED, esta Assessoria Jurídica entende pela **LEGALIDADE** da **prorrogação de prazo**, através de Termo Aditivo de Contrato, desde que **observados todos os requisitos legais pertinentes**.

É o PARECER, salvo melhor juízo.

Ananindeua – PA, 02 de Janeiro de 2019.

MÁRCIA VALÉRIA SOUZA DE SOUZA TRINDADE
ASSESSORIA JURÍDICA/SEMED/PMA

Rua Magalhães, nº 26 – Bairro: Guanabara – CEP.: 67.010-570 – Ananindeua-PA