



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO ARARI
PODER EXECUTIVO

PARECER CONTROLE INTERNO Nº 008/2022

OBJETO: Análise do pedido de rescisão do contrato nº 20210048, que versa sobre AQUISIÇÃO EVENTUAL DE CONFECÇÃO DE MATERIAL GRÁFICO PARA ATENDER AS NECESSIDADES DE TODA A PREFEITURA MUNICIPAL, SECRETARIAS INTEGRADAS E FUNDOS MUNICIPAIS.

1 – DA SITUAÇÃO FÁTICA

A rotina de trabalho adotada pelo Controle Interno cabe, primordialmente, exercer a fiscalização dos atos da administração, comprovando os princípios constitucionais tais como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e quando detectadas possíveis irregularidades insanáveis dos atos e fatos nos procedimentos licitatórios, na execução orçamentária e financeira efetivamente realizada, esta Controladoria encaminhará denúncia ao Ministério Público e comunicará os Órgãos de Controle Externo sobre tais irregularidades.

Em atendimento à determinação contida no §1º, do art. 11, da RESOLUÇÃO Nº. 11.535/TCM, de 01 de Julho de 2014, este Controle Interno **DECLARA**, para todos os fins de direito, junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

Trata-se de processo administrativo nº 2022/0501.003, pedido de análise de rescisão contratual de empresa AQUISIÇÃO EVENTUAL DE CONFECÇÃO DE MATERIAL GRÁFICO PARA ATENDER AS NECESSIDADES DE TODA A PREFEITURA MUNICIPAL, SECRETARIAS INTEGRADAS E FUNDOS MUNICIPAIS.

Sendo assim, chegou a esta Controladoria o requerimento da Comissão Permanente de Licitação – CPL, para emissão de parecer técnico, sobre a rescisão contratual por descumprimento de ditames legais, do contrato nº 20210048, cujo objeto está especificado na ementa.

É o relatório.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO ARARI
PODER EXECUTIVO

2 – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 – DA ANULAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS:

Desde que a Administração reconheça que praticou um ato contrário ao direito vigente, cumpre-lhe anulá-lo o quanto antes, para restabelecer a legalidade administrativa.

Como a desconformidade com a lei atinge o ato em sua própria origem, a anulação produz efeitos retroativos à data em que foi emitido (efeitos *ex tunc*, ou seja, a partir do momento de sua edição).

A anulação pode ser feita tanto pelo Poder Judiciário, como pela Administração Pública, com base no seu poder de *autotutela* sobre os próprios atos, de acordo com entendimento já consagrado pelo Supremo Tribunal Federal por meio das Súmulas transcritas a seguir:

Súmula 346: “*A Administração Pública pode anular seus próprios atos*”.

Súmula 473: “*A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial*”.

Sendo assim, a Administração pública municipal tem o dever de anular os atos que estão contrários ao direito e impor-lhes a legalidade preconizada constitucionalmente.

2.2 – DO CONTRATO ADMINISTRATIVO E O CAPUT DO ART. 57 DA LEI N. 8.666/93 E A VIGÊNCIA ADSTRITA À DURAÇÃO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS.

A interpretação trazida à CPL é a seguinte: por força da lei, os prazos de vigência dos contratos regidos pelo caput do art. 57 serão necessariamente equivalentes à duração dos créditos orçamentários.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO ARARI
PODER EXECUTIVO

Numa interpretação literal do dispositivo, é difícil retirar do enunciado normativo “ficará adstrita” um comando normativo (norma) do tipo “será”. Isso significaria fazer a leitura da redação “a duração dos contratos [...] ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários” como sendo “a duração dos contratos [...] será a dos respectivos créditos orçamentários”. Em outras palavras, a duração do contrato não poderia ser outra – nem maior nem menor –, que não a dos créditos orçamentários, vinculação que aparentemente não se sustenta na expressão “ficar adstrito”.

O primeiro sentido que se apreende da expressão “ficará adstrito” é de um limite, uma vedação ou uma proibição. O comando normativo está a dizer que o prazo de vigência dos contratos administrativos não pode ultrapassar o dos créditos orçamentários, logo essa duração “fica adstrita”, limita-se ou não pode ultrapassar a dos créditos orçamentários.

Pode-se retirar também um conteúdo autorizativo, uma permissão: dentro do limite proposto (duração dos créditos orçamentários), permite-se que o prazo de vigência dos contratos possa ser livremente fixado. Tem-se então o que se denomina permissão negativa, em que “a norma permissora se revela como mero reflexo das proibições” (COELHO, Fábio Ulhoa. Para entender Kelsen, 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, 47).

De fato, o gestor tem relativa liberdade para fixar o prazo de vigência, **sendo-lhe vedado apenas ultrapassar a duração dos créditos orçamentários**. Desde que inserido dentro dessa limitação temporal permitida (duração dos créditos orçamentários), o prazo de vigência pode ser modulado com relativa flexibilidade, como um objeto a ser colocado dentro de um recipiente. Dentro do espaço permitido (duração dos créditos orçamentários), o conteúdo (prazo de vigência do contrato administrativo) pode ficar mais ou menos comprimido, aproximando-se mais ou se distanciando um pouco do máximo legalmente admitido.

Além desses dois limites temporais – prazo de duração dos créditos orçamentários e prazo de duração (vigência) dos contratos administrativos – é preciso lembrar do prazo de execução, correspondente ao limite temporal imposto ao contratado para a conclusão do objeto.

Sobre isso, é importante consignar que o Tribunal de Contas da União (TCU) recomenda que, a despeito do limite máximo dos créditos orçamentários, na calibração do prazo de vigência, este seja definido em função do objeto a ser executado (Acórdão 523/2010 Primeira Câmara – Relação).



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO ARARI
PODER EXECUTIVO

A metáfora acerca do recipiente e da calibração auxilia na compreensão do comumente chamado “estouro de orçamento”, quando faltam recursos para a conclusão do objeto contratual. A legislação não admite que o tempo de vigência contratual se estenda por período superior aos créditos, antevendo que, não mais havendo orçamento, a conclusão do objeto ficará economicamente inviabilizada.

Os efeitos negativos dessa falha – descasamento entre o orçamento necessário e o custo do objeto contratual – são o principal motivo da regra inserta não só no caput do art. 57 da Lei n. 8.666/93, mas também no seu art. 7º, § 2º, III, que somente permite a licitação quando existam “recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma”. A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n. 101/2000), no art. 16, §4º, I, também condiciona as licitações à verificação de impacto no orçamento.

Assim, com a devida vênia à interpretação proposta, analisando o art. 57, caput, da Lei n. 8.666/93, juntamente com outros dispositivos legais, observa-se que a relação entre o prazo de vigência do contrato e a duração dos créditos orçamentários é de limitação, não de equivalência. Seu objetivo é mais a verificação prévia de viabilidade econômica de um empreendimento do que propriamente a pré-fixação legal do tempo pelo qual um negócio jurídico produz efeitos (prazo de vigência).

Por todos esses motivos, a utilização da expressão “ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários” na forma em que utilizada no caput do art. 57 da Lei n. 8.666/93 não pode ser interpretada como “será”, mas como “ficará limitada”.

No mesmo sentido de limitação aqui sustentado, José dos Santos Carvalho Filho afirma que: Os contratos administrativos devem ser celebrados por prazo determinado (art. 57, § 3º). Sua duração é adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários (art. 57), forma encontrada pelo legislador para impedir que o dispêndio oriundo de contratos venha repercutir em orçamentos futuros, sem que tenham sido ordenadamente planejados os ajustes.

Como os créditos orçamentários têm a duração de um ano, os contratos, como regra geral, deverão também ter sua duração em igual período. Tais créditos vigoram durante cada exercício financeiro, entre 1º de janeiro e 31 de dezembro. (Manual de Direito Administrativo, 31 ed. São Paulo: Atlas, 2017, versão digital) – g.n.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO ARARI
PODER EXECUTIVO

Em suma, antes de se revelar uma necessária equivalência (prazo de vigência = duração dos créditos orçamentários), as normas impõem um limite (prazo de vigência $\leq$ duração dos créditos orçamentários), de onde se retira uma restrição a ser previamente observada, mas também uma autorização para que o gestor tenha certa flexibilidade na fixação do prazo de vigência, observada, ainda, a recomendação do TCU para que a vigência seja estabelecida em função do prazo de execução necessário à completa execução do objeto.

Assim, a regra é de que os prazos de execução sejam menores ou iguais aos prazos de vigência e estes últimos (vigência) menores ou iguais à duração dos créditos orçamentários (prazo de execução $\leq$ prazo de vigência $\leq$ duração dos créditos orçamentários), sendo esta última (duração dos créditos orçamentários) a única limitação temporal expressamente estabelecida na lei.

Um segundo problema – este de ordem prática – da proposta de interpretação seria o fato que de todos os contratos administrativos teriam o mesmo prazo de vigência, não importando se o prazo de execução necessário para a conclusão do objeto seja um, três ou cinco meses, assunto a ser abordado mais adiante.

Ultrapassada essa fase, cumpre então buscar na legislação complementar o sentido da expressão “duração dos créditos orçamentários”.

O SENTIDO DA EXPRESSÃO “DURAÇÃO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS”

Pela interpretação proposta, a expressão “duração dos créditos orçamentários” seria a vigência do recurso que dá suporte às despesas previstas no contrato. Assim, abrangeria não só o exercício financeiro, mas também a extensão desse prazo por força do instituto denominado “restos a pagar” (RAP). A Orientação Normativa AGU n. 39 é utilizada como um dos fundamentos da proposta.

Duas são, portanto, as interpretações possíveis para a expressão “duração dos créditos orçamentários”: a) eles duram até 31 de dezembro, logo esse seria o prazo de vigência máximo de todos os contratos administrativos; ou b) eles duram mesmo depois dessa data, na condição de “restos a pagar” (RAP). De acordo com a fundamentação da mencionada Orientação Normativa: A interpretação literal do art. 57, caput, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderia levar à conclusão de que todos os contratos administrativos deveriam ter sua vigência limitada a 31 de dezembro do ano em que celebrados, haja vista que os créditos orçamentários vigem, a princípio, até a referida data.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO ARARI
PODER EXECUTIVO

No entanto, mais à frente a ON entende que a figura do RAP estende não só a validade, mas também a vigência do crédito orçamentário: Isso significa, em suma, que os créditos referentes à despesa inscrita em “restos a pagar” têm sua vigência prorrogada para o exercício financeiro seguinte, já que, embora estejam previstos na lei orçamentária anterior e sejam destinados a cobrir despesas empenhadas durante o exercício pretérito, serão utilizados após 31 de dezembro. É dizer, apesar de certa imprecisão terminológica, a expressão validade pode ser entendida como vigência, mencionada no artigo 57, caput, da Lei nº 8.666, de 1993. (g.n.)

Assim, pela expressão “duração dos créditos orçamentários” do art. 57, caput, da Lei n. 8.666/93, entende-se não só o dia 31 de dezembro do ano em que pertence a dotação, mas também o período ulterior em que tal despesa figura como RAP. Nesse momento, a análise dos institutos do RAP tornam-se irrelevantes para a discussão.

3 – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que o contrato administrativo em voga, que possuía vigência passando de um ano orçamentário para outro, sem inscrição em restos a pagar deverá ser rescindido, como salvaguarda do Princípio da Legalidade insculpida na CF/88.

Informando que se faz legítima a abertura de procedimentos licitatórios para a contratação de fornecedor para o objeto deste contrato.

Este é o Parecer, salvo melhor juízo.

Santa Cruz do Arari, 05 de janeiro de 2022.

Ed Carlos Rodrigues de Souza
Controle Interno