



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 20210405/01
MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE 6/2021-070401
ÓRGÃO INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES

EMENTA: PROCESSO LICITATÓRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. PRIMEIRO ADITAMENTO DE PRAZO CONTRATUAL – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A ELABORAÇÃO E ACOMPANHAMENTO PROCESSUAL, EM TODOS OS GRAUS DE JURISDIÇÃO, DE AÇÃO JUDICIAL COM O FITO DE APURAR E REAVER AS DEDUÇÕES INCONSTITUCIONAIS REALIZADAS PELA UNIÃO NOS REPASSES MENSAS DAS COTAS DO FPM – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS, PARA MUNICÍPIO DE BREVES/PA – ART. 57, §1º, INCISO II DA LEI FEDERAL 8.666/93 – POSSIBILIDADE.

I- RELATÓRIO

A Comissão Permanente de Licitação, neste ato representada pela Presidente, solicitou desta Assessoria a análise jurídica acerca da legalidade do aditamento de prazo de instrumento contratual referente a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A ELABORAÇÃO E ACOMPANHAMENTO PROCESSUAL, EM TODOS OS GRAUS DE JURISDIÇÃO, DE AÇÃO JUDICIAL COM O FITO DE APURAR E REAVER AS DEDUÇÕES INCONSTITUCIONAIS REALIZADAS PELA UNIÃO NOS REPASSES MENSAS DAS COTAS DO FPM – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS, PARA MUNICÍPIO DE BREVES/PA, em virtude da solicitação de prorrogação contratual realizada pela Unidade Requisitante.

Em síntese, é o relatório.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA



A princípio, cumpre salientar que, o exame jurídico prévio das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, aditivos, convênios ou ajustes de que trata o parágrafo único do artigo 38, da lei nº 8.666/93, é exame que se limita somente ao sentido jurídico e formal do documento, não abrangendo seu aspecto técnico.

Destaca-se que a análise jurídica tem por objetivo, principalmente, informar, elucidar, esclarecer e SUGERIR providências administrativas a serem estabelecidas nos autos do processo administrativo licitatório. Observa-se ainda, que todo exame feito por essa Assessoria jurídica, tem por base as informações prestadas e a documentação contida no Processo em questão, encaminhados pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública. Por conseguinte, tem-se as informações como técnicas, dotadas de verossimilhanças, dado ao fato de que esta Assessoria jurídica não possui o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para fiscalizar o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo Processo Administrativo de Licitação.

Ademais, toda e qualquer manifestação expressa tem caráter meramente opinativo sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, e sim, uma avaliação técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos da legalidade, conforme versa o inciso VI do artigo 38 da Lei 8.666/93, avaliação que, torna-se importante destacar, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do Gestor, em seu aspecto discricionário.

III- MÉRITO

Versam os presentes autos acerca da 1ª solicitação de aditamento de tempo do contrato nº 20211165 decorrente da Inexigibilidade nº 6/2021-070401, firmado entre a Prefeitura Municipal de Breves e a Empresa PINHEIRO & MELO ADVOGADOS ASSOCIADOS S/S.

Nos contratos celebrados pela Administração Pública pode-se falar em prorrogação por acordo entre as partes, se a situação fática enquadrar-se em uma das hipóteses dos incisos do art. 57, caput ou dos incisos do §1º, também desse artigo.



Assim, a prorrogação de prazo deve resultar do consenso entre as partes contratantes, ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato, consoante, para estas duas exigências, determina o §2º do art. 57 da Lei das Licitações e Contratos.

Observa-se que o contratado, manifestou interesse em manter a prestação dos serviços jurídicos, através do Ofício nº 1.084A/2021/SEAD.

Dessa forma, verifica-se que encontram-se presentes as seguintes razões de viabilidade que justificam a prorrogação da vigência do contrato em comento:

- a) A continuidade na prestação dos serviços já contratados minimizaria custo, vez que a Administração Pública contratante já está familiarizada com a técnica e forma de trabalho do contratado, evitando inaptações que poderiam gerar aumento de custos;
- b) Permite a continuidade sem tumulto dos serviços, porque não implica em alterações de técnicas, haja vista que o contratado vem atuando tanto na esfera administrativa assim como na contenciosa judicial com processos e instrução em análise.
- c) Os serviços vêm sendo prestados de modo regular e tem produzido os efeitos desejados, tendo em vista que o profissional apresenta diligência e habilidade e tem vasta experiência na área;

No caso em tela, a Unidade Requisitante está solicitando a prorrogação do contrato pelo período de 12 meses, para a vigência de 01 de janeiro de 2022 até 31 de dezembro de 2022. Entretanto, o contrato inicial possui vigência de apenas 9 meses, visto que teve início em abril de 2021 até 31 de dezembro de 2021. Nesse sentido, é importante observar que o inciso II do artigo 57, da Lei nº 8.666/93, dispõe que “*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*”. Dessa forma, entende-se que a prorrogação deveria ocorrer por PERÍODO IGUAL ao período inicial que é de 9 meses.

No entanto, embora a literalidade do inciso II do art. 57 da Lei 8.666 disponha a respeito da necessidade de prorrogação por período igual, a lição do Doutrinador Marçal Justen Filho, explica que ainda que o texto legal aluda a “igual”. Seria um contrassenso



impor a obrigatoriedade de prorrogação por período idêntico. Se é possível pactuar o contrato por até sessenta meses, não seria razoável subordinar a Administração ao dever de estabelecer períodos idênticos para vigência. Vejamos:

Se é possível pactuar o contrato por até sessenta meses, não seria razoável subordinar a Administração ao dever de estabelecer períodos idênticos para vigência. Isso não significa autorizar o desvio de poder. Não se admitirá que a Administração fixe períodos diminutos para a renovação, ameaçando o contratado que não for "simpático".

Mais ainda, reputar que as renovações deveriam ter necessariamente a mesma duração prevista para o período inicial do contrato equivale a privilegiar o método de interpretação literal (gramatical). Não é possível localizar uma única razão lógico-jurídica para essa solução. Mais ainda, essa solução hermenêutica pode gerar dificuldades insuperáveis, sem trazer qualquer benefício para o cumprimento por parte do Estado de suas funções.

Um exemplo simples permite compreender a questão. Suponha-se um contrato, sujeitável ao art. 57, II, que seja pactuado no mês de outubro. Admitindo-se a regra da impossibilidade de contratação além da vigência do crédito orçamentário a que se subordinar, a contratação teria de fazer-se por três meses. Aplicar literalmente o art. 57, II, conduziria ao dever de a Administração produzir sucessivas renovações a cada três meses. Isso não traria benefício algum para as partes, apenas problemas.

Ora, qual o impedimento lógico-jurídico a que a Administração contrate por três meses e, no início do exercício orçamentário posterior, promova a renovação por doze meses? Nenhum princípio ou dispositivo legal seria sacrificado. O único obstáculo é o teor literal do art. 57, II. Lembre-se, no entanto, que esse dispositivo teve a sua redação sucessivamente alterada e sua consolidação ocorreu antes da LRF. Portanto, o princípio da razoabilidade conduz à admissão de renovações por período superior ou inferior ao inicialmente pactuado, especialmente tendo em vista as limitações do exercício orçamentário. (JUSTEN FILHO, Marçal. Op. cit., p. 1.117-1.118)

Dessa forma delibera a Decisão do Tribunal de Contas da União, que faz referência à supracitada doutrina de Marçal Justen Filho, adotando o mesmo posicionamento:

Análise

17.3.6.8A prorrogação do contrato referido foi por tempo inferior à primeira prorrogação. Pelo disposto no art. 57, II, da Lei 8.666/93, a prorrogação deveria ser por iguais e sucessivos períodos. Contudo, pelo princípio da razoabilidade, se é possível prorrogar por até 60 meses, não há porque exigir-se a prorrogação por idênticos períodos, conforme ensinamentos sempre balizados do insigne autor Marçal Justen Filho, em sua obra 'Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos'.

17.3.6.9 Portanto, não há, de maneira geral, problemas na prorrogação do contrato por períodos menores do que o da primeira prorrogação.



Ainda sobre esse tema, cumpre destacar a recente decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de Mandado de Segurança 24785:

‘O Tribunal, por maioria, indeferiu mandado de segurança impetrado contra ato do Tribunal de Contas da União que, em procedimento administrativo de tomada de contas, determinara à Delegacia do Ministério da Fazenda estadual que realizasse novo processo de licitação para a contratação de serviços de limpeza prestados em seus órgãos. A impetrante, empresa prestadora do objeto do contrato, alegava que a citada decisão causara-lhe prejuízo, uma vez que a Administração Pública prorrogara, por apenas três meses, o contrato antes firmado, quando a avença admitia a dilatação de doze meses, com limite de sessenta meses. (...) No mérito, entendeu-se que não havia direito líquido e certo da impetrante, já que a prorrogação do contrato estaria na esfera de discricionariedade da Administração Pública, não havendo que se falar em ofensa ao contraditório e à ampla defesa.’

(Acórdão TCU 771/2005 - Segunda Câmara)

Isto posto, ao analisar a Jurisprudência ora citada, entende-se que a luz do princípio da razoabilidade não há óbice na prorrogação do contrato por período diverso do original, para tanto, cita ainda decisão do Supremo Tribunal Federal que possui o mesmo entendimento.

Destaca-se também que a Instrução Normativa AGU Nº 38, de 13 de dezembro de 2011, dispõe:

“Nos contratos de prestação de serviços de natureza continuada deve-se observar que: a) O prazo de vigência originário, de regra, é de até 12 meses; b) Excepcionalmente, este prazo poderá ser fixado por período superior a 12 meses nos casos em que, diante da peculiaridade e/ou complexidade do objeto, fique tecnicamente demonstrado o benefício advindo para a administrativo; c) **É juridicamente possível a prorrogação do contrato por prazo diverso do contratado originariamente.**” (grifo nosso)

Aparentemente se denota interesse na continuidade do mesmo, ante a relevância desta contratação para o Município de Breves/PA, e ainda será mantido o equilíbrio contratual, já que não importará em oneração a este Município, o que se infere a manutenção do caráter vantajoso para a administração municipal, pelo que se demonstra viável a possibilidade da prorrogação.

A Lei nº 8.666/93 admite a prorrogação dos contratos administrativos, excepcionalmente, nas hipóteses elencadas no art. 57. Para tal, faz-se necessária, antes de tudo, a presença dos requisitos legais previstos no art. 57, II, e § 2º, 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.

§ 2º. Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

Segundo consta nos autos do processo, há interesse das partes na continuação do referido objeto. E, ainda, a manutenção do preço praticado se mostra economicamente mais vantajosa para a administração, bem como respeita aos limites estabelecidos no art. 65, §1º da Lei 8666/93. Assim, infere-se que é viável e justificada a prorrogação da vigência do contrato supracitado, visto que, a continuidade na execução do objeto já contratado minimizaria custos e tempo, já que seria mais dispendioso realizar nova licitação, evitando reajustes de preços que poderiam gerar custos à Administração Pública, além de atrasar mais ainda a conclusão do objeto contratado.

Outrossim, torna-se a salientar que o valor global do contrato estará respeitando o limite do § 1º do artigo 65 da Lei das Licitações, já que sequer haverá alteração de valores, não havendo nenhum óbice aparente à legalidade do Aditivo pretendido. Soma-se que nesse caso foi verificada a existência de autorização prévia da autoridade competente para tanto, como expressamente disposto em lei.

Por conseguinte, de acordo com o Parecer do Departamento Contábil, fora confirmada a existência de dotação orçamentária para cobertura das despesas oriundas da celebração dos Termos Aditivos que se pretende firmar, conforme exigência do inciso II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993.

Destarte, opinamos pelo prosseguimento do procedimento, com a devida observação ao cumprimento à Resolução nº 11.832/TCM/PA, de 03 de fevereiro de 2015 e nº 29/2017, que dispõem sobre a implementação do “Mural de Licitações” em atenção ao princípio da publicidade, juntando-se comprovante de sua publicação ao processo administrativo.

Quanto a minuta do aditivo apresentado, entendo que está em conformidade com o disposto no artigo 55 da Lei 8.666/93, eis que verificando seu conteúdo estão presentes todas as cláusulas necessárias a todo aditivo contratual administrativo, assim como especificações necessárias ao caso concreto.



IV- CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, o presente processo encontra-se em consonância com as exigências contidas na Lei Federal nº 8.666/93, o que permite a esta Assessoria Jurídica manifestar-se favorável à realização do aditamento de prazo de instrumento contratual pretendido por esta Municipalidade.

O presente parecer é prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa assessoria jurídica adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Breves/Pa, 21 de dezembro de 2021.

CARLOS EDUARDO RESENDE DE MELO
Procurador-Geral do Município de Breves
OAB/Pa n. 13.271