



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER Nº 696/2019-AJUR/SEMED

PROCESSO Nº 3109/2019-SEMED

ASSUNTO: SOLICITAÇÃO DE PRORROGAÇÃO, EM CARATER EXCEPCIONAL, DE PRAZO AO CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 095/2013-SEMED/PMA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DÉCIMO SEGUNDO TERMO ADITIVO. PRORROGAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 095/2013-SEMED, CELEBRADO ENTRE A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E A EMPRESA **LEAL CAMPOS CONSTRUÇÕES, SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES LTDA.** CARATER EXCEPCIONAL. POSSIBILIDADE LEGAL. RECOMENDAÇÕES DO ARTIGO 57, §4º DA LEI Nº 8.666, DE 1993 E SUAS ALTERAÇÕES.

Senhora Secretária,

Cuida-se de pedido de parecer jurídico de cunho administrativo com o objetivo de analisar tecnicamente a celebração do **Décimo Segundo** Termo Aditivo de **Prazo** ao Contrato Administrativo nº 095/2013-SEMED, observando a excepcionalidade e necessidade do caso concreto, firmado entre a **Prefeitura Municipal de Ananindeua, através da Secretaria Municipal de Educação - SEMED** e a empresa **LEAL CAMPOS CONSTRUÇÕES, SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES LTDA.**, e de acordo com os autos, o objetivo do presente requerimento é a prorrogação do prazo ajustado através do Contrato supra mencionado, de mais 80 (oitenta) dias para a plena conclusão da obra, a contar de 11 de agosto de 2019 a 29 de outubro de 2019.

Rua Magalhães nº 26 - Bairro da Guanabara - CEP 67.010-570 – Ananindeua-Pa

/MT



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ASSESSORIA JURÍDICA

É o breve **RELATÓRIO**.

Passemos a análise:

Em termos gerais, o termo **prorrogação** é de origem latina e significa alongar, dilatar, ampliar um dado prazo. Indica uma ampliação de prazo. Com a prorrogação, o prazo anterior e o posterior somam-se e passam a constituir um novo espaço de tempo sem qualquer solução de continuidade. A prorrogação ademais, só tem sentido quando promovida em data próxima à extinção do prazo, não muito antes e nunca depois.

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.

A prorrogação de prazo de vigência de contrato ocorrerá se:

- **constar sua previsão no contrato;**
- **houver interesse da Administração e da empresa contratada;**
- **for comprovado que o contratado mantém as condições iniciais de habilitação;**
- **estiver justificada e motivada por escrito, em processo correspondente;**
- **estiver previamente autorizada pela autoridade competente.**

Os contratos administrativos, em sua habitual fluidez, poderão ser prorrogados conforme as hipóteses previstas no art. 57, da Lei nº 8.666/93.

Ressalta-se que, no caso do Contrato supramencionado, o prazo de 60 (sessenta) meses, elencados no inciso II, do artigo 57, da lei em comento, já foi totalmente exaurido. Porém, o §4º do mesmo artigo, observando a excepcionalidade e necessidade da demanda, com as devidas justificativas e autorização do ente Superior, o prazo poderá ser dilatado por até 12 (doze), sendo vedado a ultrapassagem desse período, assim vejamos:

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ASSESSORIA JURÍDICA

§4º que dispõe acerca da prorrogação dos contratos com vistas "em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses", enquadrando-se ao caso em tela;

A regra geral do artigo 57 da Lei 8.666/93 é clara que findo o exercício financeiro estaria vedada a prorrogação e, então, teria que fazer nova contratação pelos meios estabelecidos na Lei nº 8.666/93.

As exceções são no sentido de que ao final do prazo determinado inicialmente no contrato, ou seja, correspondente à vigência do respectivo crédito orçamentário, o administrador estará autorizado a prorrogar o contrato, com o mesmo contratado e nas mesmas condições fixadas no ajuste inicial, sem necessidade de se proceder nova licitação.

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".

Ressalvada alguma prescrição legal específica, cabe afirmar que a validade de qualquer prorrogação está vinculada ao atendimento prévio de exigência ditada pela teoria geral dos contratos e de exigências mencionadas em leis. Assim, ***toda 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***, requisitos estes que constam dos autos, consoante, para estas duas últimas exigências, determina o § 2º do art. 57 da Lei Federal das Licitações e Contratos da Administração Pública.

Frisamos que a extensão do contrato ou do prazo de vigência é o prolongamento de sua vigência além do prazo ajustado inicialmente, **totalmente executado**, com o mesmo contratado e nas mesmas condições anteriores. Dessa forma, a prorrogação, que é feita mediante



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ASSESSORIA JURÍDICA

termo aditivo e independe de nova licitação, não configura alteração quantitativa do objeto do contrato.

Destarte que, de acordo com o § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93, “em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses”.

Importante elencar que a aplicabilidade do § 4º requer a caracterização de situação excepcional, não bastando a simples aferição de vantagem econômica para a Administração, elemento próprio da hipótese contida no inc. II do art. 57.

É preciso que reste demonstrada a ocorrência de um fato imprevisível que torne inviável a celebração de nova contratação via licitação, fazendo com que a prorrogação seja a melhor alternativa para evitar a solução de continuidade das atividades contratadas.

Essa condicionante foi confirmada pela 2ª Câmara do TCU, no Acórdão nº 429/10, ao determinar ao órgão jurisdicionado que *utilize a faculdade prevista no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93 somente em caráter excepcional ou imprevisível, para atender fato estranho à vontade das partes, abstendo-se de realizá-la apenas com a justificativa de preços mais vantajosos à Administração.*

Nesse sentido, a prorrogação do contrato ou **prorrogação do prazo de vigência** é o prolongamento de sua fluidez temporal, além do prazo ajustado inicialmente, com o mesmo contratado e nas mesmas condições anteriores. Dessa forma, a prorrogação, que é feita mediante termo aditivo e independe de nova licitação, não configura alteração quantitativa do objeto do contrato.

Sob esse enfoque, não sendo vedada pela Lei a prorrogação da vigência contratual prevista no § 4º do art. 57 de forma fracionada, entendemos ser possível adotar essa solução, desde que a cada prorrogação reste demonstrado o preenchimento dos pressupostos para a aplicação da faculdade em exame e a soma dos períodos não ultrapasse, a princípio, 12 (doze), meses, haja vista que, fixar entendimento contrário determinaria engessamento desnecessário do gestor público, sem que exista razão a justificar essa limitação de sua atuação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ASSESSORIA JURÍDICA

Analisando os autos, pela sua **excepcionalidade e essencialidade em finalizar a obra em questão, visto que somente restam 10% (dez por cento) para a mesma ser concluída, conforme relatório técnico do departamento competente**, verifica-se que de acordo com a Lei nº 8.666/93, **É POSSÍVEL FAZER A PRORROGAÇÃO NO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO, dentro dos ditames do §4º, do art. 57**, para melhor adequação às finalidades do interesse público.

Ressaltando que aspecto jurídico fundamental consiste em verificar se o § 4º do art. 57, da Lei n. 8.666, de 1993, ampara a prorrogação pretendida, e esse ponto foi considerado no Relatório Técnico, emitido pela Rede Física, destacando-se a interpretação estrita desse dispositivo e o dever de apresentação e comprovação da 'justificativa adequada à hipótese' (TCU, acórdão nº 2149, de 2014, 1ª Câmara), 'utilizada exclusivamente em caráter excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, abstendo-se a entidade de realizá-la apenas com a justificativa de preços mais vantajosos à Administração'. (TCU, acórdão nº 1159, de 2008, Plenário).

Portanto, o Núcleo de Assessoramento Jurídico, sem adentrar ao mérito da decisão administrativa por essa forma de contratação, bem como aos fundamentos técnicos explicitados no Relatório Técnico da Rede Física, e após transcrever os principais argumentos de natureza técnica e tomar em consideração a competência da SEMED nesse processo, passou a tecer considerações jurídicas e a evidenciar os aspectos sensíveis da decisão, trazendo fundamentos de estudos doutrinários seja acerca da hipótese de prorrogação contratual com fundamento no art. 57, § 4º, ou da natureza de serviços contínuos, ressaltando que cumpre à área técnica declarar essa natureza.

Importante salientar, que 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*:



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ASSESSORIA JURÍDICA

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 nº 8.666/93, sendo que destacaremos o comentário sobre o artigo 38, parágrafo único, que de maneira imperiosa sujeita as minutas e editais 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 nº 8.666/93, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo das escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário**"



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ASSESSORIA JURÍDICA

Feitas as elucidações pertinentes ao caso concreto, considerando, então, tratar-se de SOLICITAÇÃO improrrogável de dilação do prazo de vigência por **80 (oitenta) dias** do contrato administrativo nº 095/2013-SEMED, que tem como objeto a conclusão da prestação de serviços de engenharia para a execução da CONSTRUÇÃO DA UNIDADE DE ENSINO INFANTIL (PROINFANCIA) PEDREIRINHA, conforme **CONCORRÊNCIA PÚBLICA nº CP.2013.001.PMA.SEMED**, aconselhamos pela formalização do **Décimo Segundo Termo Aditivo**, conforme previsto no §4º, do art. 57 da Lei nº 8.666/93 e suas alterações.

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.

É o **PARECER** salvo melhor juízo.

Ananindeua/PA, 30 de julho de 2019.

MÁRCIA VALÉRIA SOUZA DE SOUZA TRINDADE
Diretora do Núcleo Jurídico/SEMED