



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER N° 310/2019-AJUR/SEMED ✓

ASSUNTO: ADITIVO DE PRAZO E VALOR DO CONTRATO N° 031/2017-SEMED
PROCESSO N.º 4903/2019-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 Imóvel não residencial n° 031/2017 - SEMED para atender a Rede Municipal de Ensino, no melhor interesse da Administração Pública.

O Departamento Administrativo e Financeiro – DAF, no dia 29/11/2019, através do processo n° 4903/2019-SEMED, solicitou a Secretária, autorização para a prorrogação de prazo e valor, visto que a vigência do contrato será encerrar em 05 de janeiro de 2020.

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 serviços praticados pela Secretaria Municipal de Educação, como a locação de imóvel para fins de funcionamento do ANEXO I DA EMEF JOÃO NUNES DE SOUZA, anexando as referidas documentações e cópia do contrato de n.º 031/2017-SEMED, pelo que se faz essencial a elaboração do presente aditivo de prazo e valor.

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.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ASSESSORIA JURÍDICA**

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;

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

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



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ASSESSORIA JURÍDICA**

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.

Cumprе 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ASSESSORIA JURÍDICA

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:



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ASSESSORIA JURÍDICA**

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 nº 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 nº 8.666/93,



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ASSESSORIA JURÍDICA**

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”

V- CONCLUSÃO

Pelo exposto, ponderando tratarem-se os autos do referido processo de prorrogação do prazo de vigência e valor do Contrato Administrativo nº. 031/2017-SEMED, firmado entre esta Secretaria Municipal de Educação e a ESCOLA DE ENSINO INFANTIL, FUNDAMENTAL E MÉDIO SANTA MARGARIDA, referente ao Contrato Administrativo de locação de Imóvel não residencial nº 031/2017 - SEMED, com aplicação do índice do IGPM conforme estabelecido no contrato original, o qual deverá ser calculado pelo departamento competente, 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, 27 de dezembro de 2019.

Waldrea do Socorro Lourenço da Silva

ASSESSORIA JURÍDICA/SEMED/PMA