

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

PARECER JURÍDICO Nº 218/2024 – PROGE/SESAU

Processo 1DOC 5.263/2024

Interessado: Secretaria Municipal de Saúde de Ananindeua.

Assunto: Consulta jurídica acerca da possibilidade/legalidade de aditar apenas em prazo o Contrato nº 002.01.03.2023 – SESAU, para fins de consumo de saldo contratual.

EMENTA: Aditivo de prazo. Aquisição de material. Fornecimento Contínuo. Lei Federal 8.666/93, Art. 57, II. Possibilidade. Interpretação Extensiva. Lacuna Legal. Viabilidade Jurídica. Precedentes.

I – RELATÓRIO:

Senhora Secretária,

Versam os autos sobre procedimento administrativo, o qual trata de solicitação de Parecer Jurídico referente à possibilidade/legalidade de aditivação, apenas de prazo, do **Contrato nº 002.01.03.2023 – SESAU**, firmado com a empresa **JN COMERCIO E TRANSPORTES LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 41.927.895/0001-91, cujo objeto consiste na “aquisição de material de limpeza e higiene (...)”.

Conforme informações exaradas pelo setor responsável, há a necessidade de prorrogação do prazo do contrato em referência por um período de 06 (seis) meses, tendo em vista a imprescindibilidade da continuidade e fluidez do serviço ora prestado, a existência de saldo contratual não consumido, no valor de R\$ 2.476.728,85 (dois milhões quatrocentos e setenta e seis mil setecentos e vinte e oito reais e oitenta e cinco centavos) e o interesse da Administração Pública em usufruir do serviço.

O processo encontra-se instruído, ainda, com solicitação manejada pelo servidor Ronildo da Costa Freitas, Coordenador do Almoxarifado desta Secretaria Municipal de Saúde, na qual justifica e sugere a formalização de termo aditivo para prorrogação de prazo do contrato em referência, pelo período de 06 (seis) meses; informação acerca da existência de saldo contratual não consumido, bem como, outros documentos pertinentes à pretensa renovação.

É o relatório.

Sobre o pleito esta Procuradoria se manifesta da forma que segue.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO:

Preliminarmente, registra-se que o presente exame, limitar-se-á aos aspectos

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

jurídicos da matéria proposta, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos setores competentes desta Secretaria.

No caso em apreço, a contratação originária se deu por força do Processo Administrativo nº **1.362/2023 – SESAU/PMA**, que contém o procedimento **ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 012/2022.001-SEMAD, PREGÃO ELETRONICO Nº 012/2022-SEMAD, da Prefeitura Municipal de Marituba/PA.**

Destarte, em 16/02/2024, o servidor Ronildo da Costa Freitas, Coordenador do Almoxarifado desta Secretaria Municipal de Saúde, encaminhou Memorando requerendo formalização de termo aditivo para prorrogação do prazo de vigência, por 06 (seis) meses, do Contrato nº 002.01.03.2023 – SESAU, firmado com a empresa JN COMERCIO E TRANSPORTES LTDA, **de forma excepcional**, para atender as necessidades da Rede Municipal de Saúde de Ananindeua.

Conforme informações exaradas pela Chefia do Setor competente, há a necessidade de prorrogação do prazo, por 06 (seis) meses, do contrato em referência, tendo em vista a essencialidade dos serviços contratados e a eficácia e fluidez na prestação do serviço pela contratada, considerando, ainda, a existência de saldo contratual não consumido, do qual este órgão tem interesse em usufruir.

Inicialmente, cumpre-se destacar que a Lei nº 14.133/21 contempla um expresso regime de transição que deverá ser observado corretamente pela Administração Pública. Este regime de transição está contemplado nos artigos 190 e 191 da Lei, vejamos:

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

Assim, os contratos derivados de licitação ou de processo de contratação direta fundamentados na Lei nº 8.666/93 ou na Lei nº 10.520/02 serão regidos até sua extinção por estas leis. A Lei nº 14.133/21 confere à Lei nº 8.666/93 e à Lei nº 10.520/02 efeitos de

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

ultratividade, que é instituto jurídico pelo qual uma norma pode produzir efeitos jurídicos mesmo depois de revogada. A regra contida no art. 190 da nova Lei de Licitações se assenta, também, no princípio do “*tempus regit actum*” – pelo qual uma relação jurídica será regida pelas regras jurídicas que vigoravam quando foi estabelecida.

Pois bem, tendo em vista que o Contrato em voga fora firmado sob a égide da Lei nº 8.666/93, portanto, eventuais aditivos serão regidos pela referida norma, o que justifica o uso da fundamentação jurídica com base na revogada norma para emissão do presente opinativo.

Destarte, em que pese o artigo 57, § 3º, da Lei 8.666/93 vedar o contrato com prazo indeterminado, permanecendo a regra de se fixar a sua duração, principalmente quando há obrigações de trato sucessivo, em que o prazo fica adstrito à vigência dos respectivos créditos orçamentários, como dispõe o caput do referido artigo 57, verbis:

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

A exceção desta regra, a Lei acrescentou incisos ao art. 57, vejamos:

(...)

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

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 a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses.
(Redação dada pela Lei nº 9.648/98 – DOU 28.5.1998)

III - (Vetado).

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

(grifou-se)

Portanto, como se verifica no inciso II do artigo 57 da Lei de Licitações, o legislador fez referência apenas à prestação de serviços, naquela exceção à regra, não dispondo sobre qualquer caso de aquisição de material. Dessa forma, nas hipóteses de aquisição de bens, em não se enquadrando a situação dos outros incisos do referido artigo 57, fica a administração obrigada a fixar o prazo do contrato à existência dos respectivos créditos orçamentários.

A questão fora suscitada nos autos n. 4.942/95, em tramite no TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, no qual se registrou a existência de tal lacuna na lei de licitações, no que tange à prorrogação de contrato de fornecimento contínuo de material. No referido processo concluiu o iminente Conselheiro José Eduardo Barbosa:

(...) Concluimos, então, que há *vacuum legis*, vez que o não reconhecimento da figura do fornecimento contínuo inviabiliza o atendimento estrito da Lei nº 8.666/93. Partindo-se do pressuposto de que a Lei das Licitações não tem por objeto inviabilizar as aquisições de forma continuada de materiais de que a Administração não possa prescindir, e que não é esta a intenção do legislador, a melhor alternativa para permitir o fornecimento contínuo de tais materiais imprescindíveis é, sem dúvida, admitir-se a interpretação extensiva do dispositivo constante do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93 para tais casos.

A Corte de Contas Distrital gerou, então, Decisão Normativa sobre o tema, senão vejamos:

Fornecimento Contínuo. É admitida a interpretação extensiva do disposto no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, às situações caracterizadas como fornecimento contínuo, devidamente fundamentadas pelo órgão ou entidade interessados, caso a caso:

DECISÃO NORMATIVA Nº 03, DE 10 DE NOVEMBRO 1999.

Dispõe sobre a interpretação extensiva do disposto no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso XXVI, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução/TCDF nº 38, de 30 de outubro de 1990, e tendo em vista o decidido pelo Egrégio Plenário, na Sessão realizada em 03 de dezembro de 1998, conforme consta do Processo nº 4.942/95, e Considerando a inexistência de melhores alternativas, como exaustivamente demonstrado nos autos do Processo 4.942/95, que possibilitem à Administração fazer uso do fornecimento contínuo de materiais;

Considerando o pressuposto de que a Lei nº 8.666/93, de 21 de junho

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

de 1993, não tem por objeto inviabilizar as aquisições de forma continuada de materiais pela Administração, nem foi esta a intenção do legislador;

Considerando que, dependendo do produto pretendido, torna-se conveniente, em razão dos custos fixos envolvidos no seu fornecimento, um dimensionamento do prazo contratual com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração; Considerando a similaridade entre o fornecimento contínuo e a prestação de serviços contínuos, vez que a falta de ambos "paralisa ou retarda o trabalho, de sorte a comprometer a correspondente função do órgão ou entidade" (Decisão nº 5.252/96, de 25.06.96 – Processo nº 4.986/95);

Considerando a prerrogativa conferida a esta Corte no art. 3º da Lei Complementar nº 01, de 09 de maio de 1994; Resolve baixar a seguinte

DECISÃO NORMATIVA:

- a) é admitida a interpretação extensiva do disposto no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, às situações caracterizadas como fornecimento contínuo, devidamente fundamentadas pelo órgão ou entidade interessados, caso a caso;
- b) esta decisão entra em vigor na data de sua publicação."

Ex Positis, emprestando tal interpretação entendemos ser possível tal flexibilização, tendo em vista o relevante interesse público para firmar entendimento no sentido de permitir a interpretação extensiva do disposto no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93, aos casos caracterizados como fornecimento contínuo de materiais técnicos.

Destarte, conforme informações exaradas pelo setor competente tem-se interesse na prorrogação do prazo de vigência do contrato em referência, de forma excepcional, por 06 (seis) meses, considerando:

- a. A iminência do término do prazo de vigência do contrato em referência em 01/03/2024;*
- b. A imprescindibilidade da continuidade e fluidez do serviço ora prestado;*
- c. A existência de saldo contratual não consumido no valor de R\$ 2.476.728,85;*
- d. O interesse da Administração Pública em usufruir do serviço;*

Assim, por oportunidade e conveniência da Administração Pública pleiteia-se a renovação de prazo de vigência do contrato em referência, por mais 06 (seis) meses, pelos motivos elencados alhures.

Sem embargos, não se tendo constatado ocorrências de prejuízos à Administração Pública, quando a tese de extensão do prazo de vigência do contrato, afigura-se assim lícita e

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

até necessária nas condições estabelecidas do art. 57 da Lei de Licitações e Contratos, desde que mantidas as demais cláusulas do contrato a fim de não trazer prejuízos para as partes.

Nesse sentido, asseveramos que a interpretação de um regramento estabelecido em um dispositivo deve ser realizada em consonância com os demais constantes não só na mesma norma, mas em todo o ordenamento jurídico, portando-se sempre, aí sem exceção, nos princípios basilares que regem o direito.

Assim, considerando a situação suscitada, a prorrogação é decisão plausível a ser tomada pela Administração no caso em voga, conforme entendimento doutrinário colacionado abaixo, nas lições de Jessé Torres Pereira Júnior:

[...] Qualquer que seja a figura justificadora da alteração de prazos, exsurge do § 1º do art. 57 a preocupação de prevenir a ocorrência de dano, com o conseqüente dever de repará-lo. A lei coloca ao dispor da Administração os fundamentos necessários e suficientes para autorizar a prorrogação, de modo, a impedir que fato do príncipe, fato da administração, fato imprevisível extraordinário ou fato de terceiro perturbe a execução do contrato a ponto de lesionar direitos do contratado e criar dever indenizatório para a Administração. (In: Rev. Direito. Rio de Janeiro. V. 3, n. 5, jan/jun, 1999).

De outra banda, confrontando com quaisquer desses fatos, a Administração não dispõe de faculdade para prorrogar prazos, tem o dever de fazê-lo com o fim de evitar prejuízos, visando exclusivamente ao interesse público.

Desse modo, ante ao narrado, esta Procuradoria/Assessoria Jurídica *opina favoravelmente* ao prosseguimento do trâmite, ante a aparente regularidade dos procedimentos adotados até o presente momento, estando cumpridos todos os requisitos exigidos legalmente, recomendando-se, por fim, a continuidade da pretensa prorrogação contratual, haja vista a ausência de óbice jurídico.

III – 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.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

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 um opinativo, cuja aprovação encontra-se condicionada à discricionariedade do 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, ainda assim, o Gestor 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. Logo, o parecer não vincula o ato do gestor público.

IV – CONCLUSÃO:

Isto posto, a formalização de termo aditivo é adequada quando observado os ditames legais.

No caso em apreço, mostra-se possível e lícita a formalização do **1º Termo Aditivo ao Contrato nº 002.01.03.2023 – SESAU**, firmado com a empresa **JN COMERCIO E TRANSPORTES LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 41.927.895/0001-91, cujo objeto consiste na prorrogação do prazo de vigência contratual, **pelo período de 06 (seis) meses**, ante a existência de saldo contratual não consumido, no valor de R\$ 2.476.728,85 (dois milhões quatrocentos e setenta e seis mil setecentos e vinte e oito reais e oitenta e cinco centavos), do qual a Administração Pública tem interesse em usufruir do serviço, com fundamento na interpretação extensiva do artigo 57, inciso II, da Lei 8.666/1993 e nas cláusulas do contrato original.

Desse modo, esta Procuradoria/Assessoria Jurídica *opina* pelo prosseguimento do tramite, ante a aparente regularidade dos procedimentos adotados até o presente momento, estando cumpridos todos os requisitos exigidos legalmente, recomendando-se, por fim, a continuidade da pretensa prorrogação contratual, haja vista a ausência de óbice jurídico.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
PROCURADORIA

Cumprе salientar que esta Assessoria Jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal.

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 e, ainda, seja o presente remetido à apreciação e manifestação da Controladoria Interna.

É o parecer salvo melhor juízo.

Ananindeua/PA, 01 de março de 2024.

ELIANA DIAS FERNANDES
Assessora Jurídica
OAB/PA 7739