



## PROCURADORIA MUNICIPAL DE RIO FORTUNA

**PARECER REFERENCIAL Nº 04/2023/PGM**

**MUNICÍPIO DE RIO FORTUNA. ESTADO DE SANTA CATARINA. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS VISANDO À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS. ADITIVO CONTRATUAL DE PRAZO DE VIGÊNCIA. OBEDIÊNCIA À LEI Nº 8.666/1993. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA. POSSIBILIDADE.**

### **1- RELATÓRIO**

Trata-se o expediente de resposta legal à consulta efetuada pelo Prefeito Municipal de Rio Fortuna acerca da possibilidade de deferimento de requerimentos administrativos efetuados pelas Secretarias Municipais competentes, para prorrogação do prazo de vigência de **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS VISANDO À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS** no Município de RIO FORTUNA/SC.

Feita essas considerações iniciais, passo a opinar.

#### **1.1 DO PRECER JURÍDICO REFERENCIAL**

O parecer referencial é peça jurídica voltada a orientar a Administração em processos/requerimentos administrativos que tratam de situação idêntica ao paradigma, sob o ponto de vista das orientações jurídicas nele traçadas. Visa a estabelecer entendimento uniformizado sobre determinada temática repetitiva, proporcionando a racionalização do trabalho consultivo e a otimização dos trâmites administrativos.

No presente caso, observa-se que estão preenchidas as condições para a emissão de parecer jurídico referencial. Primeiro, porque a

*Tuayo*



análise dos requerimentos administrativos constitui matéria recorrente no âmbito da Administração Pública Municipal, ensejando grande volume de expedientes similares. Além disso, a matéria versada é singela, restringindo-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da conferência da legislação.

Importa destacar que a **aplicabilidade do parecer fica circunscrita às situações que se amoldam ao seu escopo, devendo as hipóteses não abarcadas pelos seus termos ou aquelas que ensejem dúvida pontual por parte do gestor ser submetidas à consulta específica ao órgão jurídico.**

Saliente-se, por fim, que a vigência do parecer referencial está adstrita ao prazo nele fixado, bem como à inexistência de alteração da legislação utilizada como fundamento da manifestação.

## 2- FUNDAMENTAÇÃO

Na Administração Pública, ao contrário do particular, só é lícito realizar tudo que a lei permite fazer, expressamente. Nessa linha, de acordo com Mazza<sup>1</sup> (2019, pg. 166):

Inerente ao Estado de Direito, o princípio da legalidade representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular. O exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, mas deve obrigatoriamente respeitar a **vontade da lei**.

Acerca do princípio da legalidade, Oliveira<sup>2</sup> (2018, pg. 81) explica que:

O princípio da supremacia da lei relaciona-se com a doutrina da *negative Bindung* (vinculação negativa), segundo a qual a lei representaria uma limitação para a atuação do administrador, de modo que, na ausência da lei, poderia ele atuar com maior liberdade para atender ao interesse público. Já o princípio da reserva da lei encontra-se inserido na doutrina da *positive Bindung* (vinculação positiva), que condiciona a validade da atuação dos agentes públicos à prévia autorização legal.

<sup>1</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. 1952 p.

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 976 p.

Tracyo



Complementa Mazza<sup>3</sup> (2019, pg. 167) que:

O princípio da **primazia da lei**, ou legalidade em sentido negativo, enuncia que os **atos administrativos não podem contrariar a lei**. Trata-se de uma consequência da posição de superioridade que, no ordenamento, a lei ocupa em relação ao ato administrativo.

Quanto ao princípio da **reserva legal**, ou legalidade em sentido positivo, preceitua que os **atos administrativos só podem ser praticados mediante autorização legal**, disciplinando temas anteriormente regulados pelo legislador. Não basta não contradizer a lei. O ato administrativo deve ser expedido *secundum legem*. A reserva legal reforça o entendimento de que somente a lei pode inovar originariamente na ordem jurídica. O ato administrativo não tem o poder jurídico de estabelecer deveres e proibições a particulares, cabendo-lhe o singelo papel de instrumento de aplicação da lei no caso **concreto**.

Assim, no presente caso, devem ser seguidas as regras dos **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS VISANDO À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS**, os quais devem possuir Cláusulas prevendo a possibilidade de prorrogação do prazo contratual, nos termos do artigo 57, da Lei 8666/93, dada a possibilidade da continuidade das obras objeto dos Contratos.

Dessa feita, convém citar o que interessa do disposto no artigo 57, da Lei nº 8.666/1993:

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

**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 à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

[...]

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. [...]. (BRASIL, 1993).

No presente caso, é necessário esta Procuradoria recorrer a métodos de interpretação, a fim de responder, com segurança jurídica, ao questionamento feito pelo Prefeito de RIO FORTUNA, quanto à possibilidade de

<sup>3</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. 1952 p.

*Trigo*



prorrogação da vigência de **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS VISANDO À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS.**

Pois bem!

A interpretação jurídica, segundo Norberto Bobbio, é uma atividade muito complexa, que pode ser concebida de diversos modos.

Baseia-se na relação entre dois termos, o signo e o significado do próprio signo, e assim, assume sombreamentos diversos, segundo os quais tende a gravitar para um ou para outro desses dois polos: a interpretação pode ser ligada principalmente ao signo enquanto tal e tender a fazê-lo prevalecer sobre a coisa significada; ou ainda pode ser mais sensível à coisa significada e tender a fazê-la prevalecer sobre o signo puro; fala-se, neste sentido respectivamente de interpretação segundo a letra e de interpretação segundo o espírito. (BOBBIO, Norberto. "O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do Direito". Compiladas por Nello Morra; tradução e notas por Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. Coleção elementos de Direito. Editora Cone, 1996, p. 213).

Afirma, ainda, que a tarefa principal da jurisprudência "consiste no remontar dos signos contidos nos textos legislativos à vontade do legislador expressa através de tais signos".

Assim, no decorrer do tempo, foram criados métodos de interpretação como forma de melhor entender a norma jurídica e assim aplicá-la, corretamente, ao caso concreto.

A interpretação jurídica é, portanto, fator primordial que ajuda a compreender e melhor se adequar o texto legal a um fato concreto que se apresenta em cada segundo de nossas vidas, face à complexidade das relações e à riqueza com que as mudanças se dão.

Podemos distinguir 06 (seis) formas de interpretação: literal ou gramatical; lógica; histórico-evolutiva; sistemática; **teleológica**; sociológica.

A interpretação literal ou gramatical consiste numa leitura inicial do texto, onde se busca captar seu conteúdo e observar sua linguagem, como afirma Mário Pimentel Albuquerque:

A interpretação literal não excede em muito essa atividade preliminar. Limita-se a fixar o sentido do texto legal, inquirido de obscuridade, mediante a indagação do significado literal das palavras, tomadas não só isoladamente, mas em sua recíproca conexão. Atende à forma

*Diago*



exterior do texto; preocupa-se com as acepções várias dos vocábulos; graças ao manejo relativamente perfeito e ao conhecimento integral das leis e usos da linguagem, procura descobrir qual deve ou pode ser o sentido de uma frase, dispositivo ou norma. (ALBUQUERQUE, Mário Pimentel. O órgão jurisdicional e a sua função. São Paulo. Malheiros, 1997. P. 150).

Essa é a forma inicial da atividade interpretativa em que as palavras podem ser vagas, equívocas ou deficientes, não oferecendo nenhuma garantia de espelhar com certeza o pensamento da lei.

O método de interpretação literal tem sua importância, porém serve apenas como meio de se tomar um primeiro contato com o texto interpretado e não para se extrair o sentido completo que a norma pode oferecer.

A interpretação lógica é considerada como textual-interna, tendo em vista que busca explicar a norma através do sentido intrínseco do texto.

#### Segundo Carlos Maximiliano, o processo lógico

[...] consiste em procurar descobrir o sentido e o alcance de expressões do Direito sem o auxílio de nenhum elemento exterior, com aplicar ao dispositivo em apreço um conjunto de regras tradicionais e precisas, tomadas de empréstimo à Lógica legal. Pretende do simples estudo das normas em si, ou em conjunto, por meio do raciocínio dedutivo, obter a interpretação correta. (MAXIMILIANO, Carlos. "Hermenêutica e Aplicação do Direito". 20ª Edição. Rio de Janeiro. Forense, 2011. p. 100).

#### Nas palavras de Mario Pimentel Albuquerque:

O método lógico constitui a expressão mais pura e acabada do raciocínio analítico que, como vimos, infere de premissas necessárias uma conclusão igualmente necessária. Postula, da mesma maneira, a plenitude jurídica da lei e crê que o núcleo verbal desta é suficientemente elástico para comportar todas as situações de fato ocorrentes na prática, com a só utilização, rígida e fria, do silogismo judicial. Erige em premissa maior deste a lei, geral e abstrata; como premissa menor, descreve o fato, despido de suas peculiaridades concretas, após o que sobrevém a decisão, expressão fria do Direito more geométrico, de corte racionalista, cuja idéia de justiça se exaure na satisfação de um único requisito: a igualdade absoluta dos destinatários da norma legal. (ALBUQUERQUE, Mário Pimentel. O órgão jurisdicional e a sua função. São Paulo. Malheiros, 1997. p. 151).

Existe, ainda, a interpretação histórico-evolutiva. Esse método de interpretação conhecido também como progressivo, conforme se divide em duas modalidades distintas.

*Prado*



Uma delas, a extremada, é aquela pela qual o intérprete deve adaptar o texto legal às novas condições sociais inexistentes ao tempo de sua formação, embora tenha de afastar-se inteiramente da letra e da vontade do primitivo legislador ou de atribuir à primeira um sentido forçado.

A outra modalidade, por sua vez, é aquela pela qual o intérprete considera apenas aquelas mudanças de conteúdo que vão surgindo após sua elaboração; e, ainda, é aquela admissível quando o pensamento novo tenha já penetrado na legislação de alguma forma.

O reconhecimento dessa técnica de interpretação deixa transparecer que o direito é dinâmico e a norma não deve ficar estática no tempo. É mutável e, por isso, sofre as influências das transformações da sociedade.

Constata-se, portanto, que, nessa modalidade, o intérprete busca descobrir a vontade atual da lei e não a vontade pretérita do legislador, vontade que deve sempre corresponder às necessidades e condições sociais.

Lado outro, a interpretação sistemática:

[...] consiste o Processo Sistemático em comparar o dispositivo sujeito a exegese com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto.

[...]

Confronta-se a prescrição positiva com outra de que proveio, ou que da mesma dimanaram, verifica-se o nexó entre a regra e a exceção, entre o geral e o particular, e deste modo se obtém esclarecimentos preciosos. O preceito, assim submetido a exame, longe de perder a própria individualidade, adquire realce maior, talvez inesperado. Com esse trabalho de síntese é mais bem-compreendido [...]. (MAXIMILIANO, Carlos. "Hermenêutica e Aplicação do Direito". 20ª Edição. Rio de Janeiro. Forense, 2011, p. 104).

A interpretação sistemática considera que a norma não pode ser vista de forma isolada, pois o direito existe como sistema, de forma ordenada e com certa sincronia.

**Diferentemente de todos os métodos de interpretação analisados até agora, a interpretação teleológica concentra suas preocupações no fim a que a norma se dirige.**

Nesta, o intérprete deve levar em consideração valores como a exigência do bem comum, o ideal de justiça, a ética, a liberdade, a



igualdade. Um exemplo desta interpretação é o artigo 5º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum. (BRASIL, 1942).

A **interpretação teleológica**, com efeito, refere-se à finalidade almejada pela norma. **Teleologia** refere-se à noção de finalidade, de objetivo. A **interpretação teleológica**, portanto, almeja descobrir a razão finalística que motivou a produção normativa.

E a interpretação sociológica, na definição de João Baptista Herkenhoff, é bem esclarecedora desse método de interpretação: "processo sociológico conduz à investigação dos motivos e dos efeitos sociais da lei". (HERKENHOFF, João Batista. Como Aplicar o Direito. 2ª ed., Rio de Janeiro, 1986. p. 28).

Os objetivos pragmáticos do processo sociológico de interpretação são:

a) conferir a aplicabilidade da norma às relações sociais que lhe deram origem;

b) estender o sentido da norma a relações novas, inexistentes ao tempo de sua criação;

c) verificar o alcance da norma, a fim de fazê-la corresponder às necessidades reais e atuais da sociedade.

Pelo exposto, constata-se que uma mesma norma, dependendo da interpretação adotada, pode gerar entendimentos diferentes.

Há que se salientar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal, apesar de adotar diversas formas de interpretação, dependendo do caso e como forma de interpretar a norma o mais favorável possível à sociedade, adota a denominada Interpretação Conforme a Constituição (denominada de interpretação conforme).

No presente caso, tem-se que, em verdade, os **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS VISANDO À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS** devem possuir Cláusulas prevendo a possibilidade de prorrogação do prazo contratual, nos termos do artigo 57, da Lei 8666/93, dada a

*Tracy*



possibilidade da continuidade das obras públicas em andamento no Município de RIO FORTUNA/SC.

Porventura os Contratos em questão remetam, no corpo de seu texto, a aplicação da Lei nº 8.666/1993, **por meio de uma interpretação teleológica**, é possível concluir-se que a intenção da municipalidade foi a de fixar a vigência à necessidade do prazo para execução das obras públicas.

Além do mais, se existir a necessidade de prazo para execução das obras em 2024, previsão no Edital respectivo e/ou no Contrato de aplicação da Lei nº 8.666/1993, é medida de rigor a prorrogação da vigência dos respectivos contratos, visando à eficiência dos serviços públicos

### 3- CONCLUSÃO

Pelo exposto, **OPINA-SE** no sentido de serem deferidos os pedidos de prorrogação de prazo contratual de **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS VISANDO À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS**, mediante a verificação das seguintes ressalvas:

i) os Contratos devem possuir Cláusulas prevendo a possibilidade de prorrogação do prazo contratual, nos termos do artigo 57, inciso I, da Lei 8.666/1993, ou aplicação da Lei nº 8.666/1993, dada a possibilidade da continuidade das obras no ano de 2024;

ii) deve haver previsão de execução das respectivas obras no Município de RIO FORTUNA/SC nos instrumentos fixos de planejamento orçamentário municipal;

iii) os(as) Contratados(as) devem manter as mesmas condições de habilitação cumpridas no ato da assinatura dos respectivos Contratos, o que deve ficar comprovado perante a municipalidade;

iv) deve ser devidamente justificada pela Secretaria competente e/ou Setor de Engenharia responsável pela fiscalização a necessidade de prorrogação da vigência contratual.



v) A utilização deste opinativo **terá vigência até 31 de dezembro de 2023** e será condicionada à juntada nos respectivos processos licitatórios:

1. Cópia Integral deste Parecer Referencial, com despacho de referendo da Procuradoria Geral do Município

Eis o parecer, s.m.j.

Rio Fortuna – SC, 06 de dezembro de 2023.

*Tiago Marcon*  
**TIAGO MARCON**  
OAB/SC 61.860  
PROCURADOR JURÍDICO

**Tiago Marcon**  
Procurador Jurídico  
OAB/SC 61.860  
Portaria 127/2023



## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE RIO FORTUNA

### DESPACHO

#### PARECER REFERENCIAL Nº 04/2023/PGM

**MUNICÍPIO DE RIO FORTUNA. ESTADO DE SANTA CATARINA. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS VISANDO À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS. ADITIVO CONTRATUAL DE PRAZO DE VIGÊNCIA. OBEDIÊNCIA À LEI Nº 8.666/1993. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA. POSSIBILIDADE.**

Fica referendado o Parecer Referencial nº 04/2023/PGM, emitido pelo Procurador Jurídico, Dr. Tiago Marcon, inscrito na OAB/SC sob o nº 61.860, na data de 06/12/2023, com as seguintes ressalvas:

1. os Contratos devem possuir Cláusulas prevendo a possibilidade de prorrogação do prazo contratual, nos termos do artigo 57, inciso I, da Lei 8.666/1993, ou aplicação da Lei nº 8.666/1993, dada a possibilidade da continuidade das obras no ano de 2024;
2. deve haver previsão de execução das respectivas obras no Município de RIO FORTUNA/SC nos instrumentos fixos de planejamento orçamentário municipal;
3. os(as) Contratados(as) devem manter as mesmas condições de habilitação cumpridas no ato da assinatura dos respectivos Contratos, o que deve ficar comprovado perante a municipalidade;
4. deve ser devidamente justificada pela Secretaria competente e/ou Setor de Engenharia responsável pela fiscalização a necessidade de prorrogação da vigência contratual.
5. em razão do princípio da isonomia, o presente Parecer Referencial pode ser aplicado a todos os requerimentos de prorrogação do prazo de



**RIO** Município de  
**FORTUNA**

vigência de contratos **ADMINISTRATIVOS VISANDO À EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS** efetuados junto ao Município de Rio Fortuna;

Rio Fortuna/SC, 06 de dezembro de 2023.

**ROSILDA PERIN BÖGER**

*Procuradora Geral*

OAB/SC 43862