

PORTARIA Nº 317/2023

**DISPÕE SOBRE APROVAÇÃO DO
PARECER PADRÃO 05 SOBRE
PRORROGAÇÃO DE CONTRATO DE
ESCOPO**

O PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO de Cachoeiro de Itapemirim, no uso de suas atribuições delegadas através do Decreto nº 31.462/2022, com fundamento na Portaria n.º 245/2023, tendo em vista o que consta no processo nº **7031/2023**, resolve:

CONSIDERANDO a possibilidade de padronização de entendimento jurídico a respeito de situações que repetidas vezes são objeto de consulta à Procuradoria, conforme previsão contida no parágrafo 2º do art. 3º da Lei Municipal no 7.129, de 30 de dezembro de 2014, que altera e consolida a legislação orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Cachoeiro de Itapemirim;

CONSIDERANDO a necessidade de organização e racionalização das atividades desenvolvidas no âmbito da Procuradoria-Geral do Município, especialmente quanto aos entendimentos exarados pelos Procuradores Municipais, pelo Gabinete da Procuradoria e pelo Colegiado;

CONSIDERANDO que as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas, conforme exigência contida no art. 30, do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro);

CONSIDERANDO a necessidade de organizar, controlar e otimizar a atividade administrativa com o fito de conferir segurança e celeridade à prestação dos serviços públicos;

CONSIDERANDO o princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal; e



CONSIDERANDO a existência de diversos pareceres sobre situações fáticas e jurídicas idênticas.

RESOLVE:

Art. 1º. Aprovar o parecer padrão n.º 05, que trata de prorrogação de contrato de escopo, com base no § 1º do artigo 2º da Portaria n.º 245/2023.

Art. 2º. Após a publicação do parecer em questão no Diário Oficial, fica dispensada a remessa de processos cujo tem se enquadre no caso do artigo 1º a esta Procuradoria-Geral do Município (PGM).

Cachoeiro de Itapemirim, 10 de fevereiro de 2023.

THIAGO BRINGER
Procurador-Geral do Município



Parecer Padrão N° 05**Processo Protocolado sob o nº ____/____**

PARECER PADRÃO. ADMINISTRATIVO. PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. CONTRATOS DE ESCOPO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ART. 57, §1º DA LEI 8.666/1993.

I. Viabilidade jurídica da prorrogação de contratos de escopo, desde que seja demonstrado nos autos: a) que há previsão da possibilidade de prorrogação no edital e/ou no contrato originário; b) que o contrato está em vigor; c) que há subsunção legal nas hipóteses descritas no §1º do art. 57 da Lei 8.666/93; d) motivação do gestor devidamente amparada em documentos comprobatórios; e) nexo de causalidade entre a motivação utilizada para prorrogação e o atraso ocorrido; f) que a prorrogação contratual é vantajosa para o Município; g) a manutenção das condições iniciais de habilitação; h) a existência de autorização expressa da autoridade competente para a celebração da prorrogação contratual.

II. É possível a aplicação deste opinativo em casos idênticos, desde que presentes os mesmos pressupostos de fato e de direito e observadas às exigências previstas no art. 3º e a forma prevista no art. 4º, ambos da PORTARIA PGM N° 245/2023.

III. Previamente à utilização do parecer padrão deverão ser saneadas as deficiências, se presentes nos autos, cumpridas às recomendações ora formuladas e preenchido o termo constante do ANEXO da PORTARIA PGM N° 245/2023 pelo gestor da pasta.

I. RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico acerca da possibilidade de prorrogação de contrato cujo objeto seja de escopo.

Este é o breve relato dos fatos.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II. I. DO CABIMENTO DO PARECER PADRÃO

O Parecer Padrão tem um caráter exaustivo, destinado à aplicação em casos concretos cujos contornos se amoldem às premissas, parâmetros e pressupostos trazidos no processo em análise.

O tema é disciplinado pela Portaria PGM N° 245/2023, de cujo teor podemos extrair as disposições abaixo:



Art. 1º [...] Parágrafo único. Considera-se parecer jurídico padrão aquele que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos.

Da leitura do parágrafo único do art. 1º da referida Portaria podemos depreender que a situação que ora se apresenta se enquadra na hipótese ali descrita, o que autoriza a emissão de opinativo desta natureza.

Por fim, ainda no que interessa ao presente tópico, vale ressaltar que, na utilização do parecer padrão, a Consulente deverá instruir o(s) processo(s) de acordo com o disposto no art. 6º do citado diploma legal:

Art. 6º Para a utilização do parecer padrão a Administração Pública deverá instruir o processo com:

I - cópia integral do parecer padrão;

II - declaração da autoridade competente para a prática do ato de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer padrão e que serão observadas suas orientações, conforme modelo anexo a esta Portaria.

Outrossim, **deve-se atentar ao preenchimento da declaração constante do anexo à Portaria PGM Nº 245/2023, e, por conseguinte, confirmar a observância das orientações jurídicas uniformizadas no instrumento.**

II. II. DO PRAZO NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ESCOPO

Inicialmente, faz-se relevante ressaltar que a análise procedida por esta Procuradoria se limita aos aspectos jurídico-formais da temática, não cabendo a este órgão jurídico adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco compete à Procuradoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

Pois bem, superado tal apontamento, urge esclarecer que a classificação dos contratos administrativos como de escopo é utilizada para diferenciá-los dos denominados de execução continuada. Segundo essa distinção, de **escopo** seriam aqueles contratos que “impõem à parte o dever de realizar uma conduta específica e definida. Uma vez cumprida a prestação, o contrato se exaure [...]”. Já nos **contratos de execução continuada**, as obrigações se renovam no tempo, não havendo uma só obrigação específica e definida, a ser cumprida em determinado prazo e depois de cujo adimplemento ficaria o devedor liberado do contrato.

Depreende-se, portanto, que nos contratos de execução continuada, o serviço é prestado enquanto contrato existir, já nos contratos de escopo o que interessa é a conclusão do



objeto, sendo o prazo elemento acessório e condicionado ao objeto. São exemplos mais comuns de contrato de execução continuada os de limpeza e de vigilância; como típico contrato de escopo está o de obra pública.

O principal efeito da distinção supracitada se dá no âmbito do prazo contratual de adimplemento da obrigação acordada e no de sua respectiva prorrogação, tanto que a Lei nº 8.666/93 dá tratamento distinto às formas de prorrogação de cada um dos tipos de contratos.

Como melhor forma de evidenciar tal diferenciação, basta comparar o inciso II com o §1º, ambos do art. 57, no ponto em que dispõem acerca dos requisitos autorizativos da prorrogação contratual. Pois vejamos: enquanto no contrato de escopo “o prazo de vigência se destina a delimitar o período de tempo para a execução da prestação pela parte”, nos de execução continuada “o prazo de vigência destina-se a estabelecer o período de tempo durante o qual a contratação produzirá efeitos”¹.

Outrossim, há de se compreender, ainda, que nos contratos por escopo o prazo de execução deve ser entendido como aquele necessário para a conclusão do objeto contratado, enquanto o prazo de vigência é aquele dentro do qual o negócio jurídico administrativo está apto a produzir efeitos. Referidos prazos não se confundem e devem estar expressamente previstos nos contratos.

Desse modo, em se verificando o enquadramento do objeto contratual ao conceito de contrato administrativo de escopo acima explicitado, a prorrogação contratual será feita nos moldes do art. 57, §1º da Lei 8.666/1993.

Logo, compatibilizando a legislação pátria que regulamenta a matéria, com os elementos mínimos exigidos pela jurisprudência, depreende-se como necessário que restem demonstrados nos autos os seguintes requisitos:

a) Previsão contratual:

É cediço que, para fins de prorrogação, deve existir no bojo do edital e/ou do instrumento contratual originário previsão expressa acerca da possibilidade de sua prorrogação, tal como orienta o Egrégio Tribunal de Contas de União em seu manual de licitações e contratos².

Em oportuno, ressalta-se que em sendo a minuta de contrato parte integrante do instrumento convocatório, mostra-se admissível a prorrogação que esteja unicamente prevista no instrumento contratual, caso o edital seja silente quanto ao prazo de vigência.

Outrossim, há de se depreender ainda que, inobstante haja a necessidade de previsão de prorrogação no termo de contrato, se a pretensão de prorrogação se transcorrer em fase final da execução do objeto contratual, o gestor deverá decidir, com base no que reza o

11 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13 ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 696.

2 Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª edição, Brasília: TCU, 2010, p. 765-766.



Decreto-lei nº 4657/42 com redação dada pela Lei nº 12.376/2010:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Por fim, caso a opção do gestor seja a de efetivação da prorrogação da avença, mesmo ante a ausência de sua previsão editalícia ou contratual, na forma do dispositivo acima disposto, devem ser adotadas providências para que nas próximas licitações se proceda à previsão da possibilidade de aditivo de prazo no edital, assim como no termo de contrato.

b) Contrato em vigor:

Outrossim, necessário, ainda, que se observe orientação pacífica do Tribunal de Contas da União³ para que, no caso de prorrogação contratual, o termo de aditamento seja providenciado antes do término da vigência da avença originária, uma vez que, tal como a Corte de Contas bem esclarece “transposta a data final de vigência, o contrato é considerado extinto, não sendo juridicamente cabível a prorrogação ou a continuidade da execução dele, nem a assinatura com data retroativa, nos termos do art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993”⁴.

Acerca da temática, foi firmado entendimento também no âmbito da Advocacia-Geral da União, em relação ao qual nos cumpre reproduzir o seguinte arresto:

“Assim, o procedimento legal para uma situação em que o prazo de vigência se avizinha sem conclusão do objeto é a prorrogação do contrato com base em um dos motivos previstos no art. 57, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Se o prazo de vigência é atingido sem prorrogação tempestiva, impõe-se reconhecer a extinção do contrato administrativo, assim entendido o instrumento formal e escrito

3Cf. Acórdão 3010/2008 – Segunda Câmara, Acórdão 1866/2008-Plenário, Acórdão 2569/2010-Primeira Câmara, Acórdão 2032/2009-Plenário, Acórdão 1746/2009-Plenário.

4 Acórdão 3010/2008 – Segunda Câmara.



celebrado mediante prévia licitação. Não resta dúvida de que remanesça uma situação fática que em termos jurídicos poderia ser assim definida: em razão da expiração do prazo de vigência, sobejam obrigações com suporte, no máximo, em contrato verbal. Como o contrato verbal é considerado nulo pela Lei nº 8.666/93 (art. 60, parágrafo único, acima transcrito), não se pode admitir esteja respaldada na Lei essa situação de transmutação do contrato formal em verbal.”⁵

Assim, ainda que no contrato administrativo de escopo o que se tenha em vista seja a obtenção do objeto concluído, sendo, por conseguinte, o prazo atrelado à conclusão do mesmo, o entendimento do TCU é no sentido de vedar a prorrogação com efeitos retroativos de contratos já extintos.

Sendo assim, o aditivo de prazo só poderá ser realizado antes de extinta a avença, o que deverá ser observado pela Secretaria, mediante respectiva conferência da vigência contratual, devidamente certificada nos autos, e, caso haja a expiração sem a respectiva conclusão do objeto contratual, deverá ser realizado novo certame licitatório, juntamente com a respectiva apuração de responsabilidade.

c) Subsunção legal nas hipóteses descritas no §1º do art. 57 da Lei 8.666/93 e respectiva motivação do gestor:

A vigência dos contratos de escopo são definidas a partir dos prazos de execução do objeto contratado, na medida em que a partir de sua fixação a Administração controla a execução contratual e exige do contratado maior eficiência e celeridade no atingimento do interesse público.

Sobre o assunto, a Lei nº. 8666/93, em seu art. 57, §1º, estabelece que:

Art. 57. [...]

§ 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 atuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

5 Parecer nº 13/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU - Câmara Permanente de Licitações e Contratos da Procuradoria-Geral Federal.



VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

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

Sendo assim, em se verificando a ocorrência de alguma das hipóteses descritas nos incisos do §1º do art. 57 da Lei de Licitações, surge para o gestor a possibilidade de prorrogação da avença, desde que devidamente amparada por justificativa escrita na qual se demonstra a subsunção da hipótese fática à disposição de lei, nos termos do §2º do citado artigo.

Outrossim, a mera alegação de ocorrência de fato descrito no permissivo legal não é suficiente para a consecução da prorrogação, devendo a justificativa ser devidamente amparada em laudos técnicos ou documentos aptos à demonstração efetiva das hipóteses de lei.

Ressalte-se, ainda, a necessidade de demonstração do nexo de causalidade entre a motivação utilizada para prorrogação e o atraso ocorrido, certificando-se da impossibilidade de conduta preventiva diversa pela contratada, com vistas a não trazer prejuízos ao serviço público.

d) Demonstração de vantajosidade

Para além do enquadramento nas hipóteses permissivas de lei, indicadas no tópico anterior, é imprescindível às prorrogações das avenças a demonstração de sua vantajosidade para o Ente Público, de modo que reste claro nos autos que a manutenção contratual é mais vantajosa ao interesse público do que a extinção do contrato e a celebração de novo certame com objeto similar, assim como pela demonstração de que o preço contratado é compatível com o mercado fornecedor.

Essa, inclusive, é a orientação dada pelo Egrégio Tribunal de Contas da União⁶, vejamos:

[...] é necessário que toda e qualquer prorrogação de prazo contratual observe, no mínimo, os seguintes pressupostos:

- existência de previsão para prorrogação no edital e no contrato;
- objeto e escopo do contrato inalterados pela prorrogação;
- interesse da Administração e do contratado declarados expressamente;
- **vantajosidade da prorrogação devidamente justificada nos autos do processo administrativo;**
- manutenção das condições de habilitação pelo contratado;
- **preço contratado compatível com o mercado fornecedor do objeto contratado.**

e) Demonstração da manutenção das condições de habilitação e de qualificação do contratado.

⁶ Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª edição, Brasília: TCU, 2010, p. 765-766.



Presentes os elementos descritos nos tópicos antecedentes ao presente, deve-se demonstrar nos autos a vantajosidade da prorrogação, assim como a manutenção das condições de habilitação e de qualificação do contratado, conforme exigido pelo artigo 55, XIII, da Lei nº 8.666, de 1993.

f) Necessidade de fiscalização da execução dos contratos administrativos de escopo e da necessidade de apuração de responsabilidade:

É imperioso, no contexto das execuções dos contratos administrativos de escopo, que a **Administração se mantenha atenta à fiscalização para evitar o atraso na execução do objeto contratado**, mas caso esses venham a ocorrer, deverá promover as medidas cabíveis, conforme entendimento firmado pelo Egrégio Tribunal de Contas da União, através do Acórdão nº. 2714/2015– Plenário (Auditoria, Relator Min. Benjamin Zymler), disponibilizado no Boletim de Jurisprudência nº 105, que dispõe, *in verbis*:

“Responsabilidade. Contrato administrativo. Prazo. O atraso na execução de obras públicas é ocorrência de extrema gravidade, sendo cabível, quando a Administração dá causa ao descumprimento dos prazos, a **apuração de responsabilidade dos gestores**. Nos **atrasos advindos de incapacidade ou mora da contratada, o órgão contratante tem o dever de adotar as medidas cabíveis para aplicar as multas contratuais e demais penalidades previstas em lei.**”

Sendo assim, a formalização do aditivo de prazo não exime a apuração de responsabilidade, tanto do agente público que eventualmente tenha dado causa à mora, quanto do contratado, assim como das respectivas aplicações de multas contratuais e demais penalidades previstas em lei.

III. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, entende-se pela viabilidade jurídica das celebrações das prorrogações dos contratos de prestação continuada, **desde que seus respectivos autos sejam instruídos de modo a cumprir todas as exigências apontadas neste parecer.**

Ademais, ainda que exista previsão legal que ampare prorrogações dessa natureza, os autos precisam ser devidamente instruídos, consoante às exigências listadas acima, **devendo ser encartado nos autos o preenchimento do *check list* anexo a este parecer (Anexo I).**

Por fim, a análise da minuta contratual resta superada pela existência de minuta padrão no “Anexo II” do presente opinativo padrão.

É o parecer.

Cachoeiro de Itapemirim, 09 de fevereiro de 2023.

Thiago Bringer
Procurador-Geral do Município
OAB/ES 17.853
Decreto n.º 31.462/2022



ANEXO I – CKECK LIST – PRORROGAÇÃO DE CONTRATO DE ESCOPO

Exigência	Cumprimento	Identificação nos autos (fl.)
Previsão de possibilidade de prorrogação no edital e/ou no contrato originário.		
Contrato em vigor, com respectivo ateste da vigência contratual pela Secretaria		
Subsunção legal nas hipóteses descritas no §1º do art. 57 da Lei 8.666/93		
Documentação comprobatória da ocorrência das hipóteses descritas no §1º do art. 57 da Lei 8.666/93		
Motivação do gestor que demonstre nexos de causalidade entre a motivação utilizada para prorrogação e o atraso ocorrido		
Demonstração da vantajosidade da prorrogação		
Juntada dos documentos exigidos na licitação e no contrato que comprovem que a empresa mantém as condições iniciais de habilitação.		
Formalização do ato de prorrogação se opere no bojo do processo administrativo que lhe deu causa		
Manifestação expressa da contratada de interesse na prorrogação, inclusive quanto aos preços praticados e alterações pretendidas (reajuste/repactuação/reequilíbrio).		
Atualização da garantia contratual, conforme a prorrogação pretendida, e que seja certificado que a referida atualização foi inserida no sistema.		
Manutenção das demais cláusulas do contrato originário.		
Que o termo de aditamento seja providenciado antes do término da vigência da avença originária, conforme orientação pacífica do Tribunal de Contas da União.		
Verificação da regularidade orçamentária para a efetivação do presente termo aditivo.		
O Termo Aditivo observe a minuta encartada no “Anexo II” do presente parecer padrão.		
Manifestação da Procuradoria.	Devidamente cumprida por intermédio do presente parecer padrão.	



ANEXO II – MINUTA PADRÃO – ADITIVO DE PRAZO – PRORROGAÇÃO DE CONTRATO DE ESCOPO

____° Termo Aditivo ao Contrato nº ____/____
 Processo Administrativo nº ____/____

____° TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº
 _____, QUE ENTRE SI CELEBRAM O
 MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM E
 _____.

O **MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Praça Jerônimo Monteiro, nº. 28, Centro, Cachoeiro de Itapemirim/ES, Palácio Bernardino Monteiro, inscrito no CGC/MF sob o nº. 27.165.588/0001-9, por intermédio da **SECRETARIA MUNICIPAL DE _____**, representada neste ato pelo(a) Secretário(a) Municipal de _____, Sr(a) _____, CPF nº _____, doravante denominada **CONTRATANTE**, e a empresa _____, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ _____, com sede em _____, representada neste ato pelo(a) Sr.(a) _____, _____ (nacionalidade), _____ (estado civil), _____ (profissão), inscrito no CPF sob o nº _____, e RG _____, residente e domiciliado em _____, doravante denominado **CONTRATADO(A)**, ajustam o presente **TERMO ADITIVO** ao Contrato de nº ____/____, com fundamento no art. 57, inciso §1º, da Lei 8.666/93, e se regerá pelas cláusulas seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO DO TERMO ADITIVO

- 1.1. O presente Termo Aditivo tem por objeto a prorrogação do prazo de vigência do Contrato nº ____/____ pelo prazo de ____ (____) meses, de acordo com o inciso II do artigo 57, da Lei 8666/93, conforme autoriza sua Cláusula _____, a contar de ____/____/____.
- 1.2. A alteração do cronograma de execução, de conclusão e de entrega do objeto.

CLÁUSULA SEGUNDA – DA VIGÊNCIA

2. O prazo de vigência fica prorrogado por mais ____ (____) meses, passando a vigorar no período de ____/____/____ a ____/____/____.

CLÁUSULA QUARTA - DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

4. As despesas referentes ao presente termo aditivo estão programadas em dotação orçamentária própria, na seguinte classificação: _____.

CLÁUSULA QUINTA – RENOVAÇÃO E COMPLEMENTAÇÃO DA GARANTIA

5. A contratada deverá providenciar a renovação da garantia contratual, de acordo com o prescrito no contrato, com efeitos a contar da vigência do presente termo aditivo.

CLÁUSULA SEXTA - DA RATIFICAÇÃO DAS CLÁUSULAS

6. Ficam mantidas todas as demais cláusulas e condições avençadas no contrato originário.



CLÁUSULA SÉTIMA - PUBLICAÇÃO

7. Incumbirá à contratante providenciar a publicação deste instrumento, por extrato, no Diário Oficial do Município, no prazo previsto na lei nº 8.666/93.

E assim, por estarem justos e acordados, assinam o presente instrumento em 03 (três) vias de igual teor e forma, junto às testemunhas igualmente signatárias.

Cachoeiro de Itapemirim/ES, _____(dia/mês/ano)

CONTRATANTE

CONTRATADA