



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Parecer técnico jurídico. 148/2018.

Assunto: Aditivo de prorrogação de prazo, referente ao contrato n.º: 20171903.

Referência: Memorandos n.º: 161/2018-SEGPLAN.

Interessado: Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento.

Ementa: Aditivo de Prorrogação de Prazo – Obra Engenharia – Execução do projeto de Pavimentação com implantação de estacionamento, passeio público e drenagem da Avenida Beija-Flor – Contrato de Escopo – Objeto Contratual Não Executado em Sua Integralidade - Possibilidade.

I. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO:

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar **ou não** a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos **jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.¹

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado e escolha da modalidade, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do procedimento.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações

¹ Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, "o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade."



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

são feitas **sem caráter vinculativo**, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II. Relatório:

Verifica-se que, por intermédio do memorando de n.º: 0484/2017 – SEMEI, oriundo da Secretaria de Infra-Estrutura solicitando prorrogação da relação jurídica contratual que se materializou pelo **Contrato de n.º: 20171903**, cujo objeto é a Execução do projeto de pavimentação com implantação de estacionamento, passeio público e drenagem da Avenida Beija-Flor, celebrado entre a Administração do Município de Novo Repartimento e a empresa **Santa Cruz Comércio e Serviços LTDA**, referente a **Concorrência Pública de n.º: 001/2017**.

A justificativa da Administração para a realização do Aditivo para prorrogação de prazo está fundada no fato de que o último inverno ocorrido na região, entre os meses de janeiro e março do ano de 2018, retardou o início dos serviços, visto que a fase primordial consistia na realização da drenagem.

Com efeito, alude o Secretário da pasta que se trata de obra necessária, requerendo a prorrogação do prazo de vigência por mais 150 dias.

Em síntese é relato do necessário.



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

III. Fundamentos:

É sabido que a Administração Pública somente pode realizar obras, serviços, compras e alienações mediante processo de licitação pública, conforme disposto no **art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988**, cujas regras gerais estão previstas na **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Nos **arts. 54 a 80** dessa norma, o legislador infraconstitucional prevê disposições referentes aos temas da formalização, alteração, execução, inexecução e rescisão dos contratos firmados com a Administração Pública.

Dentre essas normas, vejamos o que foi previsto nos **arts. 57 e 67 da Lei nº 8.666/93**, cujas regras referem-se a prorrogação, acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos:

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 – a 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 60 (sessenta) meses;

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.

§ 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:



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

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;

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

Assim, verifica-se que foram definidos pelo legislador ordinário, os prazos de execução dos contratos, as hipóteses que justificam a assinatura de termos aditivos, sua forma (por escrito), bem como condição para validade das prorrogações (prévia autorização de autoridade superior), que necessariamente devem ser observados pelo administrador público.

Ressalta-se que o rol de hipóteses de prorrogação previsto na **lei (art. 57, § 1º, incisos I a VI)** é taxativo e refere-se a situações em que o contratado não deu causa, como:

a) alteração do projeto;

b) fatos excepcionais;

c) interrupção pela Administração;

d) aumento de quantitativos;

e) impedimentos da execução por atos de terceiros; e,

f) omissão da Administração em tomar providências.

In casu verifica-se que o instrumento contratual, em sua cláusula sexta, item 8.1, traz de forma expressa a possibilidade de prorrogação da



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

execução contratual, em caso de não conclusão da obra na vigência preliminarmente estabelecida, bem como pela ocorrência de fenômenos naturais.

Observe ainda que, conforme memorando acostado, a não conclusão da obra se deu pelo motivos albergados no Art.57 da lei 8.666/1993, pois ocorreram fatos excepcionais (chuvas no período de inverno – janeiro a março de 2018) que retardaram o início das obras.

✓ **Da Possibilidade de Prorrogação Automática.**

Além disso, dentre as regras para inexecução e rescisão dos contratos (arts. 77 a 80 da Lei de Licitação), o legislador estabeleceu os casos que justificam a prorrogação automática, por igual período, do cronograma de execução, senão vejamos:

Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser:

(...) § 5º Ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo.

Na realidade, a norma acima transcrita destina-se a assegurar que a exceção do contrato não cumprido, quando exercitada, não resulte em prejuízo para o particular, e conforme lição do doutrinador **Carlos Pinto Coelho Motta**, **exposta na obra “Eficácia nas Licitações & Contratos”, 9ª edição, à p. 514**, resulta nas seguintes conseqüências:

“Afirma o texto que, ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação – fatos comuns na relação contratual -, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual período.



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

*A primeira consequência - utilizando a expressão da professora **Lúcia Valle Figueiredo** - será o sobrestamento do contrato. A prorrogação é automática e independe da boa vontade do administrador.*

*A segunda consequência vai ao encontro de antiga orientação do **TCU**, que preconiza a “devolução do prazo, quando a Administração concorre, em virtude da própria natureza do avençado, para a interrupção de sua execução pelo contratante.”*

*A terceira consequência é, de certa forma, um paradoxo: o contrato administrativo com prazo de vigência extinto e cronograma de execução prorrogado. Em outras palavras: prazo terminado, execução diferida. Registro, como ilustração, o relatório do **Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira**, do **TCU**, no **Processo TC 008.151/94-6** (no qual tive a honra de merecer citação), quando a Corte de Contas solidificou entendimento no sentido de que contratos remanescentes de obras, suspensos por fato da Administração, teriam os prazos da interrupção devolvidos.”*

No caso de realização de obras públicas, na fase interna da licitação, a Administração deve definir o cronograma de execução de maneira a contemplar satisfatoriamente o interesse público, bem como considerar a possibilidade técnica dos interessados cumprirem os prazos estipulados, resguardando a observância de princípios da licitação.

Frisa-se que para definir o cronograma de execução da obra, a Administração deve considerar as variantes de ordem natural, política, econômica, etc., que possam influenciar na execução do objeto, a fim de evitar a fixação de prazos de execução subestimados, que possam vir a caracterizar direcionamento da licitação, com inevitável prorrogação dos prazos posteriormente, afastando proponentes idôneos que não poderão atender às exigências do instrumento convocatório com propostas que sejam vantajosas à Administração.

Uma vez fixados, no entanto, os prazos contratuais devem ser fielmente observados e sua prorrogação constitui causa de extrema excepcionalidade. Ressalta-se que as causas decorrentes da atividade



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

administrativa e as decorrentes de força maior ou caso fortuito devem ser registradas e documentadas, dando-se conhecimento, de forma concomitante, à Administração da impossibilidade de execução do contrato.

Assim, é importante que a Administração elabore um cronograma condizente ao interesse público, mas que também corresponda à possibilidade técnica de execução pelos preponentes sem a necessidade de futuras prorrogações do prazo de execução. Isso é o esperado diante de um eficiente planejamento das contratações.

Além disso, ainda é necessário constatar que a “*prorrogação de prazo para execução do contrato*” é diferente da “*prorrogação da vigência do contrato*”. Pois bem, o “*prazo de vigência*”, em regra, inicia-se no momento em que o contrato está apto a produzir efeitos, e se estende até o momento que ambas as partes cumprem as suas obrigações, ou seja, satisfeitas as obrigações pelas partes, encerra-se a vigência contratual. O “*prazo de execução*”, por sua vez, é o tempo que dispõe o contratado para executar o objeto do contrato, isto é, para cumprir a sua obrigação principal.

Ademais, o transcurso do tempo provoca diferentes efeitos sobre as subespécies de contratos administrativos, haja vista que o lapso temporal desempenha funções distintas no “**contrato por prazo certo**” e no “contrato por escopo”. O primeiro é aquele cujo prazo de execução extingue-se em data preestabelecida, independentemente do que o contratado realiza. Exemplo: Os contratos de prestação de serviços contínuos, como vigilância, limpeza, etc. são contratos por prazo certo.

Contrato por escopo, por sua vez, é aquele cujo prazo de execução somente se extingue quando o contratado entrega para o contratante, o objeto contratado, razão porque entende-se que o tempo não importa para fins de encerramento das obrigações, mas apenas caracteriza a mora do contratado.



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Exemplo: Os contratos em que se pretende a conclusão de um objeto, uma obra, um programa de desenvolvimento, etc. são contratos por escopo.

Dessa forma, nos contratos que se extinguem pela conclusão de seu objeto (contrato por escopo), o vencimento do prazo não provoca, por si só, a extinção automática do prazo de execução do contrato, tal como ocorre nos contratos por prazo, nos quais, ao seu término finaliza-se a execução do contrato.

Assim, é legalmente viável a prorrogação do prazo de vigência do contrato.

IV. Conclusão:

Ante ao exposto, esclarecendo que “o parecer jurídico tem caráter meramente **opinitivo**, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões” bem como restrita aos aspectos jurídico-formais, observados os apontamentos contidos nesta manifestação, esta Procuradoria-Geral **opina pela inexistência de óbice legal para a realização do aditivo de prorrogação de prazo pelo período de 150 dias ao contrato nº.: 20171903**, conforme fundamentação alhures esboçada, recomendando o seguinte:

Recomenda-se: a remessa ao setor contábil para aferição da existência de dotação orçamentária e financeira para efetivação do aditivo;

Recomenda-se: que a contratada acoste aos autos prova do adimplemento integral de todas as verbas trabalhistas de seus empregados que laboram na execução do **contrato nº.: 20171903**;

Recomenda-se: que a contratada acoste aos autos prova do adimplemento de todas as pessoas físicas ou jurídicas que prestaram serviço por subcontratação dos serviços objeto dos **contratos nº.: 20171903**;



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Recomenda-se: que acoste aos autos autorização da autoridade superior (chefe do Poder Executivo) para realizar o aditivo;

Recomenda-se: que realize a publicação do extrato do termo do aditivo na forma em restou publicado o extrato do termo de contrato;

Recomenda-se: que acostes aos autos prova da regularidade fiscal da pessoa jurídica contratada;

Recomenda-se: remessa a Controladoria Interna para análise e parecer.

Recomenda-se: que ao término desse aditivo que se proceda a uma nova Licitação.

É o parecer, salvo melhor entendimento.

Novo Repartimento/PA, 02 de Agosto de 2018.

AVEILTON SOUZA
OAB/PA – 19.366
ASSESSOR JURÍDICO
Portaria n. 2527/2017



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO
CNPJ: 34.626.416/0001-31
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

DESPACHO

Aprovo o Parecer/PRO CJUR N.º: 148/2018, ressaltando seu caráter meramente opinativo sem poder de vincular a Autoridade Superior ao atendimento nele esboçado.

Encaminhe-se à CPL, para prosseguimento.

Novo Repartimento, 02 de Agosto de 2018.

Felipe Lorenzon Ronconi
Procurador Geral do Município
Portaria n.º: 2318/2017

