



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 15/2022

**PARECER N. 361/2022**

Objeto: Análise quanto à possibilidade de prorrogação do prazo contrato n. 20220035 com base no art. 57, § 1º, II, da Lei n. 8.666/93.

**I – Relatório:**

Trata-se de procedimento administrativo com vistas à formalização do primeiro termo aditivo para prorrogação por mais 60 dias, com fundamento no art. 57, § 1º, II, da Lei n. 8.666/93, do contrato administrativo n. 20220035, celebrado entre a CMP e o Instituto Consulplan de Desenvolvimento, Projetos e Assistência Social, cujo objeto é a contratação de serviços de organização, planejamento e realização de concurso público destinado ao preenchimento de vagas e formação de cadastro reserva de cargos de provimento efetivo, de nível médio e superior, do quadro de pessoal da CMP.

A regularidade do processo em referência, composto por 685 laudas, autuadas em 02 (dois) volumes, foi tratada oportunamente pelas unidades competentes, dispensando nova avaliação de todo o arcabouço, pelo que me atenho aos documentos pertinentes à prorrogação/alteração contratual objetivada.

Passo, então, à apreciação do novo pleito, que segue anexo ao processo licitatório original, contendo os seguintes documentos: memo n. 940/2022, onde a Diretoria Administrativa solicita e justifica a prorrogação do prazo (fls. 652-653); autorização da Presidência para o aditamento (fls. 654-655); solicitação e indicação de dotação orçamentária (fls. 656-657); declaração de adequação orçamentária e financeira (fl. 658); manifestação da Comissão de Concurso acerca da necessidade da prorrogação (fl. 659); requerimento e justificativa da contratada quanto à prorrogação (fl. 660); documentos de habilitação da empresa (fls. 661-676); portarias n. 573/2021, 358 e 397/2022 (fls. 677-680); relatório da Comissão de Licitação (fls. 681-682); minuta do 1º termo aditivo ao contrato n. 20220035 (fls. 683-684); despacho à Procuradoria para análise e parecer (fl. 685).

É o breve relatório. Vejamos.

**II – Objeto de análise:**

De início, cumpre registrar que o exame realizado neste parecer se restringe aos aspectos jurídicos/legais atinentes ao pleito de formalização do primeiro termo aditivo com vistas à prorrogação por mais 60 dias do contrato n. 20220035, celebrado entre a CMP e Instituto Consulplan de Desenvolvimento, Projetos e Assistência Social, com fundamento no art. 57, § 1º, II, da Lei n. 8.666/93; estando excluídas todas as etapas anteriores do procedimento, as quais foram submetidas às análises atinentes nas ocasiões respectivas.

**III – Análise Jurídica:**

Contrato administrativo é um acordo de vontades firmado por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações e contraprestações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 15/2022

A duração ou prazo de vigência do contrato administrativo consiste no período em que este produz direitos e obrigações para as partes contratantes. Todo contrato deve, obrigatoriamente, possuir cláusula que indique o prazo de sua vigência, conforme prevê o inciso IV, do art. 55, da Lei 8.666/93. Outrossim, de acordo com o § 3º, do art. 57, é vedado contrato com prazo de validade indeterminado.

As especificidades atinentes à duração dos contratos administrativos são esmiuçadas no artigo 57 do Estatuto de Licitações:

**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;

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.

**§ 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;

**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.

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

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 15/2022

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

Como questão essencial à matéria trazida à baila nesta análise, cumpre-nos, preliminarmente, apresentar a diferenciação entre contrato por prazo ou por escopo. Vejamos:

**Contrato por prazo certo** é aquele em que a obrigação inicial do contratado é extinta em razão de termo preestabelecido. Melhor explicando, é aquele cujo prazo de execução extingue-se em data preestabelecida, independentemente do que fora ou não realizado pelo contratado. Os **contratos de prestação de serviços contínuos**, como vigilância, limpeza, etc., são contratos por prazo certo. (...)

**Contrato por escopo** é aquele cujo prazo de execução somente se extingue quando o contratado entrega para a Administração o objeto contratado. Daí que o tempo não importa o encerramento das obrigações do contratado. O tempo apenas caracteriza ou não a mora do contratado.<sup>1</sup>

Marçal Justen Filho denomina as espécies de “contratos de execução instantânea” e “contratos de execução continuada”. Note-se:

Os **contratos de execução instantânea** impõem a parte o dever de realizar uma conduta específica e definida. Uma vez cumprida a prestação, o contrato se exaure e nada mais pode ser exigido do contratante (excluídas as hipóteses de vícios redibitórios, evicção etc.). Assim se passa, por exemplo, com o contrato de compra e venda a vista de um imóvel. (...)

Já os **contratos de execução continuada** impõem a parte o dever de realizar uma conduta que renova ou se mantém no decurso do tempo. Não há uma conduta específica e definida cuja execução libere o devedor. Assim se passa, por exemplo, com o contrato de locação. (...). Outro exemplo é o contrato de prestação de serviços de limpeza, que impõe ao contratado a obrigação de realizar a mesma atividade todos os dias.<sup>2</sup>

Com efeito, a Lei nº 8.666/93 trata de forma distinta cada um dos tipos de contrato. Enquanto que nos denominados serviços contínuos o prazo é fixado tendo em vista as necessidades públicas permanentes (art. 57, II), no contrato de escopo ou contrato por objeto a fixação da vigência decorre do prazo necessário para execução do objeto a ser entregue à Administração (art. 57, § 1º).

Em outras palavras: a distinção entre as duas espécies de contrato acarreta resultados diversos na questão da fixação do prazo de vigência e sua prorrogação, de forma que a prorrogação de prazos de que trata o

<sup>1</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 853.

<sup>2</sup> FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª edição. Editora Dialética. 2012. p. 828-829.



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 15/2022

§ 1º do art. 57 da Lei nº 8.666/93 em nada se confunde com a prorrogação dos contratos de serviços contínuos referidos no inciso II do art. 57. Abaixo, manifestação da Advocacia Geral da União sobre o tema:

**“(…) 7. O principal efeito da distinção supracitada é na questão do prazo contratual para adimplemento e na sua prorrogação, tanto que a Lei nº 8.666/93 dá tratamento distinto às formas de prorrogação de cada um dos tipos de contratos. Basta comparar o inciso II com o §1º, ambos do art. 57, quanto aos requisitos para que se possa autorizar uma prorrogação. Enquanto no contrato de escopo "o prazo de vigência se destina a delimitar 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".<sup>3</sup>**

No mesmo sentido, o Parecer do Tribunal de Contas do Mato Grosso:

**“Os incisos do § 1º do art. 57 da Lei 8.666/93 prescrevem formas distintas de ampliação do prazo de execução dos contratos administrativos (contratos por escopo) em comparação com as hipóteses de prorrogação constantes dos incisos do caput do art. 57 da Lei de Licitações (contratos por prazo certo).**

Neste sentido, é oportuno trazer à baila a lição de Lucas Rocha Furtado [Curso de Licitações e Contratos Administrativos. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010, pg. 450]:

(...) devemos ainda mencionar que a prorrogação de que trata o § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666/93 não se confunde com a prorrogação dos contratos de serviços contínuos referidos no inciso II do art. 57, que poderão ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, limitada a 60 meses. Cumpre-nos, portanto, estabelecer a distinção entre essas duas diferentes categorias de prorrogação. A fim de melhor entender essa distinção tomemos dois exemplos. Em primeiro lugar, situação em que seria aplicável a regra do art. 57, § 1º, seria, por hipótese, obra contratada e que deveria ser executada em um período de três meses. Na data em que deveria iniciar-se a execução do contrato, a Administração, no entanto, não libera o local onde deveria ser localizada a obra. Esse seria caso de prorrogação (art. 57, § 1º, VI). Desse modo, caso a Administração demore 2 meses para liberar o local onde seria executada a obra, as datas de início e conclusão da obra serão automaticamente prorrogadas por 2 meses. Totalmente distinta é a situação de contrato de prestação de serviços de vigilância, celebrado com vigência de 12 meses, e que admitia a sua prorrogação (...). Findo o período de 12 meses, em que o contrato foi regulamente executado, poderá ser admitida a sua prorrogação (ou renovação) por mais 12 meses, mediante termo aditivo. (grifou-se)”<sup>4</sup>

Nas palavras do Prof. Marçal: **“O § 1º disciplina a prorrogação dos prazos previstos para as prestações do particular”<sup>5</sup>.** Ou seja, diferentemente da prorrogação contratual por necessidade contínua, o § 1º

<sup>3</sup> AGU. Procuradoria Geral Federal. Departamento de Consultoria. Câmara Permanente de Licitações e Contratos. Parecer nº 13/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. Processo nº: 00407.001847/2013-61.

<sup>4</sup> Processo nº 15.345-1/2015. Interessado: Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ-MT. Assunto: Consulta. Relator: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Parecer nº: 31/2015.

<sup>5</sup> FILHO, Marçal Justen. Op. cit. p. 839.



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 15/2022

versa sobre prorrogação de prazo de etapas de execução, de conclusão e de entrega, referindo-se logicamente ao prazo de execução do escopo contratual a ser entregue pelo particular.

Verifica-se, nesse passo, que os contratos por escopo são celebrados com vistas à conclusão de um objeto específico, o que deve ser feito em atenção ao cronograma de execução/entrega previsto contratualmente, que contempla o tempo necessário para o cumprimento do encargo por parte do contratado e para o recebimento e respectivo pagamento por parte da Administração.

É o caso em apreço, visto que o pacto foi firmado para a realização de concurso público para preenchimento de vagas e formação de cadastro reserva de cargos efetivos da CMP, sendo notório, portanto, que a obrigação da contratada, ao final, é entregar o resultado final do certame à contratante, dentro do prazo estipulado para tanto. Não obstante, há hipóteses em que tal prazo não poderá ser cumprido por fatos alheios à vontade da banca organizadora. Nesse sentido, citamos:

“Como visto, nos contratos de escopo o contratado obriga-se a realizar dada atividade e entregar certo objeto à Administração, como ocorre, por exemplo, com a execução de obra, o fornecimento de bens, etc. Nesses contratos, o contratado dispõe de um prazo, fixado no contrato, para executar o objeto e entregá-lo à Administração, denominado de prazo de execução.

Ocorre, no entanto, com certa frequência, que os contratados não conseguem executar o objeto dentro do prazo fixado no contrato em vista de fatos que não podem ser imputados a eles. Nesses casos, o § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666/93 autoriza a prorrogação.”<sup>6</sup>

Assim, para evitar que o contratado seja prejudicado em virtude de fatos que escapam à sua vontade e à álea ordinária de seu negócio, a Lei de Licitações garante o direito ao contratado de prorrogação do cronograma de execução, nas hipóteses previstas no art. 57, § 1º, que elenca as situações que determinam o aumento do prazo de execução contratual. Deveras, a ocorrência de uma das circunstâncias do dispositivo citado impõe à Administração o dever de providenciar a devolução ao particular do prazo que lhe foi suprimido. Para tanto, é necessário comprovar que a razão determinante para o atraso escapa à responsabilidade do contratado. Vale citar:

Inexiste margem de discricionariedade para a Administração negar a prorrogação, nos casos previstos no art. 57, § 1º. Trata-se de atividade vinculada, cujos pressupostos estão arrolados no texto legal. Não se remete à liberdade de a Administração escolher entre conceder ou não a prorrogação. **A lei exige, isto sim, a rigorosa comprovação da presença de requisitos legais.** Uma vez presentes, surge o direito do particular a obter a prorrogação. A ‘justificativa’ a que alude o § 2º consiste, apenas, na confirmação de que os pressupostos legais estavam presentes no caso concreto.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Op. cit. p. 866.

<sup>7</sup> Idem. p. 841.



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 15/2022

Assim, temos que, excepcionalmente, a Lei n. 8.666/93 prevê a possibilidade de prorrogação dos prazos de entrega do objeto contratual, desde que reconhecida a ocorrência de uma das hipóteses elencadas no § 1º do seu art. 57. Veja-se:

§ 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;

**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.

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

Na hipótese em tela, observa-se que a Comissão do Concurso requer a prorrogação do pacto em razão da ocorrência de fato superveniente que atrasou o cronograma previsto inicialmente, consistente no alto e inesperado índice de reprovação na etapa de investigação social dos candidatos às vagas reservadas por lei a PCD's e negros para o cargo de agente de polícia legislativa, que acarretou a realização de convocação complementar dos subsequentes, através da publicação de novo edital (fl. 659). Ademais, consta que, após as adequações, o resultado final está previsto para 30/12/2022, todavia, a prestação da contratada não se encerra aí, havendo uma série de obrigações contratuais a serem adimplidas posteriormente à entrega do resultado. Cabe ressaltar, ainda, que se tem notícia de que já houve judicialização do certame por candidato, o que também provavelmente impactará no desenvolvimento do cronograma inicial.

Dito isto, no que concerne ao nosso âmbito de atuação, **observa-se conter nos autos motivação acerca da necessidade da prorrogação solicitada, nos termos do §1º, inciso II do art. 57 da Lei de Licitações, decorrente da superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;** lembrando, também, que o § 2º do art. 57 da Lei de Licitações exige que toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

Nesse passo, acerca dos requisitos formais, consta manifestação da Administração da Casa demonstrando interesse na prorrogação do prazo de conclusão do contrato (fls. 652-653), bem como,



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA ADMINISTRATIVA E DE PESSOAL - PARECER INTERNO N. 15/2022

autorização da Presidência para tanto (fls. 654-655). Há, também, concordância expressa da contratada com a prorrogação da avença por mais 60 dias (fl. 660). Por sua vez, nota-se que o contrato está vigente até 31/12/2022 e permite a prorrogação de prazo em sua cláusula quinta – da vigência.

Com relação às condições de habilitação, há nos autos documentos jurídicos, contábeis e certidões fiscais válidas do Instituto Consulplan (fls. 661-676), ressaltando-se que a Administração deve se certificar de que todas as certidões estejam vigentes por ocasião da assinatura do termo aditivo.

Em relação ao aspecto financeiro do aditamento de prazo buscado, vislumbra-se que a hipótese revela situação peculiar em que os serviços serão pagos à Contratada mediante repasse dos valores provenientes da arrecadação dos pagamentos das taxas de inscrição, que foram depositados em conta-corrente aberta especificamente para tal fim (cláusula terceira do instrumento contratual), diante do que se conclui que a prorrogação do prazo em tela não trará dispêndios financeiros para a CMP, que seguirá cumprindo o cronograma de pagamento conforme finalização de cada etapa prevista.

Por fim, entende-se que a minuta do 1º termo aditivo, de fls. 683-684, se encontra adequada para o fim a que se destina.

#### **IV – Conclusão:**

Ante todo o exposto, *no que tange aos aspectos legais/jurídicos e ressaltados os critérios técnicos, econômicos e/ou discricionários*, esta Procuradoria opina pela possibilidade da celebração do 1º termo aditivo com vistas à prorrogação por mais 60 dias do prazo de conclusão do contrato n. 20220035, com fulcro no §1º, inciso II, do art. 57 da Lei de Licitações.

É o parecer que se submete à apreciação e deliberação superior, s.m.j.

Parauapebas, 19 de dezembro de 2022.