



Parecer Jurídico nº 171/2022

Processo Movimento Contábil nº 258/2022

Autoridade Consulente: Setor de Compras, Licitações e Contratos

Assunto: Pedido de aditamento de prorrogação de execução do Contrato 14/2021, referente à “Revisão do Texto do Regimento Interno da Câmara Municipal e alterações na Lei Orgânica Municipal da Estância Turística de São Roque” (Termo Aditivo nº 03/2022).

RELATÓRIO

O Setor de Compras, Licitações e Contratos submeteu minuta de aditamento para aprovação, com a finalidade de prorrogação do prazo de execução do Contrato nº 14/2021, decorrente do Pregão Presencial nº 06/2021, e que tem por objeto a “Contratação de empresa especializada para Revisão do Texto do Regimento Interno da Câmara Municipal e alterações na Lei Orgânica Municipal da Estância Turística de São Roque”.

A prorrogação foi requerida em resposta à notificação extrajudicial anteriormente enviada com finalidade de requerer correções exigidas pela Comissões de Assuntos Relevantes em reunião realizada no dia 05 de maio de 2022. No requerimento, a contratada requer a prorrogação, pedindo a devolução de 22 (vinte e dois) dias para a execução da 2ª Etapa e mais 30 (trinta) dias para a execução da 3ª Etapa.

Como fundamento desta prorrogação, a contratada arguiu fato da administração, que apenas encaminhou notificação extrajudicial na data de 19/05/2022, que foi realizada após deliberação da Comissão de Assuntos Relevantes e Relatório da Coordenadoria Legislativa. Alega, ainda, que foi exigida dela a análise de Resoluções supervenientes à contratação, o que justificaria maior prazo para a conclusão dos trabalhos.

Em breve síntese dos trabalhos internos, a execução contratual havia anteriormente sido suspensa até o dia 27/04/2022, conforme termo aditivo anterior, para que o trabalho até então realizado pela empresa contratada fosse analisado.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Posteriormente, em Ata da 9ª Reunião da Comissão de Assuntos Relevantes (CAR), datada de 05/05/2022, a referida Comissão deliberou que seria enviada uma notificação por este procurador jurídico, após elaboração de relatório levantado pela Coordenadoria Legislativa apontando todas as alterações anteriormente solicitadas e não realizadas até o momento. A notificação deveria prever o prazo de 10 dias para regularização das incorreções.

O Relatório nº 01-2022, de 16/05/2022, após correções, foi encaminhado em sua versão final devidamente assinada no dia 19/05/2022, sendo a notificação extrajudicial enviada na mesma data por *e-mail*.

Após, a contratada enviou resposta a esta notificação, requerendo a prorrogação ora analisada. O Requerimento foi equivocadamente direcionado a este procurador jurídico, que por meio Ofício Câmara nº 37/2022, redirecionou o requerimento ao Presidente da Comissão de Assuntos Relevantes. Este, por sua vez, enviou o Ofício Vereador nº 1408/2022 encaminhado ao Setor de Licitações, Compras e Contratos para tramitação do requerimento de prorrogação.

O Setor de Licitações, Compras e Contratos elaborou a justificativa escrita, bem como a minuta de aditamento que ora se analisa.

O presente procedimento para formalização do termo aditivo requerido veio instruído com os seguintes documentos:

1. Solicitação de prorrogação de prazo (Documento nº 1/2022).
 - 1.1. Ofício Vereador nº 1030/2022, de 27/05/2022 (assinado na mesma data);
 - 1.2. Resposta da Contratada à Notificação Extrajudicial, de 25/05/2022.
2. Documentos - Ofício, Ata e Relatórios (Documento nº 2/2022);
 - 2.1. Notificação Extrajudicial, de 19/05/2022 (assinado e enviado na mesma data);
 - 2.2. Ofício Vereador nº 1030/2022, de 25/03/2022 (assinado na mesma data);
 - 2.3. Ofício Câmara nº 37/2022, de 25/05/2022 (assinado na mesma data);

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

2.4. Ata da 9ª Reunião da Comissão de Assuntos Relevantes (CAR),
de 05/05/2022 (assinada em 17/05/2022);

2.5. Relatório 01/2022, de 16/05/2022 (assinado em 19/05/2022);

3. Documentos de Habilitação (Documento nº 3/2022).

3.1. Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à
Dívida Ativa da União, emitida às 14:31:00 do dia 09/05/2022;

3.2. Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, emitido no dia 27/05/2022,
às 16:02:10;

3.3. Certificado de Regularidade do FGTS, informação obtida em
27/05/2022, 16:06:19;

3.4. Relação de Impedimentos de Contrato/Licitação, emitida em
27/05/2022, às 16:07:22;

3.5. Ficha Cadastral Simplificada, emitida na data de 27/05/2022;

3.6. Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, expedida na data de
30/05/2022, às 09:36:12;

4. Justificativa de aditamento (Documento nº 4/2022);

5. Minuta de Aditamento (Documento nº 5/2022);

6. Ofício solicitando parecer jurídico (Documento nº 6/2022).

O processo foi tramitado para este procurador jurídico na data de 30/05/2022.

É o relatório.

Passo a opinar.



ANÁLISE JURÍDICA

I – Da caracterização do contrato como contrato por escopo

Primeiramente, cabe tecer considerações iniciais acerca da natureza jurídica do contrato em análise, pois são essenciais para verificação da regularidade da prorrogação pleiteada. Trata-se de minuta de aditamento de prorrogação contratual de avença que tem como objeto “a contratação de empresa para revisão do texto do Regimento Interno da Câmara Municipal e alterações na Lei Orgânica Municipal da Estância Turística de São Roque nos termos do Termo de Referência – Anexo I, que acompanha este contrato”.

O Termo de Referência especifica as etapas de realização do objeto da seguinte forma:

- “4.1. Na 1ª Etapa: FASE 1 e FASE 2 – Estudo e comparação – formulação e apresentação das propostas de emendas, revogações e projetos de emendas, revogação e projetos, a ser realizadas em até 45 dias, após assinatura do contrato;
- 4.2. Na 2ª Etapa: FASE 1 e FASE 2 – Apresentação e discussão, por meio de reuniões a serem agendadas, com os vereadores sobre as propostas de emendas, revogações e projetos, a ser realizada em até 45 dias após o término da primeira etapa.
- 4.3. Na 3ª Etapa: FASE 1 e FASE 2 – Apresentação definitiva das propostas de emendas, revogações e projetos, a ser realizada em até 30 dias, após o término da segunda etapa”.

Em relação ao objeto e duração do contrato, a doutrina e jurisprudência diferenciam duas modalidades contratuais: os contratos por prazo certo e os contratos por escopo (ou objeto). A diferença entre estas duas modalidades contratuais são bem explicadas por Rafael Carvalho Rezende Oliveira, cuja transcrição é bastante oportuna:

“Nos contratos por prazo certo, o prazo contratual é fundamental para o cumprimento das obrigações contratuais. O contratado cumprirá as suas obrigações até o final do prazo estabelecido no ajuste (ex.: na contratação de serviços de limpeza, a contratada deverá limpar a repartição pública durante a vigência do prazo contratual). **Considera-se extinto o contrato com o advento do termo final.**

Por outro lado, **nos contratos por escopo, o ajuste será cumprido, independentemente do prazo, com o cumprimento do objeto contratual** (ex.: no contrato para construção de determinado prédio público, o ajuste considera-se adimplido com a finalização da construção, independentemente do tempo necessário). **Os contratos somente se encerram com a entrega do objeto contratado. Isto não quer dizer que o tempo não é importante nessas espécies de contratos. Em verdade, o prazo contratual será fundamental para constatação de eventual mora no cumprimento da obrigação contratual.**

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Ultrapassado o prazo avençado, o contratado continua obrigado a cumprir suas obrigações contratuais, acrescentadas dos ônus do atraso¹ (grifos nossos).

Marçal Justen Filho também apresenta a distinção entre contratos de execução continuada e contratos de execução instantânea (contratos de escopo), apresentando boas balizas:

“Os contratos de execução instantânea impõem à 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)”.

[...]

“Já os contratos de execução continuada impõem à parte o dever de realizar uma conduta que se renova ou se mantém no decurso do tempo. Não há uma conduta específica e definida cuja execução libere o devedor”².

Considerando as citações doutrinárias trazidas aqui, verifica-se que o objeto do contrato ora analisado é por escopo, tendo em conta que o escopo do contrato é a “Revisão do Texto do Regimento Interno da Câmara Municipal e alterações na Lei Orgânica Municipal da Estância Turística de São Roque”, objeto que se exaure no momento em que a terceira etapa é concluída com a “apresentação definitiva das propostas de emendas, revogações e projetos”. O contrato não impõe à parte a obrigação de realizar uma conduta que se renova ou se mantém no decurso do tempo, sendo que, após a entrega definitiva das propostas de emendas, revogações e projetos mencionados, nada mais se poderá exigir da contratada.

Em relação aos contratos por escopo, Marçal Justen Filho esclarece que o prazo de vigência “se destina a delimitar o período de tempo para a execução da prestação pela parte”³. Desta forma, como também menciona Rafael Oliveira, já citado, o prazo é importante para verificação do adimplemento contratual.

A diferenciação entre contratos por prazo certo e por escopo veio reconhecida tanto na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, quanto na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Confira:

“Nos *contratos* por escopo, inexistindo motivos para sua rescisão ou anulação, a extinção do ajuste somente se opera com a conclusão do objeto e o seu recebimento pela Administração, diferentemente dos ajustes por tempo determinado, nos quais o

¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos**. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 400.

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 1.105.

³ JUSTEN FILHO, 2016, p. 1.105.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

prazo constitui elemento essencial e imprescindível para a consecução ou a eficácia do objeto avençado” (TCU, Acórdão 1674/2014-Plenário, Sessão: 25/06/2014).

“EMENTA: CONCORRÊNCIA. CONTRATO. TERMOS DE ADITAMENTO. APOIO À SUPERVISÃO E CONTROLE DE OBRAS CIVIS. ADITIVO ASSINADO APÓS O PRAZO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL. JUSTIFICATIVAS ACOLHIDAS. CONTRATO DE ESCOPO. A VIGÊNCIA CONTRATUAL SOMENTE SE ENCERRA COM A CONCLUSÃO DO OBJETO. REGULAR.

Nos contratos de escopo, a vigência contratual somente se encerra com a conclusão do respectivo objeto” (TCE-SP, Segunda Câmara, Acórdão, TC-011332/026/13, Sessão: 26/11/2019, grifos nossos).

“Contrato por escopo é aquele que Administração Pública tenciona para seu patrimônio um objeto certo e acabado. Neste tipo de contrato, em face da sua natureza jurídica, só haverá extinção natural da avença com o término de seu objeto, ou seja, o contratado deverá realizar todas as condutas previamente estabelecidas no procedimento licitatório.

Dessarte, a relevância da estipulação de prazo nos contratos por escopo visa garantir à Administração Pública que o contratado executará os serviços com padrões mínimos de eficiência e agilidade necessários para a satisfação do interesse público, além de enquadrá-lo em eventual mora de suas responsabilidades nos termos da lei de regência” (TCE-SP, Primeira Câmara, TC-000170/003/07, SESSÃO: 20/03/12).

Cumpre afirmar, por fim, que a prorrogação de contratos por escopo não pode ensejar aumento de remunerações no contrato, conforme entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

“4. Os ajustes destinados aos serviços de regularização fundiária se caracterizam como contratos de escopo, sendo vedadas as prorrogações contratuais que estabeleçam novas remunerações em função do aumento do prazo da vigência contratual” (TCE- SP, Tribunal Pleno, TC-020724/026/11, Sessão: 20/10/2021).

Importante mencionar, no entanto, que, ainda que os contratos por escopo apenas se extingam com a entrega do objeto, as eventuais prorrogações de prazo devem ser realizadas dentro do prazo de vigência, admitindo-se a prorrogação após o decurso do prazo apenas em casos excepcionais. Confira a jurisprudência do Tribunal de Contas da União neste sentido:

“Em regra a prorrogação do *contrato* administrativo deve ser efetuada antes do término do prazo de vigência, mediante termo aditivo, para que não se opere a extinção do ajuste. Entretanto, excepcionalmente e para evitar prejuízo ao interesse público, nos *contratos* de escopo, diante da inércia do agente em formalizar tempestivamente o devido aditamento, é possível considerar os períodos de paralisação das obras por iniciativa da Administração contratante como períodos de suspensão da contagem do prazo de vigência do ajuste” (TCU, Acórdão 127/2016-Plenário, Sessão: 27/01/2016, Rel. André de Carvalho).



No caso, em decorrência do Termo de Aditamento nº 02/2022, o prazo de vigência do contrato foi estendido até o dia 01/06/2022, estando, portanto, tempestiva a prorrogação do contrato desde que assinada até esta data final.

II – Da Prorrogação de prazos para execução do objeto

A prorrogação de prazos de execução dos contratos por escopo vem disposta no art. 57, §1º, da Lei federal n. 8.666/93, que delimita as hipóteses em que se admitem as prorrogações de etapas de execução.

“§ 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.”

Marçal Justen Filho esclarece, ainda, que o deferimento de prorrogação, nos casos previstos no art. 57, §1º, é atividade vinculada, não havendo margem de discricionariedade para a Administração⁴.

Importante mencionar, ainda, que o art. 57, inciso II, não se aplica ao caso, considerando que o objeto do contrato não se amolda ao conceito de serviço de prestação contínua, haja vista, que, como já demonstrado, o serviço se exaurirá com a entrega definitiva “das propostas de emendas, revogações e projetos”, não havendo, portanto, um serviço de prestação contínua.

Em adição ao art. 57, §1º, o art. 79, §5º, complementa o dispositivo da seguinte forma: “Ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 1.124.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

execução será prorrogado automaticamente por igual tempo”. O Tribunal de Contas da União entende que, apesar da expressão “prorrogado automaticamente”, é necessária a formalização de termos aditivos para a devolução dos prazos. Confira:

“12. A disposição contida no § 5º do art. 79 da mesma Lei (“ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo” - grifo meu) não respalda prorrogações sem a devida formalização. Embora a devolução desses períodos de paralisação ou impedimento ao prazo de execução estabelecido na avença seja um direito subjetivo do contratado garantido pela Lei, devem ser observados, igualmente, além do disposto no parágrafo único do art. 60, os comandos dos parágrafos 1º e 2º do art. 57 e do parágrafo único do art. 61. Assim, os motivos que ensejam a prorrogação devem estar apresentados e justificados no processo de contratação, a dilação tem que ser previamente autorizada pela autoridade competente e formalizada mediante aditamento, que deve ser publicado na imprensa oficial como condição indispensável para sua eficácia” (TCU, Acórdão 2353/2006 – PLENÁRIO, Sessão: 06/12/2006, Rel. Valmir Campelo).

A regra prevista no art. 79, §5º, em cumulação com as hipóteses do art. 57, §1º, da Lei federal n. 8.666/93 visa a preservar que a exceção do contrato não cumprido não seja equivocadamente utilizada e prejudique injustamente o particular em razão do decurso de prazos em que não houve sua culpa. Desta forma, para que, eventualmente, a Administração possa reconhecer a mora do particular contratado e, sendo o caso, aplicar sanções, é necessário que sejam antes devolvidos os prazos em que a execução pela parte contratada ficou prejudicada.

No sentido da possibilidade de prorrogação dos prazos nas hipóteses em que a Administração concorre para a interrupção da execução:

“Súmula 191-TCU: Torna-se, em princípio, indispensável a fixação dos limites de vigência dos contratos administrativos, de forma que o tempo não comprometa as condições originais da avença, não havendo, entretanto, obstáculo jurídico à devolução de prazo, quando a Administração mesma concorre, **em virtude da própria natureza do avençado**, para interrupção da sua execução pelo contratante” (grifos nossos).

No caso, a prorrogação pleiteada é legítima, considerando que a Administração Pública concorreu, em virtude da própria natureza do avençado, para a interrupção da execução do objeto, nos termos da Súmula 191-TCU.

A natureza do avençado pode ser extraída da própria necessidade de deliberações de Comissão Parlamentar (Comissão de Assuntos Relevantes, no caso), órgão colegiado de natureza política, que, para marcação de reuniões, depende da agenda de seus componentes. Desta forma, a devolução de prazo se justifica com

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

fundamento em paralização por parte da Administração, decorrente da própria natureza do avençado.

Adicionalmente, de fato, durante o período de vigência contratual, houve diversas alterações no Regimento Interno, sendo elas realizadas pelas Resoluções 03/2022, 04/2022, 05/2022, 06/2022, 07/2022, 08/2022, 09/2022, 10/2022, 12/2022, 13/2022 e 14/2022, o que justificaria a prorrogação do cronograma de execução com fulcro no art. 57, §1º, I, uma vez que há alteração no próprio objeto contratual (revisão do Regimento Interno) em virtude de fatos jurídicos supervenientes (Resoluções de 2022) ao contrato.

Importante apenas conscientizar a Administração que, nos contratos por escopo, deve ser evitado o prolongamento excessivo dos prazos contratuais, uma vez que a prorrogação por largos prazos decorrente de fatos da Administração pode, eventualmente, levar ao desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, em prejuízo à própria Administração. Desta forma, é importante que se unam esforços para que a Administração não provoque novas paralisações na execução contratual.

III – Da minuta de aditamento

A minuta se encontra em boa ordem, devendo, todavia, constar na minuta apenas o ato que autorizou a prorrogação.

Assim, sugere-se aqui, o acréscimo de trecho na Cláusula 5 da minuta de aditamento, a seguinte redação: “O aditamento foi previamente autorizado pela Presidência da Câmara, por meio do Ofício __/2022”, em cumprimento ao que dispõe o art. 61 da Lei federal n. 8.666/93.

Sugiro, ainda, correção de ordem redacional na cláusula 6.2, substituindo a expressão “estando” por “estendendo”.

No mais, o termo aditivo distingue corretamente os prazos de vigência e de execução, prorrogando ambos uma vez que a prorrogação da execução contratual depende da prorrogação da própria vigência do contrato.



DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, aprovo a minuta de aditamento, solicitando apenas duas correções.

Solicito o acréscimo de trecho na Cláusula 5 (Fundamento) especificando o ato que autorizou a prorrogação, sugerindo a redação abaixo:

“O aditamento foi previamente autorizado pela Presidência da Câmara, por meio do Ofício __/2022”.

Sugiro, ainda, correção de ordem redacional na cláusula 6.2, substituindo a expressão “estando” por “estendendo”.

Em termos de procedimento, deve ser juntada a autorização da autoridade competente, nos termos do art. 57, §2º, da Lei federal n. 8.666/93⁵.

Por fim, a publicação do aditamento deve se dar em obediência ao art. 61, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93⁶.

É o parecer.

São Roque, 31 de maio de 2022

Jônatas Henriques Barreira
Procurador Jurídico

⁵ Art. 57, §2º: “Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato”.

⁶ Art. 65, Parágrafo único da Lei 8.666: “A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei”.