

Processo: 18009/3/65/2

Nome : Gerência de Infraestrutura e Manutenção da Rede de Saúde

Assunto : 6º Termo Aditivo ao Contrato n.º 574/2020

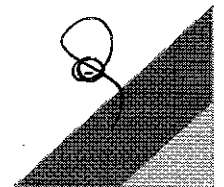
PARECER N° 765 / 2022

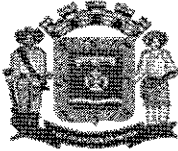
1. Relatório:

Por oportuno, salienta-se que o exame do procedimento restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos, excluídos, por tanto, aqueles de natureza técnica, fora do campo jurídico. Partimos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, bem como, aos requisitos legalmente impostos, notadamente a fiscalização *in locu* por profissional credenciado no CREA.

Cuida-se de pedido de análise jurídica requerida através do Despacho n° 268/2021, evento n° 6, referente à possibilidade jurídica da assinatura do 6º Termo Aditivo de Prorrogação de Prazo ao Contrato n° 574/2020, por um período de 120 dias e a prorrogação da obra por um período de 90 dias, celebrado entre o Município de Goiânia com a interveniência da Secretaria Municipal de Saúde, e a Empresa ARW CONSTRUÇÕES EIRELI, CNPJ n° 37.034.330/0001-08.

Na justificativa apresentada pela engenheira civil Regina Lúcia de Deus, a dilatação do prazo em 120 dias deve-se às alterações no projeto estrutural, realizadas pela administração e também devido ao atraso de entrega dos materiais na obra. Primeiro, o fornecedor de aço gastou mais de sessenta dias para entregar a ferragem, que foi usada na fase estrutural da obra. Segundo, o fornecedor de tijolos, não possuía o material em estoque, acarretando em um atraso de aproximadamente duas ou





mais semanas para entrega. Estas situações ocasionaram um atraso no andamento da obra de maneira geral. Somando a isso, o 5º Aditivo de material e de serviço está em andamento, não sendo possível o fechamento do contrato nº 574/2020 do CSF Riviera sem aprovação do processo do Aditivo, pois a empresa ainda tem 34,43% a receber de todo o contrato. Informaram ainda que a obra já está praticamente concluída faltando apenas a limpeza final da obra, conforme Despacho nº 268/2021 da Gerência de Infraestrutura e Manutenção da Rede de Saúde.

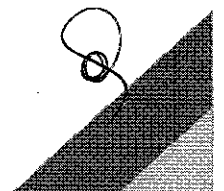
Pontue-se que o contrato já teve seu prazo de vigência e execução prorrogado por 120 dias através do 2º Termo Aditivo a partir de 01/02/2021; novamente prorrogado a vigência do contrato por mais 120 dias e o prazo de execução prorrogado por mais 90 dias, através do 3º Termo Aditivo a partir de 01/06/2021; por fim, teve outra prorrogação na vigência do contrato por mais 120 dias e o prazo de execução prorrogado por mais 90 dias, através do 4º Termo Aditivo a partir de 29/09/2021.

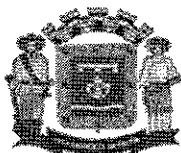
Desta forma, o presente parecer **analisará apenas a possibilidade de prorrogação da vigência do Contrato nº 574/2020 por mais 120 dias e o prazo de execução prorrogado por mais 90 dias, conforme solicitação contida no Despacho nº 268/2021.** Sendo assim, a manifestação se dará sob o ponto de vista estritamente jurídico, afastando a apreciação de questões técnicas e valores, que ficam a cargos de outros setores da SMS. Ainda, ressalta-se que a presente apreciação não importa em análise das fases já superadas do processo.

Em síntese, é o relatório.

2. Fundamentação:

Preliminarmente, é importante salientar que o exame do procedimento, restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos, presumindo a veracidade ideológica dos documentos acostados. Cabendo à autoridade competente verificar a exatidão dessas informações, zelando para que todos os atos processuais





sejam praticados tão somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

Via de regra, a duração dos **ajustes deve ficar adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários**, vide art. 57 da Lei 8666/93 e art. 167, I e II, da CRFB. Ou seja, deve-se respeitar o prazo anual máximo de vigência dos créditos orçamentários, que corresponde ao ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro), em atenção ao princípio da anualidade orçamentária (art. 34 da Lei n. 4.320/64).

O intuito do legislador, para a doutrina, teria sido admitir a contratação apenas nas hipóteses em que a Administração Pública tenha recursos necessários para pagar o contratado, garantindo-se, desta maneira, responsabilidade e planejamento com os gastos públicos.

Há que se ressaltar que **o prazo de vigência não se confunde com o prazo de execução**. Isto porque o primeiro se refere a todo o contrato (execução, recebimento e pagamento), enquanto o segundo apenas estabelece o prazo necessário à conclusão do objeto pela contratada.

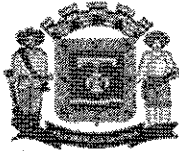
Sobre o tema, Nielbuhr apresenta as seguintes lições:

“(...) o contrato é vigente a partir do momento em que ele está apto a produzir efeitos. Ele deixa de ser vigente quando não está mais apto a produzir efeitos, quando as partes já cumpriram as suas obrigações.

Prazo de execução é o tempo determinado no contrato para que o contratado execute o seu objeto. Ora, o contratado deve executar uma prestação. O prazo de execução é o prazo que ele dispõe para executá-la.

O prazo de execução normalmente não se confunde com o prazo de vigência. Isso porque, via de regra, o contratado executa o seu objeto, cumpre a sua obrigação, e a Administração, contratante, dispõe de outro prazo para receber o objeto e realizar o pagamento. A administração somente cumpre sua obrigação quando realiza o pagamento. Enquanto ela não paga, há obrigações pendentes e o contrato continua vigente. Por via de consequência, cabe afirmar que o prazo de vigência é usualmente mais longo do





que o prazo de execução. Como salientado, a execução do objeto por parte do contratado não encerra a vigência se ainda há obrigações a serem cumpridas pela outra parte, isto é, se a outra parte ainda deve realizar o pagamento”.

Em resumo, a vigência pode ser prorrogada pelo prazo necessário à conclusão, recebimento e pagamento do objeto, **mas o prazo de execução deverá respeitar, em cada caso, a particularidade do objeto a que se relaciona, conforme verificado em estudo técnico.**

O pedido de Aditivo em questão é referente à prorrogação da vigência do Contrato nº 574/2020 por mais 120 dias e o prazo de execução prorrogado por mais 90 dias. Para analisar a legalidade da prorrogação do contrato em comento há que se observar primeiramente o que está disposto no contrato a respeito da prorrogação. A Cláusula sexta trata no item 6.3 dos casos de prorrogação, vejamos:

6. CLÁUSULA SEXTA – DA VIGÊNCIA / DO PRAZO / DA PRORROGAÇÃO

6.1. O contrato entrará em vigor na data de sua assinatura e expirará 180 (cento e oitenta) dias **CORRIDOS** após o recebimento da ordem de serviço, ou seja, o prazo concedido para conclusão total dos serviços conforme estabelecido no Cronograma Físico Financeiro;

(...)

6.3. DA PRORROGAÇÃO

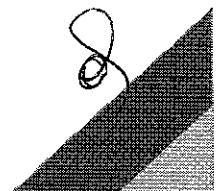
6.3.1 – Quando devidamente justificado e aceito pela Administração, poderá ser prorrogado o prazo de entrega, mediante termo aditivo de prazo, conforme legislação vigente.

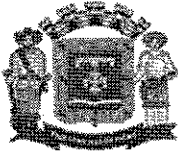
Por outro lado, para se autorizar um aditivo, é necessário observar o rol criado pela legislação e constante no §1º do Art. 57 da Lei nº 8.666/93, senão vejamos:

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

§ 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.

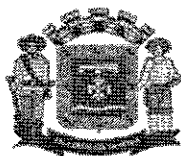
§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

Por outro lado, conforme leciona o professor Ronny Charles Lopes de Torres as hipóteses enumeradas pelo dispositivo legal não são as únicas a justificar a prorrogação, mas são elas as únicas a possibilitar a prorrogação sem penalização da empresa, já que o dispositivo prevê situações em que a ampliação do prazo de execução ou da vigência contratual decorreu de interesse da Administração, culpa administrativa e/ou fatos imprevisíveis.

Assim, no tocante à celebração de termo aditivo objetivando a prorrogação do prazo de vigência contratual, esta somente será admitida em situações excepcionais, devidamente justificadas e previamente autorizadas pela autoridade competente para celebrar o contrato (art. 57, §1º da Lei 8666/93).

Em qualquer situação legal, a necessidade de demonstração da subsunção a uma das hipóteses tratadas na Lei nº 8.666 faz-se imperiosa, devendo ser expressamente tratada nos autos pela Administração, pois a ocorrência ou não de um dos eventos ali dispostos implica na completa distinção entre as providências que devem ser adotadas pela Administração Pública.

Assim, ao entender que o atraso na execução da obra pode ser tributado à empresa contratada, deve a administração iniciar o procedimento de aplicação de penalidade, oficiando a contratada para apresentar defesa, no prazo legal,



sob pena de aplicação das sanções previstas na lei, no edital e no contrato, sem prejuízo do dever de indenizar os prejuízos causados à Administração, com o posterior registro das sanções no sistema eletrônico pertinente.

Nesse prisma, se o atraso decorrer de dolo ou culpa do contratado, o mesmo deve ser sancionado, independentemente da prorrogação ou extinção do contrato, que apenas se opera com a conclusão e recebimento do objeto.

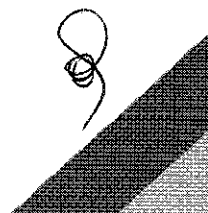
Neste sentido, é necessário respeitar o cronograma de execução inicialmente estabelecido. Apenas em caso de culpa da Administração ou circunstâncias extraordinárias ou imprevisíveis, é possível, legalmente, a prorrogação do prazo para execução, uma vez que, **se a culpa é do contratado, este estará em mora e deverá cumprir as prestações a seu cargo, sendo punido pelo atraso verificado, conforme estabelecido em lei e no contrato.**

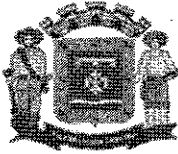
Assim sendo, eventual alteração do prazo de execução deve ser devidamente justificada com a alteração do cronograma físico-financeiro do serviço, de acordo com os motivos que tenham dado causa a tal necessidade de prazo a mais para a execução integral do objeto.

Portanto, admite-se a prorrogação, com a ressalva de que, **caso a atraso tenha ocorrido por culpa do contratado, DEVE SER PRORROGADA APENAS A VIGÊNCIA, mantendo-se o prazo de execução, devendo a empresa ser constituída em mora.**

Isto porque, na prorrogação do prazo, o que não se admite é que o particular seja beneficiado por eventual mora no cumprimento de seus deveres. Ou seja, **não devem seus prazos serem prorrogados se agiu com culpa, impondo-se, se for o caso, a aplicação das penalidades previstas no contrato para o caso de mora.**

Sobre este ponto, destaque-se que **competete ao fiscal do contrato zelar pelo efetivo cumprimento dos prazos**, comunicando à autoridade superior acerca





de atrasos protagonizados pelo contratado, conforme preconiza o art. 67 caput e § 1º da Lei nº 8.666/93:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

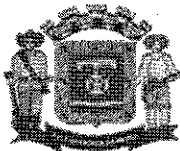
§ 1º O representante da Administração anotará as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Pontue-se que as alterações de um contrato, portanto, devem constituir exceção, sendo desejável, na realidade, que os prazos e valores estabelecidos inicialmente sejam suficientes à execução do objeto. Não é por outra razão, aliás, que toda e qualquer alteração contratual, aí incluída a prorrogação de prazo, **deve ser precedida de motivação idônea**, à luz do art. 57, §2º, da Lei nº 8.666/93.

Nesse ponto, destaca-se que deve constar dos autos a autorização prévia do gestor da pasta (Secretário de Saúde) para a prorrogação, com sua aposição de "autorizo" acompanhada da justificativa/motivação do ato pela mesma autoridade em busca da celebração do termo.

Ainda, é preciso registrar que a decisão de prorrogar deve trazer clara e objetivamente as razões pelas quais a escolha do gestor será a de prorrogar o ajuste, demonstrando o interesse público a ser perseguido, a razoabilidade da decisão, enfim, os motivos que a levaram a tomar esta e não outra medida.

No mais, os motivos revelados na decisão devem ser consistentes o bastante para a concessão do elastecimento temporal pretendido para a finalização da obra. Há ainda de restar presente nos autos, relatório atualizado da obra (inclusive com fotografias, se possível).



Aqui, recomenda-se que o mesmo deverá ser trazido ao processo, lembrando o cuidado no planejamento (da obra), a fim de que sejam evitados eventuais transtornos e demoras na consecução do objeto, ensejadoras de responsabilização.

Pontue-se que a prorrogação do prazo de vigência implica a necessidade de extensão da garantia contratual, devendo a Administração providenciar junto à contratada a renovação da garantia para que perdure durante toda a vigência do ajuste.

Repise-se que é com base no instrumento contratual ou no termo aditivo que o setor competente do órgão pode proceder ao empenho da despesa, para posterior liquidação da mesma e realização do pagamento devido, na forma prevista nos artigos 58 a 67 da Lei Federal nº 4.320/46 (normas gerais de direito financeiro). **Nesta esteira o posicionamento do Tribunal de Contas da União sobre o tema:**

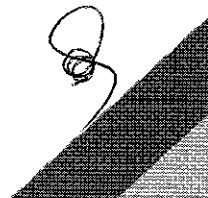
Alterações contratuais sem a devida formalização mediante termo aditivo configura contrato verbal, que pode levar à apenação dos gestores omissos quanto ao cumprimento do dever. (Acórdão n.º 1227/2012-Plenário, TC 004.554/2012-4, rel. Min. Valmir Campelo, 23.5.2012).

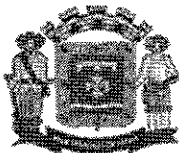
Abstenha-se de autorizar a execução de serviços sem cobertura contratual, em conformidade com o disposto no artigo 60, parágrafo único, e artigo 62 da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão 452/2008 – Plenário).

Celebre termo de aditamento previamente à expiração do prazo contratual, de modo a evitar a execução de serviços sem cobertura contratual, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão 740/2004 – Plenário).

É imperioso o registro de que **é vedada a realização de despesa sem prévio empenho**, pelo art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64.

Isto posto, em se confirmando as informações técnicas e amparadas pelas justificativas que devem ser trazidas aos autos, o caso em tela poderá comportar o referido aditamento de prazo de vigência, em caso de subsunção dos fatos ocorridos à norma regulamentadora dos casos permissivos de aditamento aos contratos administrativos (art. 57, §1º da lei n. 8666/93) configurando-se a





compatibilidade com os parâmetros legais, a depender da demonstração dos fatos e motivação da autoridade.

Por outro lado, salienta-se que a celebração do Termo Aditivo deverá ser efetivada dentro do prazo de vigência contratual, conforme entendimento da Corte de Contas da União, no Acórdão n. 100/2008-Plenário.

Por fim, para que se analise um Contrato/Aditivo em seu viés jurídico, devemos observar o artigo 55 da Lei nº 8.666/93, que estabelece as cláusulas mínimas de um contrato administrativo, sendo esse o prisma de verificação:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- V - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VI - os casos de rescisão;
- VII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

Portanto, adequada a minuta do 6º Termo Aditivo de prorrogação do prazo de vigência e execução do Contrato nº 574/2020.

3. Conclusão:

Por oportuno, sublinhe-se que a presente apreciação tomou por base as peças constantes dos autos e restringiu-se aos aspectos jurídicos, presumindo-se verdadeiras as alegações, documentos, valores e o conteúdo ideológico destes, conforme consta nos autos, opino pela **possibilidade jurídica, em tese, de prorrogação de prazo ao Contrato nº 574/2020, por um período de 120 dias e a prorrogação da execução da obra por um período de 90 dias, e sem ônus à Administração, desde que sejam atendidas as seguintes ressalvas:**



1. Seja efetivada através de termo aditivo e dentro do prazo de vigência do contrato;
2. Seja autorizado o aditivo pelo Gestor, conforme previsto no § 2º do Art. 57 da Lei 8666/93;
3. Seja juntado aos autos pela área técnica, documento que comprove o interesse público na manutenção do contrato e finalização da obra e as respectivas justificativas;
4. Seja comprovado nos autos a extensão da garantia contratual, devendo a Administração providenciar junto à contratada a renovação da garantia para que perdure durante toda a vigência do ajuste.

De todo modo, salienta-se que o presente exame limitou-se aos aspectos jurídicos, tomando por base exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos e da conveniência e oportunidade que ficam a cargo dos Órgãos competentes deste Município.

Cumpre anotar que o “*parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa*”. (Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377). Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo.

É o parecer, S.M.J.

Encaminhe os autos a **Gerência de Contratos, Convênios e Credenciamento**, para conhecimento e providências.

Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Saúde, aos 20 dias do mês de abril de 2022.


Fernando Franco de Carvalho Marques
Chefe da Advocacia Setorial

Decreto n. 127/2022
OAB/GO n. 37457