



ESTADO DE SANTA CATARINA
PODER JUDICIÁRIO

PARECER

Assessoria Técnico-Jurídica

Parecer Referencial DMP n. 016.001

Assunto: Prorrogação do prazo de execução de contratos por escopo. Ocorrência de caso fortuito, força maior, fato de terceiro ou fato do príncipe. 1) Lei n. 8.666/1993; necessidade de caracterização de uma ou mais hipóteses do art. 57, § 1º, da Lei n. 8.666/1993; formalização por meio de aditivo. 2) Lei n. 14.133/2021; dilação automática do prazo executivo; formalização por termo de apostilamento. Artigos 111 e 115 da Lei n. 14.133/2021; Aplicação da Resolução GP n. 36/2019.

Senhor Diretor,

Cuida-se de parecer referencial acerca da prorrogação do prazo de execução nos contratos por escopo, mediante a ocorrência comprovada de fatos de terceiros ensejadores da dilação, consoante evidenciado no art. 57, § 1º, da Lei n. 8.666/1993 e nos arts. 111 e 115 da Lei n. 14.133/2021.

1. Justificativa da adoção do parecer referencial

A emissão de pareceres pela Assessoria Técnico-Jurídica da DMP para prorrogação do prazo de execução de contratos por escopo, mediante a ocorrência de fatos de terceiros, depende apenas do cumprimento de requisitos específicos determinados nas Leis n. 8.666/1993 e 14.133/2021, sendo prescindível a análise jurídica a cada caso concreto.

A atividade de parecerista é apenas uma dentre tantas realizadas pelos assessores jurídicos, os quais também respondem a consultas, participam de reuniões, de grupos multidisciplinares de contratações inéditas, gerem a regularização de bens imóveis e realizam treinamentos.

Por se tratar de demanda repetitiva nesta Assessoria Técnico-Jurídica, entende-se aplicável a figura do parecer referencial.

A aplicação de Pareceres Referenciais a casos repetitivos analisados pela Assessoria Técnico-Jurídica da Diretoria de Material e Patrimônio foi autorizada pela Resolução n. 36, de 29 de agosto de 2019, do Gabinete da Presidência. Utiliza-se em processos administrativos que demandam simples conferência dos dados e/ou dos documentos constantes nos autos a exemplo dos pedidos de prorrogação de prazo de execução contratual sem a documentação comprobatória.

Ressalta-se que a aplicação do presente parecer referencial restringe-se aos termos de contrato, não se espraiando para os instrumentos análogos de contrato, a exemplo da nota de empenho, por necessitar de maior intervenção desta Assessoria Jurídica.

2. Da aplicação do parecer referencial às prorrogações de prazo de execução de contratos por escopo - Lei n. 8.666/1993

Os contratos administrativos podem ser classificados como de prazo certo ou por escopo.

Os contratos por prazo certo são aqueles cuja extinção está vinculada ao escoamento do prazo inicialmente estipulado, independentemente da conclusão do objeto contratado.

Neste tipo de contrato, a vigência é determinada exclusivamente pelo tempo, sendo o prazo o fator decisivo para a sua extinção, geralmente utilizado para a prestação contínua de serviços, onde o interesse da Administração está em manter uma atividade ou serviço por um período específico. Em outras palavras, o contrato por prazo certo se extingue automaticamente ao final do período contratado, mesmo que o objeto do contrato não tenha sido integralmente cumprido.

Os contratos por escopo, por outro lado, são aqueles cuja extinção está diretamente vinculada à conclusão do objeto contratado, interessando para a Administração Pública o resultado final da execução contratual, como a conclusão de uma obra, a entrega de um projeto ou a implementação de um sistema. O término do contrato ocorre quando o objeto previsto é completamente realizado, independentemente do tempo decorrido, todavia, mesmo nos contratos por escopo, deve-se estipular um prazo de vigência, conforme exigido pelo artigo 57, § 3º, da Lei n. 8.666/93, que proíbe expressamente a pactuação de contratos com prazo indeterminado. Assim, é necessário que exista um marco temporal para assegurar o controle e a fiscalização adequada do contrato.

É importante destacar que, enquanto os contratos por prazo certo priorizam a continuidade do serviço, os contratos por escopo priorizam a entrega de um resultado específico, ainda que dentro de um prazo estipulado. Em ambos os casos, o planejamento adequado e a clareza na definição dos termos contratuais são essenciais para assegurar a boa execução dos contratos administrativos.

Esclarecidos os indispensáveis conceitos, é sabido que a prorrogação dos prazos de execução em contratos por escopo deve observar as disposições estabelecidas no art. 57, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, que permite tal extensão em situações excepcionais e justificadas, mantendo as demais cláusulas do contrato e assegurando a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro.

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, conforme prevê o art. 57, § 1º, da Lei n. 8.666/93:

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.

Para aplicar a norma legal corretamente, é oportuno trazer à luz o ensinamento de Luís Carlos Alcoforado que, ao discorrer sobre as hipóteses, a motivação e forma de autorização da prorrogação, amparada pela disposição legal supratranscrita, assim se manifesta:

Somente se justifica a prorrogação contratual se ocorrer um dos motivos de que tratam os incisos do § 1º do art. 57.

Para a prorrogação, se impõe que a Administração apresente o motivo que a justifica, mediante manifestação por escrito, num exercício de subsunção do fato à norma, indispensável à prévia autorização da autoridade competente para celebrar o contrato.

Seria despidendo dizer, se não fosse a constatação de alguns casos em que as partes buscam a ampliação tardia do contrato, que os atos preparatórios da prorrogação devem ser ultimados antes do prazo do término da relação jurídica.

Se após o prazo de vigência do contrato, o contratado continua a executá-lo, sem que a prorrogação tenha sido formalizada, mas com o consentimento tácito da contratante, assiste-lhe o direito de receber pelo que prestou, para se evitar o enriquecimento ilícito da Administração (Licitação e Contrato Administrativo, Brasília: Brasília Jurídica, 2ª ed., 2000, p. 325 e 326).

No mesmo sentido, Marçal Justen Filho aborda com exatidão o processo de deferimento da prorrogação:

10) Deferimento da prorrogação nos casos do § 1.º

Inexiste margem de discricionariedade para a Administração negar a prorrogação, nos casos previstos no art. 57, § 1.º. 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 dos requisitos legais. Uma vez presentes, surge o direito do particular a obter a prorrogação. A “justificativa” a que alude o § 2.º consiste, apenas, na confirmação de que os pressupostos legais estavam presentes no caso concreto.

Cabe à Administração promover a documentação das ocorrências, efetivando os levantamentos e produzindo as provas necessárias. Nesse procedimento, deverá observar-se o princípio do contraditório. O particular deverá ser ouvido e poderá indicar as provas necessárias à demonstração de seu direito. Uma vez documentados os fatos, ouvir-se-á a autoridade competente, à qual caberá “autorizar” previamente a prorrogação (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Ed. 2019, Disponível: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/98527100/v18/page/RL-1.12>. Acesso: 24 jun. 2024).

O § 1º do art. 57 da Lei n. 8.666/1993 prevê a possibilidade de prorrogação dos prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega dos contratos administrativos, desde que mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, mediante a

ocorrência de situações excepcionais devidamente documentadas. Entre as hipóteses que justificam tal prorrogação, encontram-se a alteração do projeto ou especificações pela Administração, a superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, a interrupção da execução do contrato ou a diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração, o aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, o impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência, e a omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos.

A alteração do projeto ou especificações pela Administração, prevista no inciso I, implica a modificação unilateral das condições originais da contratação, com o objetivo de promover uma melhor adequação aos interesses públicos, sendo essa alteração uma causa suficiente para justificar a prorrogação dos prazos contratuais, desde que seja demonstrado que a modificação inviabilizou o cumprimento dos prazos inicialmente pactuados, evidenciando, por exemplo, a necessidade de aquisição de novos materiais ou a contratação de mais pessoal, conforme a complexidade das mudanças efetuadas.

No caso de superveniência de fato excepcional ou imprevisível, conforme o inciso II, trata-se de um evento que, por sua natureza, não poderia ser antecipado ou controlado pelas partes, alterando substancialmente as condições de execução do contrato e impossibilitando o cumprimento dos prazos originalmente estabelecidos. Essa categoria abrange situações de força maior e caso fortuito, que exigem uma análise detalhada das circunstâncias para confirmar a impossibilidade de atendimento ao cronograma inicial.

A interrupção da execução do contrato ou a diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração, prevista no inciso III, presume a impossibilidade de cumprimento dos prazos contratuais, devendo-se verificar se o cronograma efetivamente não poderia ser cumprido em decorrência da alteração do ritmo ou da cessação das atividades determinadas pela Administração, configurando-se como uma causa justificada para a prorrogação dos prazos.

O aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, conforme o inciso IV, impõe ao particular a demonstração de que não possuía condições para cumprir a nova quantidade no prazo originalmente estabelecido. A prorrogação dos prazos será admissível apenas se evidenciado que a ampliação das quantidades inviabilizou o cumprimento do cronograma anterior, sendo imprescindível a comprovação de que o particular não poderia atender à demanda aumentada no mesmo prazo.

O impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro, nos termos do inciso V, engloba tanto atuações voluntárias quanto involuntárias de terceiros que, de alguma forma, obstaculizem a execução do contrato. A Administração deve reconhecer esse impedimento em documento contemporâneo à sua ocorrência, evitando que eventos não comprovados sejam utilizados como justificativa para a prorrogação dos prazos contratuais.

A omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos, de que resulta impedimento ou retardamento na execução do contrato, prevista no inciso VI, consagra o princípio da *exceptio non adimpleti contractus*, reconhecendo que a ausência de cumprimento dos deveres pela Administração inviabiliza o cumprimento tempestivo dos deveres do particular. A prorrogação dos prazos será concedida somente se for demonstrada a relação de causalidade entre a omissão da Administração e o atraso na execução contratual.

A prorrogação dos prazos contratuais deve ser justificada por escrito e autorizada previamente pela autoridade competente, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), que exige a rigorosa comprovação dos pressupostos legais para a concessão dessa prorrogação. A documentação das ocorrências e a produção das provas necessárias são etapas fundamentais para assegurar a validade da prorrogação, devendo ser observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, garantindo ao particular a oportunidade de demonstrar seu direito à prorrogação dos prazos contratuais.

As unidades técnicas e as unidades demandantes, conforme o caso, devem se manifestar sobre a efetiva ocorrência da hipótese de dilação veiculada sob os aspectos técnicos que lhes sejam pertinentes.

Dessa maneira, para a prorrogação do prazo de execução de contratos celebrados sob a égide da Lei n. 8.666/93 devem ser observadas as seguintes condições:

1) caracterização da necessidade de prorrogação: deverá estar comprovada a ocorrência de fato excepcional que justifique o descumprimento do prazo contratual, podendo ser caso fortuito ou força maior (inciso II), fato de terceiro (inciso V) ou fato do príncipe (incisos I, II, IV ou VI);

2) justificativa devidamente documentada: a justificativa para a prorrogação deve ser formalizada e documentada, explicando claramente as razões pelas quais a execução do contrato não pôde ser concluída dentro do prazo originalmente estabelecido;

3) subsunção às hipóteses legais: deve ser analisada a subsunção das justificativas apresentadas às hipóteses legais previstas para prorrogação do prazo de execução, conforme art. 57, § 1º, da Lei n. 8.666/1993;

4) autorização: a prorrogação deve ser autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato, autorização esta que deve ser formalizada por escrito;

5) a alteração do prazo de execução deve ser formalizada mediante a celebração de aditivo ao contrato, mencionando explicitamente a modificação ocorrida no prazo executivo;

6) lista de verificação confirmando a presença de todos os requisitos acima enumerados (doc. 10609376);

7) informação indicando a subsunção do caso concreto ao Parecer Referencial DMP n. 016.001;

8) decisão do Diretor de Material e Patrimônio acolhendo a subsunção do caso concreto ao Parecer Referencial DMP n. 016.001; e

9) assinatura do aditivo pelo Diretor-Geral Administrativo.

3. Da aplicação do parecer referencial às prorrogações de prazo de execução de contratos por escopo - Lei n. 14.133/2021

O artigo 115 da Lei n. 14.133/2021 dispõe a obrigação das partes em cumprir fielmente as condições estabelecidas no contrato e na Lei, sob pena de aplicação de sanções decorrentes da inexecução total ou parcial do avençado:

Art. 115. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

Marçal Justen Filho explica que o dispositivo acima citado consagra a prevalência das regras contratuais e seu dever de cumprimento:

1.3) A prevalência das regras contratuais

É imperioso reconhecer que as regras contempladas no contrato, que foram consagradas pelo edital (diretamente ou em anexo) devem prevalecer sobre as previsões legais. O licitante participa da licitação tomando em vista as condições previstas no edital. Esse ato administrativo é presumido como legítimo. Eventuais infrações à lei não podem ser opostas ao contratado, que formulou proposta tomando em vista as condições do edital.

2) O dever de cumprimento fiel da avença

A pactuação de um contrato produz efeitos vinculantes para ambas as partes. Incumbe aos contratantes executar de modo fiel e tempestivo todas as obrigações previstas no contrato e que decorram de previsão. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021).

Como se observa, os prazos contratuais devem ser estritamente cumpridos, o que significa dizer que as regras estampadas no instrumento convocatório não poderão ser violadas pela Administração e pelos licitantes, permanecendo válidas ao longo da licitação e da execução dos contratos decorrentes.

A Lei n. 14.133/2021 estabelece que a prorrogação do prazo de execução é possível, desde que devidamente justificado (art. 6º, XVII):

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...]

XVII - serviços não contínuos ou contratados por escopo: aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto;

A dilação do prazo se faz possível somente quando evidenciada hipótese excepcional que justifique seu descumprimento, devendo estar comprovada ocorrência de caso fortuito ou de força maior, fato de terceiro ou fato do príncipe. Veja-se os comentários de Marçal Justen Filho sobre o art. 111 da Lei n. 14.133/2021:

Art. 111. Na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.

Parágrafo único. Quando a não conclusão decorrer de culpa do contratado:

I - o contratado será constituído em mora, aplicáveis a ele as respectivas sanções administrativas;

II - a Administração poderá optar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotará as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.

[...]

6) Ausência de cumprimento do prazo sem culpa das partes

Eventualmente, a inviabilidade do cumprimento dos prazos contratuais será decorrente de eventos não imputáveis às partes. Essas diversas figuras serão examinadas a propósito dos comentários ao art. 124, adiante.

6.1) Caso fortuito ou de força maior

Uma das hipóteses possíveis é a força maior ou caso fortuito. Trata-se da ocorrência de um fato excepcional e imprevisível, estranho à vontade

das partes e que impossibilite o cumprimento dos prazos anteriormente previstos.

6.2) Fato de terceiro

Uma outra modalidade peculiar de força maior é fato ou ato de terceiro, impeditivo da execução do contrato.

6.3) Fato do príncipe

Outra hipótese é o fato do príncipe, que envolve determinação proveniente do Estado (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021).

O art. 111 da Lei n. 14.133/2021, portanto, trata das hipóteses de prorrogação dos prazos contratuais, estabelecendo que, em casos de descumprimento dos prazos contratuais imputável à Administração, devem ser adotadas medidas para permitir a conclusão do objeto contratual no mais breve espaço de tempo, e que tais prorrogações devem garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A prorrogação dos prazos contratuais pode ocorrer em razão de diversas situações, tais como a alteração unilateral das condições contratuais pela Administração, o inadimplemento das obrigações pela própria Administração, a superveniência de caso fortuito ou de força maior, a ocorrência de fato de terceiro e a incidência do fato do príncipe.

A alteração unilateral das condições contratuais pela Administração ocorre quando a Administração, no exercício de sua prerrogativa de modificar as cláusulas contratuais, introduz mudanças que impactam diretamente o cronograma de execução das prestações, cabendo à Administração o dever jurídico de promover a alteração dos prazos contratuais, porquanto o particular não pode ser penalizado por mudanças impostas unilateralmente. Assim, se a Administração determinar o aumento das quantidades inicialmente previstas ou alterar o ritmo de execução das prestações, é necessário verificar se o cronograma inicialmente pactuado permanece viável, e caso o particular demonstre que não possui condições para cumprir os novos prazos devido às alterações impostas, a prorrogação dos prazos deve ser concedida.

O inadimplemento das obrigações pela Administração também constitui motivo para a prorrogação dos prazos contratuais quando inviável a observância do cronograma contratual pelo particular. Em tais situações, é imprescindível demonstrar a relação de causalidade entre a conduta omissiva da Administração e o atraso na execução das obrigações pelo particular, sendo que a prorrogação dos prazos será admitida apenas se comprovada essa conexão direta.

Além disso, o art. 111 contempla a possibilidade de prorrogação dos prazos contratuais em decorrência de caso fortuito ou de força maior, que são eventos excepcionais e imprevisíveis, alheios à vontade das partes, e que impossibilitam o cumprimento dos prazos anteriormente previstos. Tais eventos, por sua natureza, demandam uma análise cuidadosa das circunstâncias para assegurar que realmente inviabilizam o atendimento ao cronograma inicial, justificando assim a necessidade de prorrogação dos prazos.

Outra hipótese relevante é o fato de terceiro, que se caracteriza pela atuação de um sujeito de direito, seja de forma voluntária ou involuntária, que impede a execução do contrato. A prorrogação dos prazos será concedida se a Administração reconhecer esse impedimento em documento contemporâneo à sua ocorrência, evitando que eventos não comprovados sejam utilizados como justificativa para a prorrogação dos prazos contratuais.

Por fim, o dispositivo abrange o fato do príncipe, que envolve

determinações oriundas do próprio Estado que impactam a execução do contrato. Nessas situações, as decisões governamentais que interferem nas condições originalmente pactuadas podem justificar a prorrogação dos prazos contratuais, desde que demonstrada a relação de causalidade entre tais determinações e a impossibilidade de cumprimento dos prazos estabelecidos inicialmente.

A prorrogação dos prazos contratuais deve ser justificada por escrito e autorizada pela autoridade competente, observando-se o princípio do contraditório e assegurando ao particular a oportunidade de demonstrar seu direito à prorrogação dos prazos. A documentação das ocorrências e a produção das provas necessárias são fundamentais para garantir a validade da prorrogação.

As unidades técnicas e as unidades demandantes, conforme o caso, devem se manifestar sobre a efetiva ocorrência da hipótese de dilação veiculada sob os aspectos técnicos que lhes sejam pertinentes.

O § 5º do art. 115 da Lei de Regência estabelece que, caracterizados casos de impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato, o cronograma será prorrogado de forma automática e tais circunstâncias devem ser anotadas em apostila:

Art. 115. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

§ 1º É proibido à Administração retardar imotivadamente a execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, inclusive na hipótese de posse do respectivo chefe do Poder Executivo ou de novo titular no órgão ou entidade contratante.

[...]

§ 5º Em caso de impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente pelo tempo correspondente, anotadas tais circunstâncias mediante simples apostila.

Assim, a prorrogação do cronograma de execução ocorrerá de forma automática pelo tempo correspondente ao impedimento, paralisação ou suspensão dos serviços, cabendo o registro formal dessas ocorrências mediante anotação em apostila.

As condições para que ocorra a prorrogação de prazo de execução de contratos por escopo são:

1) caracterização da necessidade de prorrogação: deverá estar comprovada a ocorrência de fato excepcional que justifique o descumprimento do prazo contratual, podendo ser caso fortuito, força maior, fato de terceiro ou fato do príncipe;

2) justificativa devidamente documentada: a justificativa para a prorrogação deve ser formalizada e documentada, explicando claramente as razões pelas quais a execução do contrato não pôde ser concluída dentro do prazo originalmente estabelecido;

3) subsunção às hipóteses legais: deve ser analisada a subsunção das justificativas apresentadas às hipóteses legais previstas para prorrogação do prazo de execução, conforme artigos 111 e 115 da Lei n. 14.133/2021;

4) análise pelas unidades demandantes e/ou técnicas: as unidades devem avaliar sob o ponto de vista técnico se as circunstâncias alegadas de fato resultaram na necessidade de extensão do prazo de execução;

5) registro formal: caracterizadas as condições que ensejam a prorrogação, as circunstâncias deverão ser anotadas mediante simples apostila, conforme disposto no § 5º do art. 115 da Lei n. 14.133/2021;

6) lista de verificação confirmando a presença de todos os requisitos acima enumerados (doc. 10609387);

7) informação indicando a subsunção do caso concreto ao Parecer Referencial DMP n. 016.001;

8) decisão do Diretor de Material e Patrimônio acolhendo a subsunção do caso concreto ao Parecer Referencial DMP n. 016.001; e

9) assinatura da apostila pelo Diretor de Material e Patrimônio.

4. Aprovação das minutas-padrão

4.1 Lei n. 8.666/1993

No que tange às cláusulas padronizadas do aditivo de prorrogação de prazo com fundamento na Lei n. 8.666/1993, a cláusula primeira estabelece que o objeto do presente aditivo é a prorrogação do prazo de execução do contrato. A cláusula segunda traz a prorrogação do prazo até a data estabelecida na instrução. A cláusula terceira ratifica as demais cláusulas do contrato original. A cláusula quarta trata da publicidade do termo, enfatizando que o Poder Judiciário providenciará a publicação do extrato do aditivo no Diário da Justiça Eletrônico, conforme o parágrafo único do art. 61 da Lei n. 8.666/1993.

Quanto à utilização de minutas padronizadas e pré aprovadas pela assessoria jurídica, o Tribunal de Contas da União já se manifestou expressamente pela sua possibilidade, analisando a prática estabelecida pela Advocacia-Geral da União, onde aplica pareceres referenciais e minutas padronizadas para casos que "geram manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica":

13. Saliente-se, ainda, que tal medida é considerada como salutar pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, conforme excerto abaixo transcrito:

Enunciado BPC nº 33 Como o Órgão Consultivo desempenha importante função de estímulo à padronização e à orientação geral em assuntos que suscitem dúvidas jurídicas, recomenda-se que a respeito elabore minutas-padrão de documentos administrativos e pareceres com orientações in abstrato, realizando capacitação com gestores, a fim de evitar proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica.

14. Igualmente, o Egrégio Tribunal de Contas da União não vislumbrou óbices para adoção de tal tipo de parecer, opinando, inclusive, pela viabilidade da utilização de manifestações jurídicas referenciais, desde que "envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes", in verbis:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 277, inciso III, 282 e 287, § 1º do RITCU, em: 9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, negar-lhes provimento; 9.2. informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados

pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo -a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma; e 9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, ao embargante. (...) Desse modo, a despeito de não pairar obscuridade sobre o Acórdão ora embargado, pode-se esclarecer à AGU que o entendimento do TCU referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados por este Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abrangem todas as questões jurídicas pertinentes. (Acórdão nº 2674/2014) (Parecer Referencial CCA/PGFN nº 01/2019. 04.04.2019. Disponível: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/assuntos/consultoria-administrativa/arquivos- pareceres-referenciais/parecer-referencial-cca-pgfn-no-1-2019.pdf>. Acesso: 24 jun. 2024).

No mesmo sentido o Tribunal de Contas da União entendeu no julgamento do Acórdão n. 1504/2005 - Plenário, considerando válida implementação de minutas padronizadas aprovadas pela assessoria jurídica, ressaltando que, em caso de dúvidas pelo gestor, a demanda deverá ser submetida à assessoria jurídica para análise individual da demanda e posteriormente aprovação:

É permitida a utilização de modelos padronizados de editais e de contratos previamente submetidos à análise da área jurídica do órgão ou entidade contratante. Nesses modelos, o gestor limita-se a preencher dados específicos da contratação, sem alterar quaisquer condições ou cláusulas anteriormente examinadas. [...]

A padronização de procedimentos que se repetem rotineiramente é um meio salutar de a Administração desincumbir-se de tarefas que, numericamente significativas, na essência referem-se sempre aos mesmos atos administrativos. Sua adoção é desejável na medida em que libera recursos humanos e materiais para serem utilizados naquelas ações que impõe atuação individualizada. A repetição de procedimentos licitatórios que tenham o mesmo objeto e que guardem proporção em relação às quantidades enquadram-se nessa hipótese.

Assim, admitindo-se a existência de procedimentos licitatórios idênticos tanto em relação ao objeto quanto em relação às quantidades ou, então, quanto à modalidade licitatória, a utilização de minutas-padrão não fere o dispositivo legal que impõe a prévia manifestação da assessoria jurídica sobre a regularidade das minutas dos editais e dos contratos. Aliás, sobre esse aspecto - responsabilidade da assessoria jurídica -, Marçal Justen Filho - in Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 6ª ed. São Paulo: Dialética, 1999. p. 370 - afirma, in verbis:

“Ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado. Ou seja, a manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos. Há dever de ofício de manifestar-se pela invalidade, quando os atos contenham defeitos. Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo. A afirmativa se mantém inclusive em face de questões duvidosas ou controvertidas. Havendo discordância doutrinária ou jurisprudencial acerca de certos temas, a assessoria jurídica tem o dever de consignar essas

variações, para possibilitar às autoridades executivas pleno conhecimento dos riscos de determinadas ações.”

Dessa forma, ao aprovar minutas-padrão de editais e/ou contratos, a assessoria jurídica mantém sua responsabilidade normativa sobre procedimentos licitatórios em que tenham sido utilizadas. Ao gestor caberá a responsabilidade da verificação da conformidade entre a licitação que pretende realizar e a minuta-padrão previamente examinada e aprovada pela assessoria jurídica. Por prudência, havendo dúvida da perfeita identidade, deve-se requerer a manifestação da assessoria jurídica, em vista das peculiaridades de cada caso concreto. A despeito de haver decisões do TCU que determinam a atuação da assessoria jurídica em cada procedimento licitatório, o texto legal - parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993 - não é expresso quanto a essa obrigatoriedade. Assim, a utilização de minutas-padrão, guardadas as necessárias cautelas, em que, como assevera o recorrente, limita-se ao preenchimento das quantidades de bens e serviços, unidades favorecidas, local de entrega dos bens ou prestação dos serviços, sem alterar quaisquer das cláusulas desses instrumentos previamente examinados pela assessoria jurídica, atende aos princípios da legalidade e também da eficiência e da proporcionalidade. Acórdão 1504/2005 Plenário (Voto do Ministro Relator) (Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. - 4. ed. rev., atual. e ampl. - Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010).

Cumpridos os requisitos acima citados, o processo dispensará análise desta Assessoria, devendo ser utilizado este parecer de aprovação como referencial.

Sublinhe-se que, na hipótese de não ser adotada minuta padronizada para formalização do aditivo (doc. 10609355), previamente aprovada, a nova minuta deverá ser submetida a esta Assessoria para aprovação, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993, conforme regime adotado.

4.2 Lei n. 14.133/2021

A apostila prevê duas cláusulas, a primeira do objeto, onde também se registra a prorrogação automática do prazo de execução, e a segunda de publicação, com vistas à eficácia e transparência.

Nessa linha, a Lei n. 14.133/2021 expressamente previu a existência de modelos de minutas previamente aprovadas:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

[...]

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

Cumpridos os requisitos acima citados, o processo dispensará análise desta Assessoria, devendo ser utilizado este parecer de aprovação como referencial.

Sublinhe-se que, na hipótese de não ser adotada minuta padronizada para formalização da apostila (doc. 10609367), previamente aprovada, a nova minuta deverá ser submetida a esta Assessoria para aprovação, nos termos do art. 53, § 4º, da Lei n. 14.133/2021, conforme regime adotado.

5. Das alterações em relação às versões anteriores

5.1 Em relação ao Parecer Referencial n. 016.001

A presente versão decorre do transcurso do prazo de validade do Parecer Referencial DMP n. 0016, fixado em 1º de maio de 2026 (doc. 8377306), em cumprimento ao art. 5º da Resolução GP n. 36/2019, que estabelece prazo máximo de dois anos de vigência para os pareceres referenciais, não havendo demais alterações, a não ser o prazo de validade.

6. Conclusão

Assim sendo, conclui-se que os processos de prorrogação do prazo de execução nos contratos por escopo, mediante a ocorrência comprovada de fatos de terceiros ensejadores da dilação, consoante evidenciado no art. 57, § 1º, da Lei n. 8.666/1993 e arts. 111 e 115 da Lei n. 14.133/2021, são hipóteses de aplicação deste Parecer Referencial DMP n. 016.001, que se submete a Vossa Senhoria, a fim de que, caso acolhido, seja fixado prazo de vigência e, após cientificado o Senhor Diretor-Geral Administrativo, disponibilizado no portal do Poder Judiciário.

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA



Documento assinado eletronicamente por **Manuela Stefani Cardoso, Assessora Técnica**, em 05/05/2026, às 13:21, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Paola Rodrigues Leite Chaves, Assessora Técnica**, em 05/05/2026, às 13:37, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Milene Rudolfo de Oliveira de Cordova, Assessora Técnica**, em 05/05/2026, às 13:49, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.tjsc.jus.br/verificacao> informando o código verificador **10609298** e o código CRC **7D8BCBDD**.