



ESTADO DE SANTA CATARINA
PODER JUDICIÁRIO

PARECER

Assessoria Técnico-Jurídica

Parecer Referencial DMP n. 001.003

Assunto: Pedido de prorrogação do prazo de execução contratual. Ausência de comprovação documental de fatos autorizadores da prorrogação do prazo de execução contratual. Solicitação de documentação à contratada. Não apresentação, pela Requerente, no prazo concedido. Indeferimento do pedido em decorrência da ausência de requisito essencial, qual seja, a comprovação dos fatos alegados com documentos contemporâneos à data da sua ocorrência. Aplicação da Resolução GP n. 36/2019.

Senhora Diretora,

Cuida-se de atualização do parecer referencial n. 001.001, que se refere à análise repetitiva de requerimentos de prorrogação de prazo de execução contratual, apresentados pelas contratadas pelo PJSC, desacompanhados de documentação comprobatória dos fatos alegados como determinantes para a prorrogação do referido prazo.

Segundo se infere do art. 5º da Resolução n. 36/2019-GP, o prazo máximo de validade dos pareceres referenciais será de dois anos, de maneira a garantir a sua atualidade:

Art. 5º O parecer referencial vigorará pelo prazo assinado pelo diretor de material e patrimônio, não podendo exceder 2 (dois) anos, de modo a garantir a sua atualidade.

Parágrafo único. O parecer referencial deverá ser revisto em caso de alteração:

I - da legislação; ou

II - em consequência de decisão administrativa ou judicial ou de ofício do precedente administrativo ou jurisprudencial que embasou a manifestação.

Verifica-se do doc. 5644012 que a validade do parecer referencial n. 001.002 está marcada para finalizar em 07.07.2024, merecendo, por esse motivo, revisão de seu conteúdo para garantia de que esteja atualizado.

1. Justificativa da adoção do parecer referencial

Revisitando as estatísticas da Diretoria de Material e Patrimônio de 2017, 2018 e 2019, verifica-se que a emissão de pareceres pela Assessoria Técnico-Jurídica da DMP para prorrogação do prazo de entrega de bens e de execução de serviços – e aqui entenda-se contrato em sentido amplo, dado que muitas vezes o pedido se refere ao prazo de entrega previsto em instrumento contratual congênere (Nota de Empenho, Pedido de Entrega, Ordem de Serviço, Carta-contrato, conforme autoriza o § 2º do artigo 62 da Lei n. 8.666/93) - alcançou o número de 109 de um total de 2034 pareceres emitidos (2017), 100 do total de 1834 em 2018 e 52 do total de 1086 em 2019, ou seja, 5,35% (em 2017), 5,45% (em 2018) e 4,78% (2019).

Já no período de implantação da primeira versão do parecer referencial, compreendendo de 2019 a 2023, foram submetidos ao seu fluxo 24 processos, denotando-se uma redução significativa do seu emprego.

Não obstante, deve-se levar em conta que há uma demanda por força de trabalho desta Assessoria no tocante à elaboração de pareceres onde não existe análise jurídica, e sim, apenas a verificação de preenchimento de requisitos pré-determinados.

Caso não estivessem submetidas à análise por parecer referencial, concorreriam com as demais atividades de assessoria jurídica, já que há também demanda por consultas, participação em reuniões, participação em grupos multidisciplinares de contratações inéditas, regularização de bens imóveis e realização de treinamentos.

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.

2. Aplicação do parecer referencial aos pedidos de prorrogação de prazo de execução contratual desacompanhados de documentação comprobatória no âmbito da Lei n. 8.666/1993.

As prorrogações dos prazos de execução contratual dependem da ocorrência de uma das hipóteses legais delineadas no art. 57, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, as quais devem ser passíveis de comprovação por meio de documentos contemporâneos à data de sua ocorrência. Por este motivo, os requerimentos de dilação de prazo apresentados pelas contratadas devem estar instruídos com a documentação comprobatória do evento prejudicial ao adimplemento da obrigação de entrega ou prestação do serviço, dentro do prazo previsto no instrumento contratual.

Ademais, os fatos autorizadores de prorrogação de prazo de execução são indicados de forma taxativa pelo art. 57, §1º da Lei n. 8.666/93, aos quais o PJSC e a contratada estão vinculados:

Art. 57 [...] § 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 especificação, 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 na 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.

A propósito, é oportuno trazer à baila 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 (Licitação e Contrato Administrativo. São Paulo: Ed. Brasília Jurídica, 2000. 2 ed. pp. 325/326).

Importante destacar que, nos casos em que a contratada solicita a dilação do prazo de execução estabelecido em contrato ou instrumento congênere ao argumento de que se trata de força maior ou caso fortuito, acompanhado o pedido da documentação pertinente, o pedido será submetido à análise

desta Assessoria Técnico-Jurídica desta Diretoria, estando o seu deferimento ou não adstrito ao cumprimento dos requisitos legais, após a análise dos fatos e documentos trazidos aos autos.

Ou seja, uma vez solicitada a dilação do prazo pela contratada, é dela o ônus de comprovar os fatos alegados que impossibilitam o cumprimento do prazo de execução inicialmente definido no instrumento contratual. Nesse ponto, aplica-se, por analogia, o disposto no artigo 373 do Código de Processo Civil:

Art. 373. O ônus da prova incumbe:

I - ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito; [...]

Caso a contratada apresentasse documentação comprobatória de hipótese autorizadora de prorrogação de prazo de execução contratual, inexistiria a análise discricionária do administrador quanto ao seu deferimento. Isso porque, uma vez comprovado o fato e subsumido a uma das hipóteses legais, torna-se obrigatória a dilação do prazo em favor do contratado, conforme ensina o doutrinador Marçal Justen Filho:

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, 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 § 2º consiste, apenas, na confirmação de que os pressupostos legais estavam presentes no caso concreto (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 18. ed. São Paulo: RT, 2019. p. 1224).

Nota-se, portanto, que é requisito indispensável para análise e eventual deferimento do pedido de prorrogação de prazo de execução contratual, a juntada, pela Requerente, de documentação que comprove os fatos indicados como impeditivos do cumprimento da obrigação contratual. Assim, sempre que a alegação motivadora do pedido não estiver acompanhada de substrato documental probatório, inclusive no que tange às providências para pronto atendimento do instrumento contratual, não estará em consonância com as disposições legais.

Não apresentada documentação comprobatória dos motivos da impossibilidade de cumprimento da obrigação avençada, caberá à contratada, a teor do disposto no art. 66 da Lei n. 8.666/93, cumprir fielmente as condições estabelecidas no contrato e na Lei, entre elas o prazo de entrega, sob pena de aplicação de sanções decorrentes da sua inexecução total ou parcial:

Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

Marçal Justen Filho, ao comentar especialmente sobre os prazos a serem cumpridos pelas partes, assim leciona:

Os prazos previstos nos contratos devem ser cumpridos fielmente pelas partes. Seja pelo princípio da obrigatoriedade das convenções, seja pela indisponibilidade dos interesses atribuídos ao Estado, seja pela isonomia, os termos contratuais devem ser respeitados. O ato convocatório define o prazo para a execução das prestações. As propostas são formuladas, tendo em vista tais exigências. Se a execução de uma certa prestação poderia fazer-se em prazo mais longo, assim deveria constar do próprio ato convocatório. Afinal, a exiguidade do prazo pode ser fator que desincentive a participação de eventuais interessados. A alteração dos prazos contratuais ofende os princípios que norteiam a licitação e os contratos administrativos. A prorrogação dos prazos contratuais somente pode ser admitida como exceção, se verificados eventos supervenientes realmente graves e relevantes, que justifiquem o não atendimento aos prazos inicialmente previstos. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 18. ed. – São Paulo: RT, 2019. p. 1221).

Sintetizando: nas hipóteses de apresentação de requerimentos de prorrogação de prazo de execução contratual desacompanhados de documentação comprobatória dos fatos alegados como determinantes para a prorrogação pretendida, conforme exige o art. 57, §1º da Lei n. 8.666/93, devem ser tomadas as seguintes providências de verificação (observando-se o detalhamento da manifestação):

1) recebimento do processo que trata do pedido de prorrogação do prazo de execução contratual encaminhado por contratadas do PJSC;

2) verificação, pela Divisão de Contratos, Convênios e Registro de Preços, da existência de documentos que comprovem as alegações de fatos impeditivos do cumprimento da obrigação no prazo inicialmente estabelecido do instrumento contratual, apresentados juntamente ao pedido da contratada, conforme indica o art. 57, §1º da Lei n. 8.666/93;

3) caso não existam documentos relacionados à motivação indicada para a prorrogação de prazo de execução contratual, deve ser solicitada por e-mail a apresentação desta documentação, concedendo-se o prazo de 5 dias úteis à contratada para complementação do seu pedido;

4) caso não sejam apresentados os documentos no prazo indicado, está caracterizada a aplicação deste parecer referencial, o que indica o indeferimento do pedido de prorrogação do prazo de execução contratual por falta de cumprimento de requisito contido no art. 57, §1º da Lei n. 8.666/93, sendo dispensável nova análise jurídica por parte desta Assessoria, visto que se trata de hipótese subsumível ao parecer referencial;

5) a Divisão de Contratos, Convênios e Registro de Preços deve informar, nos autos, que o caso se amolda fática e juridicamente ao paradigma e encartar a lista de verificação anexa a este parecer referencial, remetendo o processo diretamente ao Gabinete do Diretor de Material e Patrimônio, para análise da aplicação do parecer referencial e encaminhamento à autoridade competente.

3. Aplicação do parecer referencial aos pedidos de prorrogação de prazo de execução contratual desacompanhados de documentação comprobatória no âmbito da Lei n. 14.133/2021.

A Lei n. 14.133/2021 trouxe dispositivos com regramento mais aberto nos casos de alongamento da vigência e do prazo de execução dos contratos administrativos de escopo:

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.

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.

Como se vê, o contrato deve ser fielmente cumprido pelas partes, em conformidade com as suas disposições, respondendo cada uma pelas consequências da não observância dos seus termos. Disso se pode concluir que os prazos serão cumpridos conforme entabulado na contratação, admitindo-se excepcionalmente a dilação, quando ocorrentes hipóteses obstativas.

Voltando-se para o texto legal, considera-se que ampliou o poder regulamentar da Administração, dando ensejo especialmente à definição, no instrumento convocatório, do prazo de execução e o rol de situações ensejadoras de extensão, bem como outros elementos procedimentais e de comprovação das causas da demora, ainda que inexoravelmente a base fundadora das prorrogações automáticas sejam os fatos da Administração, os fatos de terceiros e a mora do contratado.

Os comentários de Marçal Justen Filho a respeito da prorrogação de prazo são bastante elucidativos:

1) A prorrogação propriamente dita dos prazos

Os prazos previstos nos contratos devem ser cumpridos fielmente pelas partes.

1.1) A obrigatoriedade geral dos prazos

Seja pelo princípio da obrigatoriedade das convenções, seja pela indisponibilidade dos interesses atribuídos ao Estado, seja pela isonomia, os termos contratuais devem ser respeitados.

O ato convocatório define os prazos para execução das prestações. As propostas são formuladas tendo em vista tais exigências. Se a execução de certa prestação poderia fazer-se em prazo mais longo, assim deveria constar do próprio ato convocatório.

1.2) A vedação à fixação de prazos insuficientes

Ao conceber as condições da contratação, a Administração tem o dever de formular estimativas adequadas e realistas.

Afinal, a exiguidade do prazo pode ser fator que desincentive a participação de eventuais interessados.

1.3) A excepcionalidade da alteração dos prazos

A alteração dos prazos contratuais ofende os princípios fundamentais que norteiam as licitações e contratos administrativos. A prorrogação dos prazos contratuais somente pode ser admitida como exceção se verificados eventos supervenientes realmente graves e relevantes, que justifiquem o não atendimento aos prazos inicialmente previstos.

[...]

3) A ausência de cumprimento dos prazos

A disciplina quanto ao cumprimento dos prazos é similar, independentemente de tratar-se de contrato de escopo ou de duração.

3.1) A constatação objetiva do atraso

Constatada a ausência de execução do objeto no prazo contratual, cabe adotar as providências apropriadas.

3.2) A instauração de processo administrativo

A primeira medida consiste em instaurar processo administrativo, com a participação do particular, para averiguar as causas do atraso e desencadear as providências daí derivadas.

4) Ausência de atendimento ao prazo por fato da Administração

Se o descumprimento do prazo for imputável à Administração, caberá adotar as medidas para permitir a conclusão do objeto contratual no mais breve espaço de tempo.

4.1) Alteração das condições contratuais pela Administração

Como se minudenciará no comentário ao art. 124, a Administração tem a faculdade de alterar, unilateralmente, as cláusulas do contrato administrativo.

Se exercitar tal faculdade, a Administração pode provocar alteração nos cronogramas de execução das prestações. Quando a causa da delonga é a alteração introduzida unilateralmente pela Administração, haverá o dever jurídico de promover a alteração dos prazos.

O particular é obrigado a arcar com as consequências destas determinações da Administração Pública. Contudo, em razão das alterações contratuais, não tem o dever jurídico de cumpri-las nos mesmos prazos inicialmente pactuados.

Assim, por exemplo, suponha-se o aumento das quantidades inicialmente previstas. O particular tem de evidenciar que não dispunha de condições para produzir uma quantidade maior no mesmo prazo.

Em outros casos, a Administração altera o ritmo ou determina a cessação da execução da prestação. Em tais hipóteses, presume-se a impossibilidade de cumprimento dos prazos. Deverá verificar-se, de todo modo, se o cronograma efetivamente não poderia ser cumprido.

4.2) Inadimplemento da Administração

Há hipóteses em que a Administração infringe as próprias obrigações, o que torna inviável a observância do cronograma contratual. Sobre o tema, confirmam-se os comentários art. 137, § 2.º, adiante.

Assim se passa, por exemplo, quando a Administração deixar de providenciar a imissão de posse em imóvel onde o particular deveria promover obra pública. O prazo para execução de sua prestação apenas poderá iniciar seu curso a partir da data em que tiver acesso ao prédio. Tal como nas hipóteses anteriormente comentadas, a conduta da Administração deve ser a causa direta para o atraso do particular. Sem essa relação de causalidade, a prorrogação não poderá ser concedida.

A lei alude a omissão ou atraso inclusive de pagamentos. O particular pode demonstrar que a ausência de cumprimento dos deveres da Administração inviabilizou o cumprimento tempestivo dos deveres dele próprio.

Também aqui se exige uma relação de causalidade entre a conduta omitida pela Administração e o atraso no cumprimento dos deveres do particular. Assim, por exemplo, o atraso no pagamento pela conclusão de uma etapa intermediária pode ser considerado como causa pelo atraso no cumprimento das etapas posteriores. O inadimplemento da Administração será enquadrável como omissão de providência a cargo dela.

5) Ausência de atendimento ao prazo por culpa do particular

Quando o descumprimento do prazo configurar inadimplemento do particular, aplicar-se-ão as providências contempladas no parágrafo único do art. 111.

5.1) A constituição em mora

A Administração constituirá o particular em mora por meio de notificação específica, dando conta da ausência de adimplemento da prestação e fornecendo todas as indicações para o particular executar a prestação.

5.2) A constituição em mora em virtude de termo

Em muitos casos, a constituição em mora é produzida pelo simples decurso do tempo. Assim se passa nos casos em que existe data certa para o cumprimento de uma prestação determinada, estando presentes todos os requisitos necessários à execução da prestação. Essa solução se verifica, por exemplo, nas compras com objeto e prazo certo.

[...]

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 o 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 (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, ed. 2021, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. RL 1.34).

Dos ensinamentos do doutrinador se infere que as circunstâncias supervenientes ensejadoras da dilação devem ser apuradas em processo administrativo, com a avaliação das suas consequências sobre a execução e a vigência do contrato.

Assim é que, quando da alegação de fatos impeditivos, o contratado deve apresentar as provas de sua ocorrência, na linha do art. 373 do Código de Processo Civil:

Art. 373. O ônus da prova incumbe:

I - ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito; [...]

Assim, nas hipóteses de apresentação de requerimentos de prorrogação de prazo de execução contratual desacompanhados de documentação comprobatória dos fatos alegados como determinantes para a prorrogação pretendida, devem ser tomadas as seguintes providências de verificação (observando-se o detalhamento da manifestação):

1) recebimento do processo que trata do pedido de prorrogação do prazo de execução contratual encaminhado por contratadas do PJSC;

2) verificação, pela Divisão de Contratos, Convênios e Registro de Preços, da existência de documentos que comprovem as alegações de fatos supervenientes impeditivos do cumprimento da obrigação no prazo inicialmente estabelecido do instrumento contratual, apresentados juntamente ao pedido da contratada;

3) caso não existam documentos relacionados à motivação indicada para a prorrogação de prazo de execução contratual, deve ser solicitada por e-mail a apresentação desta documentação, concedendo-se o prazo de 5 dias úteis à contratada para complementação do seu pedido;

4) caso não sejam apresentados os documentos no prazo indicado, está caracterizada a aplicação deste parecer referencial, o que indica o indeferimento do pedido de prorrogação do prazo de execução contratual por falta de documentação comprobatória, sendo dispensável nova análise jurídica por parte desta Assessoria, visto que se trata de hipótese subsumível ao parecer referencial;

5) a Divisão de Contratos, Convênios e Registro de Preços deve informar, nos autos, que o caso se amolda fática e juridicamente ao paradigma e encartar a lista de verificação anexa a este parecer referencial, remetendo o processo diretamente ao Gabinete do Diretor de Material e Patrimônio, para análise da aplicação do parecer referencial e encaminhamento à autoridade competente.

4. Alterações

Remoção de referências normativas quanto aos artigos 191 e 193 da Lei n. 14.133/2021, tratando da discussão sobre o regime de transição e a convivência entre as Leis n. 8.666/1993 e 14.133/2021.

5. Conclusão

Assim sendo, conclui-se que situações envolvendo análise de pedido de prorrogação de prazo de execução contratual desacompanhados da documentação comprobatória dos motivos impeditivos do cumprimento do prazo fixado contratualmente são hipóteses de aplicação deste Parecer Referencial, 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.

É o parecer que se submete à consideração de Vossa Senhoria.

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA/DMP



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Goulart, Assessor Técnico**, em 28/05/2024, às 15:49, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Jullyana Kroon Tomaz Soares, Assessor Técnico**, em 28/05/2024, às 16:45, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme e Silva Pamplona, Assessor Técnico**, em 28/05/2024, às 16:47, 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 **8251396** e o código CRC **ACD5BF34**.