

Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Municipal Setorial 03 (SMED) - PGM

PGM - INFORMAÇÃO PMS-03 Nº 4974 / 2024

PROCESSO SEI Nº	24.0.000092101-3
INFORMAÇÃO Nº	4974 / 2024
INTERESSADO	Secretaria Municipal de Educação
ASSUNTO	Contrato administrativo emergencial por escopo vencido. Apostilamento para ajuste de dotação orçamentária. Necessidade de prévio termo aditivo para prorrogação do prazo de vigência e de execução, se ainda houver objeto a ser executado. Caso concluído o objeto, eventuais pagamentos devem se dar por meio de termo de indenização contratual, no qual pode constar a nova dotação orçamentária. Art. 111 da Lei nº 14.133/2021. Art. 15 da Medida Provisória nº 1.221/2024, convalidado pelo art. 30, inc. II, da Lei nº 14.981/2024. Análise jurídica.

**Ao GS-SMED,
À ASSETEC-SMED,
À RAJ-PGM, para ciência,**

I - RELATÓRIO

Trata-se de expediente encaminhado para análise jurídica desta Procuradoria pela Secretaria Municipal de Educação (SMED), com o objetivo de esclarecer a possibilidade de formalizar termo de apostilamento para incluir dotação orçamentária em contrato administrativo emergencial, considerando o encerramento de sua vigência e a divergência entre as fontes de recurso originalmente utilizadas e a receita proveniente da Defesa Civil Nacional, conforme requerido pela ASSETEC-SMED (31069374).

A consulta foi assim redigida pelo GS-SMED (31069250):

Considerando as informações indicadas no despacho UMI-SMED (31067891);

Considerando o aporte de recursos da Defesa Civil Nacional, receita contabilizada na fonte de recurso: 1.711.016.101;

Considerando as fontes de recursos: 1.500.020.000 e 1.550.301.000, presente no contrato (28830812).

Considerando que o contrato 89682 (28830812) se encerrou em 04/11/2024;

Solicita-se consulta à PMS-03 quanto a possibilidade de apostilamento para inclusão de dotação orçamentária, visto o encerramento da vigência do contrato.

Com as informações acima, passa-se à análise.

II - FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. DELIMITAÇÃO DA INFORMAÇÃO JURÍDICA

O Procurador Municipal Setorial tem por atribuição o assessoramento e a consultoria jurídica no âmbito das Secretarias, visando assegurar o regime de legalidade da Administração Pública, nos termos da Lei Complementar Municipal nº 701/2012. Na análise jurídica, aprecia-se apenas as informações contidas no expediente, sem deliberar sob o viés da discricionariedade, conveniência e oportunidade, que são afetas ao mérito administrativo da demanda, nem analisar aspectos técnico-administrativos, políticos, científicos ou mercadológicos, atribuições que cabem aos agentes públicos com competência funcional, expertise e legitimidade para tanto.

Destaca-se que, após a emissão da informação jurídica, compete aos setores responsáveis da Secretaria instruir o processo de acordo com as orientações do Procurador, e aos órgãos de controle interno e externo fiscalizar o cumprimento dos requisitos apontados, diante do dever de legalidade inerente a todo agente público e do princípio da segregação de funções. Com efeito, o acompanhamento posterior do cumprimento das recomendações não integra o fluxo consultivo da Procuradoria. Ademais, a informação jurídica restringe-se à demanda em análise, sem chancelar o atendimento de condicionantes estabelecidas em manifestações jurídicas anteriores.

Por fim, os órgãos demandantes e o titular da Pasta, no legítimo exercício de suas competências administrativas e convededores das especificidades de suas áreas, devem avaliar as vantagens e desvantagens de suas decisões, responsabilizando-se diante de eventuais questionamentos caso optem por não seguir as orientações da Procuradoria.

2. APOSTILAMENTO DEPENDE DE PRÉVIA REGULARIZAÇÃO DA VIGÊNCIA CONTRATUAL, SE AINDA HOUVER OBJETO CONTRATUAL A SER EXECUTADO

Como relatado, a Secretaria Municipal de Educação (SMED) busca esclarecer

acerca a possibilidade de formalizar termo de apostilamento para incluir dotação orçamentária em contrato administrativo emergencial, considerando o encerramento de sua vigência e a divergência entre as fontes de recurso originalmente utilizadas e a receita proveniente da Defesa Civil Nacional.

Pois bem.

Primeiramente, é preciso observar que o termo de apostilamento proposto é para o contrato emergencial que visa a prestação de serviços de limpeza e conservação, incluindo o fornecimento de materiais e equipamentos e manutenção e conservação, para a Secretaria Municipal de Educação. No tocante ao prazo de vigência, o contrato prevê que (28830812):

CLÁUSULA SEGUNDA – DA VIGÊNCIA E PRAZO

2.1. O prazo de vigência da contratação é de **04 (quatro) meses** a contar da **ORDEM DE INÍCIO**, podendo ser prorrogado, nos termos do art. 15 da Medida Provisória Nº 1.221, de 17 de maio de 2024.

O contrato emergencial teve início em 06/06/2024, data em que foi emitida a ordem de início (28910884) para a execução dos serviços. Outrossim, foi formalizado termo aditivo (30556407) prorrogando o contrato por mais 30 (trinta) dias, a contar de 06/10/2024. Conclui-se que o prazo estipulado contratualmente encontra-se expirado, o que, no caso concreto, não acarreta a imediata extinção da contratação, conforme será melhor exposto abaixo.

Para desenvolver o raciocínio, cabe identificar a tipologia contratual aplicável à espécie. Nas lições do professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

É tradicional a distinção entre contratos por prazo certo e contratos por escopo (ou objeto).

Nos contratos por prazo certo, o prazo contratual é fundamental para o cumprimento das obrigações contratadas. 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. Ultrapassado o prazo avençado, o contratado continua obrigado a cumprir suas obrigações contratuais, acrescentadas dos ônus do atraso.

(OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. Disponível em: VitalSource Bookshelf, (9th edição). Grupo GEN, 2021.)

Na mesma linha, o jurista Marçal Justen Filho aduz que os contratos por escopo podem ser conceituados como a “avença que impõe ao contratado um objeto dotado de individualidade, cuja execução satisfaz o interesse do credor e implica no exaurimento do vínculo contratual”. E, ainda, exemplifica: “Suponha-se um contrato de obra pública, que tem por objeto a execução pelo contratado de um edifício. Cabe ao contratado adotar todas as providências pertinentes. Concluída a obra e entregue à Administração, o contrato se extingue.”(JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thonson Reuters Brasil, 2021, pág. 1294.)

Com efeito, o art. 6º, inc. XVII, da Lei nº 14.133/2021, define os serviços contratados por escopo como 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:

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;

Portanto, os contratos por escopo caracterizam-se por terem como objetivo a entrega de objeto determinado (obra, reforma, estudo, serviço, bens etc.), sendo que sua extinção somente ocorre com a conclusão integral do objeto contratado. Assim, caso o prazo de execução ou vigência inicialmente previsto seja ultrapassado sem que a obrigação tenha sido finalizada, o contrato não será extinto de forma automática. Nessa hipótese, caberá à Administração, desde que a prestação ainda atenda ao interesse público, proceder à formalização da prorrogação do ajuste mediante aditivo contratual, sem prejuízo da apuração de responsabilidades, caso o atraso seja imputável ao contratado por dolo ou culpa.

Dito de outro modo, os contratos por escopo somente têm suas obrigações efetivamente exauridas após a conclusão e recebimento do objeto. Antes disso, o acompanhamento dos prazos contratuais tem como objetivo imputar as consequências cabíveis em face de eventual atraso injustificado.

Trazendo esses conceitos para o objeto contratado - execução da manutenção e reformas em escolas municipais, visando restabelecer os danos causados pelas enchentes e inundações decorrentes da calamidade pública -, comprehende-se que se trata de contrato por escopo e não de execução continuada. Pois, neste tipo de contratação, o que se tem em vista é a entrega de seu objeto concluído em favor do Município contratante, operando o prazo como limite de tempo para a entrega da obra, do serviço ou da compra sem sanções contratuais.

Ainda sobre o tema em análise, o art. 111 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que:

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.

(...)

§ 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.

O caput do art. 111 da Lei aduz que, 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. O parágrafo único, por sua vez, afirma que, quando a não conclusão decorrer de culpa do contratado ele será constituído em mora (sem prejuízo da aplicação das respectivas sanções administrativas) e a Administração poderá optar pela extinção do contrato (ocasião em que adotará as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual).

Discorrendo com propriedade sobre o tema, a doutrina especializada explica:

1. Contratos de escopo predefinido: duração e prorrogação

(...)

Como referido nos comentários ao artigo 105, contratos por escopo são aqueles que envolvem a entrega de um resultado final (uma obra ou um bem). Não é atividade que seja caracterizada pela continuidade das prestações (serviço de limpeza ou vigilância). O prazo no contrato por escopo não é, portanto, elemento essencial do negócio jurídico, não sendo o seu exaurimento causa extintiva do contrato, autorizando o artigo 110 a sua prorrogação automática.

A Lei nº 14.133/2021 consagra, a rigor, entendimento que havia se consolidado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União de que os contratos por escopo apenas se extinguem com a conclusão do seu objeto e o seu recebimento pela Administração.¹ Aumenta-se, assim, o grau de segurança jurídica ao afastar a necessidade de celebração de termos aditivos quando o objeto não for concluído no prazo inicialmente ajustado.

A prorrogação é automática e autorizada pela lei. Não obstante essa ordem de extensão do prazo não seja a regra nos contratos administrativos, já que vige o dever da licitação, evitando a perpetuação do contratado, faz sentido permiti-la nos contratos por escopo. O prazo não pode ser compreendido como um elemento uniforme. Em cada tipo contratual, poderá assumir feições e funções distintas. Nos contratos por escopo, espera-se a entrega de um resultado. O interesse público, tal como definido no edital, não será atendido com adimplementos parciais ou com entregas pela metade.

Não há exigência de que a prorrogação automática esteja prevista no edital e no contrato, na exata medida em que a sua viabilidade jurídica decorre da lei. De todo modo, é de todo interessante que o edital e o contrato reproduzam expressamente a possibilidade de prorrogação automática. Tudo o que milita a favor da segurança jurídica deve ser prestigiado; afinal, nem todos os contratados são profundos conhecedores dos regimes jurídicos de Direito Público – e tanto melhor que os instrumentos contratuais já contemplem as regras do jogo.

2. Consequências da não conclusão do escopo por culpa do contratado

A não conclusão do objeto nos contratos por escopo pode decorrer das mais variadas causas. Pode derivar de fatores externos e não gerenciáveis por ambos os contratantes, pode ser resultante de ação ou omissão da própria Administração Pública, ou, ainda, decorrer de culpa do contratado.

O parágrafo único do artigo 111 regula as consequências da não conclusão do objeto nos contratos por escopo por culpa do contratado. No inciso I, o contratado será constituído em mora, aplicáveis a ele as respectivas sanções administrativas. No inciso II, autoriza-se que a Administração poderá optar pela extinção do contrato, adotando as medidas para a continuidade da execução.

Note-se que o legislador conferiu certa dose de discricionariedade ao gestor para que possa avaliar a melhor solução, em especial, a partir do substrato fático que venha a se apresentar em cada situação concreta.

Mesmo diante da conduta culposa do contratado, pode, por exemplo, melhor atender o interesse público prosseguir no mesmo contrato e valer-se da prorrogação automática prevista no caput do artigo 111. Como será visto nos comentários aos arts. 137 e 147, a Lei nº 14.133/2021 valoriza o princípio da preservação dos contratos. Contudo, essa solução não autorizaria – ainda que a lei tivesse sido omissa – a premiar o contratado. Por isso que, no atraso do cumprimento das suas obrigações contratuais, ele será constituído em mora, bem como sujeito à aplicação das sanções previstas no artigo 156. Entretanto, os fatos poderão amparar a adoção de solução oposta, ou seja, com a extinção do contrato pela Administração Pública e viabilização de outro caminho que assegure a continuidade da execução contratual. Apenas os fatos revelarão a decisão

que melhor concretize o atendimento do interesse público. De todo modo, a solução adotada deverá estar amparada em sólida motivação, que explice as razões que sinalizem para a opção da prorrogação automática (apesar da culpa do contratado) ou da extinção do contrato, atendido o checklist argumentativo exigido pelo artigo 147 (com as medidas subsequentes assecuratórias da continuidade da execução contratual). Aplica-se aqui o artigo 20 da LINDB, com a necessária ponderação das consequências práticas da decisão.

Quando a não conclusão do objeto não decorrer de fatos atribuíveis às partes, a prorrogação automática também estará autorizada, sem consequências para os contratantes, já que ambos não terão dado causa ao atraso.

O legislador foi omissivo acerca da não conclusão do objeto nos contratos por escopo em razão de ação ou omissão administrativa (fato da administração). Entretanto, possível cogitar que, a depender da situação concreta, poderá ser instalado direito ao reequilíbrio econômico-financeiro a favor do contratado ou mesmo extinção do contrato, caso constatada alguma das hipóteses previstas no § 2º, do artigo 137, da Lei nº 14.133/2021.

Em certa medida, o parágrafo único do artigo 111 revela visão tendencialmente assimétrica dos contratos administrativos, sem maiores preocupações em disciplinar, regular e atribuir consequências concretas às falhas e omissões da Administração Pública. Como será visto ao longo desses comentários, defende-se aqui a necessária simetria na análise de causas e consequências quanto ao descumprimento de ambas as partes do fiel cumprimento do pactuado.

(Contratos Administrativos na Lei de Licitações [livro eletrônico] : comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021 / Egon Bockmann Moreira, Flávio Amaral Garcia. -- 1. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2024. RL-1.23)

Com efeito, a lei confere a esta modalidade contratual - por escopo - a possibilidade de prorrogações automáticas por parte dos contratantes até que o objeto seja concluído, bastando que a Administração justifique as razões pelas quais a postergação do final da vigência se faz necessária. Entretanto, a possibilidade de estender o prazo contratual não exclui a obrigatoriedade de a Administração avaliar se o atraso na entrega decorreu ou não de culpa do contratado. Confirmada a culpa, deverá este ser constituído em mora e a ele aplicáveis as respectivas sanções administrativas previstas nos arts. 156 e 162 da Lei nº 14.133/2021, podendo o ente público, ainda, se julgar conveniente, extinguir o contrato e adotar medidas para a continuidade da execução contratual.

Outras justificativas para a prorrogação, a que alude o art. 6º, inc. XVII da nova Lei, parecem estar referidas no art. 115, § 5º, citado acima, sendo os casos de impedimento da execução contratual por fatores que não são culpa do contratado, ordem de paralisação por parte da administração ou suspensão do contrato a que o contratado não deu causa.

Prosseguindo, outro aspecto acerca da norma revela-se importante: a (des)necessidade da formalização de termo aditivo para que esta prorrogação automática seja concretizada.

O professor Joel de Menezes Niebuhr leciona que o prazo de vigência contratado é estendido automaticamente, “*independentemente do reconhecimento e da formalização por parte dos contratantes, de modo a permitir que o contrato seja concluído*”. Por entender que a prorrogação automática decorre da lei, o mencionado autor entende que “*é recomendável, porém não necessário, que as partes formalizem essa prorrogação do prazo de vigência por meio de termo aditivo. Porém, insista-se, não é necessário*”. (Licitação pública e contrato administrativo, 5^a ed., Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 1.003-4).

Registre-se que Lucas Hayne Dantas Barreto, adota o mesmo entendimento de Joel de Menezes Niebuhr: “*Por prorrogação automática, deve-se entender que, excedido o prazo originalmente previsto e não concluído o escopo do contrato, a prorrogação opera-se ope legis, ou seja, decorre da própria lei. Sua ocorrência prescinde de formalização via termos aditivo (sic) ou qualquer outra providência, e perdurará enquanto a conclusão do objeto não for atingida. Entretanto, para fins de registro e controle, é recomendado que a Administração providencie a formalização da situação nos autos do processo de execução contratual, e periodicamente certifique a não conclusão do objeto do contrato, inclusive para a pertinente apuração de eventual responsabilidade contratual ou administrativa pelo atraso na execução*”. (Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 comentada por advogados públicos, Sarai, Leandro (org.), São Paulo: Editora Juspodivm, 2021, pág. 1.165).

A consultoria Zênite defende que a prorrogação automática do prazo de vigência dos contratos por escopo não dispensa a necessidade de a Administração providenciar a expedição de termo aditivo para definir os novos prazos de execução e de vigência:

Para a Consultoria Zênite, ainda que o art. 111 da Lei nº 14.133/2021 assegure a prorrogação automática do prazo de vigência dos contratos por escopo, quando a execução do objeto não for concluída dentro do prazo definido, isso não dispensa a necessidade de a Administração providenciar a expedição de termo aditivo para definir os novos prazos de execução e de vigência.

A razão para tanto é simples. Com o término dos prazos inicialmente definidos sem a conclusão do objeto, a Lei nº 14.133/2021 assegura que o contrato não será extinto. Mas, nesse caso, a continuidade da execução contratual sem a definição de novos prazos de execução e de vigência determinaria a formação de um contrato com prazos indeterminados, o que não se admite, exceto nos contratos em que a Administração seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio (art. 109).

Ademais, o art. 92, inciso VII da Lei nº 14.133/2021 prevê que a definição dos prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso, constitui uma cláusula necessária em todo contrato.

Desse modo, considerando que a celebração de contrato por escopo sem definição dos prazos de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo – quando for o caso – e, por consequência, com prazo de vigência indeterminado caracterizaria manifesta ilegalidade, na hipótese de ocorrer a prorrogação automática de um contrato

por escopo, quando o seu objeto não for executado dentro do prazo definido, concluirímos ser importante promover a redefinição dos prazos contratuais, o que deve ser feito por meio da expedição de termo aditivo. Isso porque, o art. 136 da Lei nº 14.133/2021 admite a utilização de simples apostila apenas nos casos de registros que não caracterizam alteração do contrato. E, nesse caso, a redefinição dos prazos contratuais altera a cláusula dos prazos estabelecida inicialmente.

(Conforme o art. 111 da Lei nº 14.133/2021, ao contratar por escopo (como uma obra) “o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato”. Diante dessa regra, será necessário o termo aditivo prevendo novos prazos de execução e vigência? Zênite Fácil, categoria Perguntas e Respostas, ago. 2021. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 28/11/2024)

E, ainda: ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. Nova Lei de Licitações: é necessário formalizar a prorrogação automática de um contrato de escopo por meio de termo aditivo? Zênite Fácil, categoria Doutrina, 05 set. 2023. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em 28/11/2024.

Portanto, ainda que o art. 111 da Lei nº 14.133/2021 aduza que é automática a prorrogação de contrato por escopo enquanto não concluído seu objeto, mostra-se recomendável, para fins de registro e controle, que a Administração providencie a formalização da situação nos autos do processo de execução contratual, mediante termo aditivo, o que se revela necessário, inclusive, para demarcar o direito a eventual reajuste ou a pertinente apuração de eventual responsabilidade contratual ou administrativa pelo atraso na execução contratual.

Pela oportunidade, vale destacar que a presente contratação emergencial é oriunda de dispensa de licitação firmada com arrimo na Medida Provisória (MP) nº 1.221/2024, a qual dispunha sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública, que posteriormente sucedida pela Lei nº 14.981/2024 que, em linhas gerais, manteve em vigor as mesmas previsões da MP, prevendo a possibilidade de prorrogação contratual:

Art. 15. Os contratos firmados com fundamento nesta Medida Provisória terão prazo de duração de até um ano, prorrogável por igual período, desde que as condições e os preços permaneçam vantajosos para a administração pública, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento da situação de calamidade pública de que trata o art. 1º.

§ 1º Nos contratos de obras e serviços de engenharia com escopo predefinido, o prazo de conclusão do objeto contratual será de, no máximo, três anos.

§ 2º O disposto no art. 111 da Lei nº 14.133, de 2021, aplica-se aos contratos de escopo predefinido firmados com fundamento nesta Medida Provisória.

Como se vê, mesmos para as contratações decorrentes da calamidade pública, o disposto no art. 111 da Lei nº 14.133/2021, aplica-se aos contratos de escopo predefinido firmados, de modo que aplica-se o mesmo entendimento da regra geral.

No caso em apreço, não há informação acerca da eventual conclusão do objeto contratual, o que deve ser dirimido pela SMED. Caso ainda exista objeto pendente, o fim da vigência não leva a extinção do contrato, mas sim coloca-o em uma situação a ser saneada. Como foi dito, a extinção do contrato por escopo se opera mediante o cumprimento do seu objeto ou, então, em virtude de seu desfazimento (rescisão), quando suas obrigações não são executadas no modo ou no tempo devidos.

Logo, o fim da vigência em circunstâncias nas quais o ajuste não tenha sido executado não significa a extinção do contrato. Nesses casos, é necessário ponderar se será reconhecida a mora ou o inadimplemento. Como aduz, novamente, a consultoria Zênite, "*mesmo um contrato por escopo, com prazo de vigência vencido, necessita ter um destino, o que pressupõe o exame da situação de fato para o fim de avaliar se a crise contratual constitui mora ou inadimplemento*". E, conclui:

CONCLUSÕES OBJETIVAS

1) Tratando-se de um contrato denominado "por escopo", que é aquele que só se extingue com a conclusão do objeto, entendemos possível a prorrogação do prazo de vigência, ainda que extemporânea, mediante justificativas.

2) A cautela reside em (i) ponderar e motivar a adequação dessa decisão, como sendo a que melhor atende o interesse público envolvido frente a outras possíveis alternativas; (ii) ponderar o sancionamento da contratada (no caso, multa moratória, se prevista contratualmente), mediante escorreito processo administrativo, caso o atraso decorra de sua culpa ou dolo; e (iii) apurar a responsabilidade dos agentes que deram causa à irregularidade.

(Contrato por escopo e a possibilidade de prorrogação após o término da vigência. Zênite Fácil, categoria Orientação Prática, 12 out. 2023. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 28/11/2024.

Na situação em análise, o ideal era ter providenciado a formalização da prorrogação contratual tempestivamente (na hipótese de a Administração ter interesse na entrega do objeto contratual, ainda que a destempo), em período estimado para o desfecho do impasse, sem prejuízo de eventual sancionamento (a exemplo de incidência de multa moratória), caso caracterizada culpa ou dolo da contratada.

Contudo, se ainda houver objeto a ser executado, com arrimo no art. 111 da Lei nº 14.133/2021, é possível sanear a situação do contrato, formalizando nova prorrogação contratual pelo tempo que ainda for necessário para a completa finalização dos serviços de

limpeza e conservação, incluindo o fornecimento de materiais e equipamentos e manutenção e conservação, para a SMED.

Apenas com a prévia regularização da situação da vigência contratual, é possível elaborar o termo de apostilamento para a correção/adequação da dotação orçamentária pretendida pela SMED, com fundamento no inc. IV do art. 136 da Lei nº 14.133/2021, dispensando análise jurídica, diante da existência da PGM - Informação Jurídica Referencial nº 22/2022 (20797974) sobre o tema.

Por outro lado, se o objeto contratual já foi entregue perfeito e acabado para a Administração - o que acarretou a extinção do contrato - , carecendo apenas o pagamento, o caso não poderá ser resolvido mediante simples termo de apostilamento, uma vez que não se altera contrato extinto. Neste sentido, eventuais pagamentos deverão ser viabilizados mediante termo de indenização contratual, como exemplo o recente caso analisado pela PGM - Informação nº 4947/2024 (31322929), onde poderá utilizar-se a nova dotação orçamentária.

Com efeito, a indenização (reconhecimento do débito contratual) ocorre porque a contratação encerrou sua vigência e não houve o pagamento no momento oportuno. Não é caso de indenização administrativa baseada no enriquecimento sem causa (quando ausente contrato). Ao contrário, a indenização é com fundamento na relação contratual anterior e por não ser mais possível formalizar aditivo para o contrato findo.

Vale frisar que a Lei nº 14.133/2021 - nova lei de licitações e contratos administrativos, que substitui a Lei nº 8.666/1993 - expressamente admite a figura da indenização contratual, desde que não tenha havido preclusão do direito, ou seja, que o pedido tenha sido formulado antes da extinção/renovação contratual:

Art. 131. A extinção do contrato não configurará óbice para o reconhecimento do desequilíbrio econômico-financeiro, hipótese em que será concedida indenização por meio de termo indenizatório.

Parágrafo único. O pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro deverá ser formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação nos termos do [art. 107 desta Lei](#).

Na mesma linha, a Consultoria Zênite já apreciou questionamento sobre a formalização de pagamentos devidos após o término do contrato, tendo assim se posicionado:

Dante do exposto, conclui-se que, sob o regime da Lei nº 8.666/93, esta Consultoria defendeu entendimento segundo o qual os pagamentos devidos em razão de direitos surgidos na vigência do contrato deveriam ser feitos a título contratual. Assim,

executado o serviço durante a vigência contratual, a remuneração do contratado deveria se dar a título contratual, mesmo que o ajuste já se encontrasse extinto. Para tanto, bastaria formalizar um **termo de reconhecimento de dívida ou outro correspondente** para instruir o processo de contratação.

Contudo, a Lei nº 14.133/21, ao tratar do direito à recomposição da equação econômico-financeira, indicou o cabimento do termo indenizatório para promover o pagamento após a extinção do contrato. Aplicando-se por analogia esta disposição aos casos em que o pagamento pela prestação dos serviços se dará após o esgotamento do prazo de vigência, seria possível entender como cabível o pagamento por indenização (eventual “Termo indenizatório”).

Seja como for, a denominação dada ao instrumento não altera a sua função, de modo que é possível adotar o **“Termo indenizatório”** para fins de promover o pagamento devido ao contratado que executou adequadamente os serviços contratados.

(Contrato extinto e o pagamento a título indenizatório por serviços prestados durante a vigência contratual. Zênite Fácil, categoria Orientação Prática, 16 mar. 2024. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 28/11/2024.)

Em suma, a indenização com base no contrato (reconhecimento de dívida) relaciona-se ao pagamento de obrigações previstas em contrato não cumpridas na sua vigência, formalizado através de um termo de reconhecimento de dívida, mesmo que após o término do contrato.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, esta Procuradoria entende que:

a) Os contratos por escopo caracterizam-se por terem como objetivo a entrega de objeto determinado (obra, reforma, estudo, serviço, bens etc.), sendo que sua extinção somente ocorre com a conclusão integral do objeto contratado. Assim, caso o prazo de execução ou vigência inicialmente previsto seja ultrapassado sem que a obrigação tenha sido finalizada, o contrato não será extinto de forma automática. Nessa hipótese, caberá à Administração, desde que a prestação ainda atenda ao interesse público, proceder à formalização da prorrogação do ajuste mediante aditivo contratual, sem prejuízo da apuração de responsabilidades, caso o atraso seja imputável ao contratado por dolo ou culpa.

b) Ainda que o art. 111 da Lei nº 14.133/2021 aduza que é automática a prorrogação de contrato por escopo enquanto não concluído seu objeto, mostra-se recomendável, para fins de registro e controle, que a Administração providencie a formalização da situação nos autos do processo de execução contratual, mediante termo aditivo, o que se revela necessário, inclusive, para demarcar o direito a eventual reajuste ou a pertinente apuração de eventual responsabilidade contratual ou administrativa pelo atraso na execução contratual.

c) No caso em apreço, não há informação acerca da eventual conclusão do objeto contratual, o que deve ser dirimido pela SMED. Caso ainda exista objeto pendente, o fim

da vigência não leva a extinção do contrato, mas sim coloca-o em uma situação a ser saneada. Como foi dito, a extinção do contrato por escopo se opera mediante o cumprimento do seu objeto ou, então, em virtude de seu desfazimento (rescisão), quando suas obrigações não são executadas no modo ou no tempo devidos.

d) Na situação em análise, o ideal era ter providenciado a formalização da prorrogação contratual tempestivamente (na hipótese de a Administração ter interesse na entrega do objeto contratual, ainda que a destempo), em período estimado para o desfecho do impasse, sem prejuízo de eventual sancionamento (a exemplo de incidência de multa moratória), caso caracterizada culpa ou dolo da contratada.

e) Contudo, se ainda houver objeto a ser executado, com arrimo no art. 111 da Lei nº 14.133/2021, é possível sanear a situação do contrato, formalizando nova prorrogação contratual pelo tempo que ainda for necessário para a completa finalização dos serviços de limpeza e conservação, incluindo o fornecimento de materiais e equipamentos e manutenção e conservação, para a SMED.

f) Apenas com a prévia regularização da situação da vigência contratual, é possível elaborar o termo de apostilamento para a correção/adequação da dotação orçamentária pretendida pela SMED, com fundamento no inc. IV do art. 136 da Lei nº 14.133/2021, dispensando análise jurídica, diante da existência da PGM - Informação Jurídica Referencial nº 22/2022 (20797974) sobre o tema.

g) Por outro lado, se o objeto contratual já foi entregue perfeito e acabado para a Administração - o que acarretou a extinção do contrato -, carecendo apenas o pagamento, o caso não poderá ser resolvido mediante simples termo de apostilamento, uma vez que não se altera contrato extinto. Neste sentido, eventuais pagamentos deverão ser viabilizados mediante termo de indenização contratual, onde poderá utilizar-se a nova dotação orçamentária.

São estas as considerações. Encaminho a presente manifestação para, caso assim entenda, seja determinado que se proceda conforme indicado.

É o parecer.

Porto Alegre, 28 de novembro de 2024.

Rafael Milani

Procurador Municipal
OAB/RS nº 89.148
Mat. nº 1521977

Documento elaborado nos termos da IN 0042022- PGM



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Milani, Procurador(a)-Chefe**, em 28/11/2024, às 16:02, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site
<http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **31355482** e o código
CRC **C74CFCF5**.

24.0.000092101-3

31355482v4