



PROCESSO:	069.1479.2019.0002370-51
ORIGEM:	DIGER
OBJETO:	PRORROGAÇÃO DO CONVÊNIO N.º 10/2017

PARECER JURÍDICO ED N.º 498/2019

Cuidam estes autos de consulta sobre prorrogação de prazo do Convênio n.º 10/2017, por mais 180 (cento e oitenta) dias, cujo objeto consiste no apoio financeiro para instalação elétrica para iluminação do Estádio Municipal João Isaías Montalvão, situado no município de Jeremoabo, no valor global de **R\$ 224.139,47 (duzentos e vinte e quatro mil, cento e trinta e nove reais e quarenta e sete centavos)**.

Por meio do Ofício n.º 105/2019, doc. SEI n.º 00012594970, o convenente apresenta as seguintes alegações:

“No intuito de garantir a execução dos serviços públicos garantidos no convênio celebrado bem como os indesejados prejuízos de uma obra inacabada, o município de Jeremoabo, demonstra interesse na continuidade e conclusão ao tempo que requer a renovação do convênio citado.”

A Coordenação de Obras, Serviços e Manutenção, doc. SEI n.º 00012649077, considerando o pedido exordial, informa que:

“Considerando os argumentos apresentados pelo Município e o interesse do mesmo em dar continuidade à obra, entendemos que as dificuldades encontradas na mudança de gestão podem acarretar atrasos no início e no andamento dos empreendimentos, visto que existe a necessidade de conhecer todas as particularidades das obras, o encontro de contas para a avaliação da execução físico-financeira, além do problema que pode acontecer nesses casos que é a troca dos profissionais responsáveis.”

“Desta forma os elementos apresentados pelo Município e após análise da documentação encaminhada, esta Coordenação entende como necessária a concessão de prorrogação por mais 180 (cento e oitenta) dias de prazo de vigência do Convênio n.º 10/17, tendo em vista criar a oportunidade que a gestão possa assumir e acompanhar sem prejuízos para a comunidade, os trabalhos referentes ao objeto pactuado.”

Por sua vez, a Diretoria de Operações através do doc. SEI n.º 00012657145, diante dos esclarecimentos apresentados pela COB (doc. SEI n.º 00012649077): *“corrobora com a prorrogação da vigência do Convênio n.º 10/2017 por mais 180 (cento e oitenta) dias, com vistas a conceder prazo para garantir o andamento e a conclusão dos serviços.”*

Após pedido desta Procuradoria para esclarecimentos referente ao período de execução da obra, a Coordenação de Obras, Serviços e Manutenção (doc. SEI n.º 00014603082), retornou os autos com as seguintes justificativas:

“Foi constatado que o Município enfrenta problemas com a empresa licitada, responsável pela execução da obra. Em contato com o Município e considerando os documentos apensados ao ofício inicial, SEI n.º 00012594970, observam-se a adoção de medidas para resolver os problemas na execução obra. Entretanto, para que seja possível garantir o tempo visando obter resultados das ações, entendemos como necessário a prorrogação do prazo do Convênio n.º 10/17.”

“Durante os entendimentos mantidos com o Município para tratar da questão ficou evidenciado a importância da obra de iluminação do Estádio Municipal João Isaías Montalvão para a comunidade local que tem como meta utilizar o equipamento esportivo no contraturno das atividades profissionais.”

(...)

“Sobre a existência de Laudo relativo a conclusão da obra esclarecemos que houve um equívoco no preenchimento do despacho, considerando que a vistoria da primeira etapa da obra não foi realizada, tendo em vista que a empresa não executou os serviços integralmente.”

Ressalte-se que o Convenente não apresentou as certidões exigidas, pelo ordenamento legal, como prova de regularidade junto ao INSS, ao FGTS, bem como os documentos de quitação com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, além de não comprovar total adimplemento com as obrigações trabalhistas, tampouco apresentou a Certidão de Adimplência do SICON .

Os autos encontram-se com os demais documentos necessários à sua instrução, conforme se observa no Sistema Eletrônico de Informações – SEI.

A Diretoria Geral encaminha os autos a esta PROJUR para análise e parecer (doc. SEI n.º 00012904560).

É o relatório. Passo a opinar.

Trata-se de pedido de prorrogação de prazo do **Convênio n.º 10/2017**, formulado pelo Município de Jeremoabo.

Nesse aspecto, importante trazer à lume ensinamentos de Hely Lopes Meirelles^[1]: *“convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesses comuns*

dos partícipes.”

Quanto aos elementos necessários, além de terem a forma escrita, os convênios devem ter como cláusula necessária o prazo de vigência, o qual deve ser estipulado de acordo com a natureza e complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para a execução, previsto no plano de trabalho. Dessa forma, *a priori*, o objeto do convênio deverá ser executado dentro do prazo previsto inicialmente, admitindo-se, contudo, a possibilidade de sua prorrogação diante de fatos que o tornem insuficiente.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho^[2] ao tratar sobre o prazo de vigência dos contratos administrativos, cujas normas são aplicadas aos convênios, no que couber, por força do disposto no art. 183, da Lei 9.433/2005, explica que:

A questão do prazo de vigência apresenta relevância diversa conforme se trate de contratos de execução instantânea ou de execução continuada. Os contratos de execução instantânea impõem o dever de realizar uma conduta específica e definida. Uma vez cumprida a prestação, o contrato se exaure e nada mais pode ser exigido do contratante (...). Já os contratos de execução continuada impõem o dever de realizar uma conduta que se renova ou se mantém no decurso do tempo, sem que o adimplemento produza a liberação do devedor ou a extinção do contrato. Não há uma conduta específica e definida cuja execução libere o devedor. O prazo de vigência apresenta contornos distintos conforme a natureza do contrato. **Se houver contrato de execução instantânea, o prazo de vigência será aquele necessário a que a parte promova a prestação devida.** Se a contratação for de execução continuada, as partes fixarão um prazo máximo, que poderá ser bastante longo. *(sem grifos no original)*

Nos convênios, enquanto acordos administrativos de execução instantânea, o que se pretende realizar é a obtenção de um determinado escopo, seja a construção de uma obra, a realização de um serviço ou a aquisição de um bem, devendo o prazo de vigência ser pensado a partir dessa peculiaridade.

Assim, por se tratar de um “ajuste por escopo”, como endossa a Procuradoria Geral Federal, nos autos do Processo de nº 00407.001856/2013-52, por meio do Parecer nº03/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEP CONSU/PGF/AGU, o que interessa nos convênios é o cumprimento de seu objeto no prazo de vigência inicialmente ajustado, podendo este ser prorrogado diante de situações imprevistas e supervenientes à celebração do acordo administrativo:

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO. PRAZO DE VIGÊNCIA. CUMPRIMENTO DO OBJETO. PRORROGAÇÃO. POSSIBILIDADE. LIMITES. APLICAÇÃO DO CAPUT DO ART. 57 E ART. 116 DA LEI Nº 8.666/93. REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AOS CONVÊNIO. DISTINÇÃO DO RÉGIME CONTRATUAL POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE PRORROGAÇÃO, INCLUSIVE POR PRAZO SUPERIOR A 60 MESES. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS.

Diante disso, doutrinadores como Ronny Charles^[3] defendem que **nos ajustes “por escopo” a extinção ocorreria pela conclusão do objeto e não pelo esgotamento do prazo, subsistindo o contrato enquanto não concluído seu objeto.** Assim, Hely Lopes Meirelles^[4] sustenta que nestes casos “o prazo é apenas limitativo do cronograma físico, e será prorrogado (com ou sem mora das partes) tantas vezes quantas sejam necessárias para a conclusão da obra independentemente de previsão contratual.” E prossegue: “(...) os contratos por escopo, aqueles em que se pretende a conclusão de um objeto, uma obra, um programa de desenvolvimento, etc., a extinção do contrato se dará apenas quando concluído este. Ou seja, somente após a conclusão e recebimento do objeto pela Administração é que se operará a extinção do contrato.”^[5]

Sobre o tema, o Egrégio Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, no julgamento do processo nº TJRJ nº 10.142/1998, proferiu seguinte entendimento:

“(…) Assim é, e deve ser, porque os contratos de obras e serviços de engenharia são os chamados ‘contratos por escopo’, em que a vontade dos contraentes somente estará plenamente atendida se do contrato resulta a consecução do objeto, ou seja, a realização da obra ou do serviço. **Nesta espécie contratual – diversamente do que ocorre nos contratos a termo (‘por duração’) –, o prazo é de índole apenas moratória, podendo ser prorrogado se, no tempo previsto, não houver sido viável a completa realização da obra ou do serviço de engenharia.**” *(sem grifos no original)*

Por sua vez, o Tribunal de Contas da União, quanto à assinatura de Termo Aditivo em data posterior à vigência do contrato, manifestou-se da seguinte forma:

“Embora datado de 20/6/2008, o Termo Aditivo de prorrogação contratual só veio a ser assinado depois do término do período inicial de vigência do contrato, que se encerrava em 23/6/2008. É sabido que o contrato administrativo é sempre bilateral e, em regra, formal. Assim no que diz respeito à matéria aditamento é importante que a administração pública diligencie para que a assinatura dos termos de aditamento sejam promovidas até o término da vigência contratual, uma vez que, após o decurso do prazo, numa visão positivista, o contrato considera-se extinto. **Todavia, nesses casos, o Tribunal tem relevado a referida inconsistência, TENDO EM VISTA O INTERESSE PÚBLICO EM JOGO. Não seria razoável penalizar a sociedade em razão da inércia do agente público em adotar uma formalidade, ainda que de importante valor, e sobretudo em razão de tal providência, embora extemporânea, ter sido implementada.** Ressalte-se que a jurisprudência desta Corte tem caminhado nesse entendimento: Acórdãos 132/2005, 1727/2004 e 1257/2004, todos do Plenário.” (AC-1808-34/08-P Sessão: 27/08/08 - Relator: Ministro AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI) *(sem grifos no original)*

Nesta senda, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, nos autos do Processo de nº TC/7886/2008, conclui que:

“(…) **estando devidamente comprovada a ocorrência de fato imprevisível** – dificuldade de realização dos serviços de terraplanagem dada a composição rochosa do solo – circunstância que impossibilitou a entrega dos serviços dentro do prazo previsto em contrato, **é perfeitamente possível, como avaliza a doutrina e a jurisprudência pátria, não só a prorrogação do prazo, como também a celebração de termos aditivos após o período de vigência contratual.**”

Novamente, o Tribunal de Contas da União, considerando no caso concreto o intuito de evitar o prejuízo da comunidade destinatária do objeto de inquestionável interesse público, nos autos do Processo de nº 010.852/2015-8, decidiu:

AUDITORIA. CONVÊNIOS. FNDE. CONSTRUÇÃO DE 19 ESCOLAS NO ESTADO DE TOCANTINS. PARALISAÇÕES NAS OBRAS POR INICIATIVA DA CONTRATANTE. PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS DEPOIS DE EXPIRADO O PRAZO DE VIGÊNCIA. OITIVA PRÉVIA À MEDIDA CAUTELAR. CONTRATOS POR ESCOPO. PRORROGAÇÃO DO CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO POR TEMPO IGUAL AO DA PARALISAÇÃO. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. A regra é a prorrogação do contrato administrativo mediante a formalização do respectivo termo aditivo, antes do término do prazo de vigência do ajuste, ainda que amparado em um dos motivos do art. 57, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, uma vez que, transcorrido o prazo de vigência, o contrato original estaria formalmente extinto e o aditamento posterior não poderia produzir efeitos retroativos; 2. É possível considerar, no caso concreto, os períodos de paralisação por iniciativa da contratante como períodos de suspensão da contagem do prazo de vigência do contrato de obras, com o intuito de evitar o prejuízo da comunidade destinatária do objeto de inquestionável interesse público, mesmo diante da inércia do agente em formalizar tempestivamente o devido aditamento para a prorrogação do prazo de conclusão do objeto.

Da análise acurada dos autos, percebe-se que o ajuste foi **publicado no Diário Oficial do Estado no dia 07/12/2017**, com prazo de final de vigência em **10/11/2019**, após 1 (uma) prorrogação de ofício e 03 (três) termos aditivos de prazo (doc. SEI nº 00012595650).

Com efeito, o pleito em análise encontra amparo legal no artigo 141, II da Lei Estadual nº 9.433/2005, que dispõe, "*in verbis*":

"Art. 141. Os prazos de início de etapas de execução de conclusão e de entrega aditem prorrogação, mantidos todos os direitos, obrigações e responsabilidades, assegurada a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, desde que ocorra alguma das seguintes causas:

[...]

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, ou previsível de consequências incalculáveis, alheio à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições da execução do contrato;"

Ao avaliar o acervo probante, depreende-se que o atraso das obras ocorreu em virtude do processo de transição de gestão, no qual o prefeito atual do município realizou apurações sobre possíveis irregularidades nas obras realizadas pela gestão anterior. Foram detectadas falhas no convênio em análise e com isso incluiu a empresa na Ação Cível Pública ingressada contra o prefeito antecedente do município. Diante ao exposto, houve a necessidade de realizar a substituição da empresa licitada que iniciou a execução da obra, sendo esse o motivo para pedido de prorrogação deste Convênio, conforme afirma Prefeito do Município de Jeremoabo (doc. SEI n.º 00012594970), **impedindo o regular andamento do cronograma físico da obra**, inexistindo, portanto, culpa do Requerente no que fere ao descumprimento do prazo avençado.

Cumprido ressaltar que, ao analisar os autos, constata-se a ausência de documentos hábeis que comprovem que o requerente detém as condições exigidas no art. 173, incisos III e IV, da Lei Estadual nº 9.433/2005, para pactuação de convênios com a administração, conforme abaixo disposto:

"Art. 173 - Os processos destinados à celebração de convênio deverão ser instruídos com os seguintes documentos:

(...)

III - prova de regularidade do conveniente para com as Fazendas Públicas;

IV - prova de regularidade do conveniente para com a Seguridade Social (INSS), mediante a apresentação da Certidão Negativa de Débitos/CND, e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), mediante a apresentação do Certificado de Regularidade de Situação/CRS". (grifos postos).

Ademais, diante da inexistência, nos autos eletrônicos da Certidão de Adimplência do SICON, afigura-se, interessante trazer a lume, ainda, a exigência do art. 3º, Parágrafo Único do Decreto nº 9.266 de 14 de Dezembro de 2004, acerca do Sistema de Informação Gerencias de Convênios e Contratos:

"**Art. 3º - Não poderão ser celebrados convênios ou ser dada continuidade aos mesmos quando ocorrerem pendências referentes aos convenientes em decorrência das seguintes situações verificadas pelo sistema de execução:**

(...)

Parágrafo único - O SICON emitirá a Certidão da Situação de Adimplência do Conveniente indicando a situação da inadimplência, caso exista." (grifos postos)

Cabe acrescentar que o objetivo do aditamento deste convênio também se consubstancia no fato de que **a Administração Pública, orientada pelo Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado se encontra preocupada em evitar prejuízo à comunidade local e ao erário, o que pode ocorrer pela falta da efetiva entrega da obra contratada.**

Itera-se, por oportuno, que a COB, setor ao qual compete atestar a veracidade das alegações, manifesta-se favorável à dilação prazal requerida, competindo a esta Procuradoria Jurídica apenas, e tão somente, a análise da legalidade do pleito.

Diante do exposto, opino pelo **DEFERIMENTO** do pleito de prorrogação do prazo, **por 180 (cento e oitenta) dias do convênio n.º 10/2017**, com fundamento no art. 141, II, da Lei Estadual n.º 9.433/05, cabendo ao Município, por ocasião da prestação de contas final, **apresentar as Certidões de Quitação com as Fazendas Públicas, exigência dada pelo art. 173 da norma mencionada devidamente atualizadas, bem como a Certidão de Adimplência do SICON obrigatória, nos termos do art. 3º§ único do Decreto n.º 9.266/2004.**

Segue o Termo Aditivo, para ser assinado e publicado, caso este opinativo seja aprovado pelo Ilustre Diretor Geral desta autarquia.

É o parecer, s.m.j.

À DIGER.

Lauro de Freitas, 20 de dezembro de 2019.

ELISABETE DANTAS

Procuradora Jurídica

Rua Paulo Moreira de Souza, s/n.º, Ipitanga, Lauro de Freitas/Bahia, CEP. 42.706-050

Tel: (71) 3103-0900 – www.sudesb.ba.gov.br

VP/mhf



Documento assinado eletronicamente por **Elisabete Costa Guimarães Dantas, Procurador Jurídico**, em 20/12/2019, às 17:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do [Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://seibahia.ba.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **00014636493** e o código CRC **59A980EA**.