

**Título :** PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES Nº 14.133/2021 – TIPOS DE AJUSTES – MOTIVOS DO ATRASO DE CONCLUSÃO DO OBJETO

**Autor :** Edite Hupsel

**Autor :** Maria Angélica dos Santos Rodrigues

## **PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES Nº 14.133/2021 – TIPOS DE AJUSTES – MOTIVOS DO ATRASO DE CONCLUSÃO DO OBJETO**

### **EDITE HUPSEL**

Procuradora do Estado da Bahia aposentada.

### **MARIA ANGÉLICA RODRIGUES**

Procuradora do Estado da Bahia.

Antes da edição da Lei nº 14.133, de 2021, publicamos artigo enfrentando o tema “prorrogação de contratos administrativos” à luz da Lei nº 8.666, de 1993, e da Lei baiana nº 9.433, de 2005, esta última a primeira lei de uma unidade da federação a disciplinar licitações e contratos administrativos.

Vale registrar que o Estado da Bahia, no uso da competência suplementar para legislar sobre o tema, introduziu grandes inovações no texto daquele diploma, tais como a inversão das fases da licitação; a possibilidade de saneamento de falhas; a desconsideração da personalidade jurídica de empresas para fins de aplicação das penas de suspensão e impedimento de licitar, dentre outras. Também assentou no seu texto o procedimento do credenciamento, instituto a ser utilizado em situações de inexigibilidade de licitação em razão da impossibilidade de confronto entre interessados, nas quais certas necessidades da Administração pudessem ser mais bem atendidas mediante a contratação do maior número de prestadores de serviços. E previu penalidades para licitantes por faltas praticadas na licitação, quando a Lei federal de então não continha essa previsão.

Enfim, como um marco no tema de licitações, a lei baiana impactou no novo diploma federal editado em 2021, que absorveu no seu texto as inovações acima mencionadas.

Uma atualização do tema enfrentado naquele artigo pareceu-nos de utilidade, agora cotejando os textos dos dois diplomas federais, a Lei nº 8.666, de 1993, e a Lei nº 14.133, de 2021.

Questões que foram, por muito tempo, objeto de controvérsias doutrinárias e de diferentes julgados das Cortes de Contas de diversas unidades federativas dizem respeito à possibilidade de prorrogação de prazos dos contratos administrativos após ocorrida a sua expiração, sem a tempestiva celebração de termos aditivos.

Uma releitura das disposições da Lei nº 8.666 de 1993, vistas como estão hoje postas na nova Lei de Licitações nº 14.133, de 2021, parece-nos de grande utilidade. Vamos lá.

### **I - CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Lei federal nº 8.666, de 1993, que instituiu as normas gerais de licitação e de contratação a que alude o artigo 22, XXVII, da Constituição Federal, e a Lei nº 14.133 de 2021, diploma editado também dando cumprimento àquele comando constitucional e impondo a posterior revogação ao primeiro, trouxeram uma disciplina normativa para as licitações e para as contratações públicas.

Essas leis, além de buscarem assegurar a igualdade entre aqueles que querem contratar com a Administração Pública e selecionar a melhor proposta, também disciplinaram as cláusulas contratuais.

Da análise dessas normas ordinárias, identifica-se a existência do gênero contratos públicos,

subdividido em espécies que são os contratos administrativos e os contratos cujos conteúdos são regidos, predominantemente, por normas de direito privado.

No que diz respeito aos contratos de direito privado celebrados pela Administração Pública – de seguro, de financiamento, de locação quando a Administração é locatária e como quando é usuária de serviços públicos – a despeito de terem eles outra regência normativa aplica-lhes, no que couber, algumas das disposições dos diplomas acima mencionados.

No que é pertinente às cláusulas necessárias, à forma escrita e à publicidade, devem ser sempre observadas.

### **I.a – Publicidade do contrato: efeitos e condição de validade e eficácia**

Se questões são levantadas quanto aos efeitos da publicação dos contratos administrativos – considerando as disposições do artigo 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 e do artigo 94, “caput”, da Lei nº 14.133/2021 – a análise acerca desse ato de publicação ou divulgação merece aprofundamento.

A Lei nº 8.666/1993 dispõe que “a publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é **condição indispensável para sua eficácia**, será providenciada até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura”.

A nova Lei de Licitações estabelece, no seu artigo 94, que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer em 20 dias úteis, contados da data de sua assinatura, no caso de licitação, e 10 dias úteis, no caso de contratação direta.

Atente-se que, mediante a publicação dos atos praticados pela Administração e dos ajustes por esta celebrados são protegidos inúmeros princípios constitucionais que norteiam a atividade administrativa, previstos no art. 37 da Constituição Federal, tais como publicidade, eficiência, moralidade e impessoalidade.

Por essas razões, o caráter de definitividade do ato administrativo – no caso em análise do ato administrativo contratual – é conferido pela própria publicidade, momento em que a norma jurídica individual e concreta entra para o mundo jurídico, passando a estar, em consequência, sujeita ao controle de legalidade pelos órgãos de controle e pelos particulares. Antes do ato administrativo estar disponível ao conhecimento de todos os interessados temos apenas uma previsão de ato, sem nenhuma consequência para o direito.

Em razão disso ousamos defender que a publicação ou publicidade, por ser condição de eficácia dos atos e contratos da Administração, termina por se constituir, também, uma exigência para sua própria validade. Atos e contratos devidamente assinados pelas autoridades competentes, com finalidades pública e com motivos e objetos lícitos, praticados na forma da lei, porém não publicados posteriormente, deixam de ter validade. Os atos e contratos “guardados nas gavetas” da Administração Pública não têm validade. Sequer eficácia.

Assim concluindo, pensamos que os efeitos oriundos das avenças celebradas com a Administração Pública, incluindo o da contagem de prazos, iniciam-se apenas com a sua publicação, não retroagindo à data da sua assinatura. Somente depois de realizada a regular publicação resumida do contrato administrativo é que ele se apresenta como ato válido e eficaz, capaz de gerar os efeitos jurídicos previstos nas suas cláusulas negociais.

### **I. b - Prazos dos contratos administrativos**

É sabido que prazo é o tempo fixado para o cumprimento de determinada relação jurídica ou o lapso de duração de uma específica relação jurídica. Por óbvio, prazo contratual é o tempo de duração de um contrato.

Nos contratos administrativos é necessário que o prazo seja determinado, conforme disciplina a

lei, devendo ser ele fixado nos editais e no texto do contrato.

Ressalvada a situação prevista no art. 109, da Lei nº 14.133/2021 – contratos em que a Administração seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio – nos demais a fixação de um prazo determinado é obrigatória.

No nosso direito positivo vigem regras de adstrição de duração dos contratos públicos à vigência dos respectivos créditos orçamentários. Como regra geral, a duração dos ajustes públicos fica adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários em face da anualidade da LOA – Lei Orçamentária Anual a que se vincula, bem como previsão em Plano Plurianual quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

O art. 57 “caput” e incisos I, II, IV e V, da Lei nº 8.666/1993 e o arts. 105 até 108, art. 110, art. 113 e art. 114, da Lei nº 14.133/2021, impõem regras direcionando a duração dos contratos administrativos.

As exceções à duração dos contratos públicos vinculada à vigência dos respectivos créditos orçamentários, trazidas pelas normas, são claras. Dentre elas, temos os ajustes que têm como objeto a prestação de serviços de natureza contínua e os de fornecimento contínuo. Também os de aluguel de equipamentos e para utilização de programas de informática – art. 57, II e IV da Lei 8.666/1993. O art. 106, “caput” da nova Lei de Licitações se refere a serviços e fornecimentos contínuos e o § 2º do mesmo artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, desde que seja observada a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no Plano Plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Em ambos os diplomas legais, uma das exceções atinge a maioria dos contratos, considerados como de prestação de serviços de natureza contínua e de fornecimento contínuo. São aqueles que versam sobre necessidades permanentes da coletividade e da Administração Pública e que, em razão disso, devem ser prestados ininterruptamente, sob pena de prejuízo ao interesse público.

Os contratos de prestação de serviços contínuos estão limitados pela Lei 8.666/1993, a vigor por 60 meses, considerando as prorrogações sucessivas autorizadas, comportando, em algumas situações, a excepcionalidade de avançar até 72 meses, no total.

Já na Lei nº 14.133/2021, o art. 106, “caput” autoriza a celebração desses ajustes pelo prazo de 5 anos e as prorrogações sucessivas até uma vigência máxima decenal – art. 107.

Em ambas as normas não existe autorização para a celebração desses contratos com a garantia de prorrogações sucessivas, o que é diferente de previsão de prorrogação. Não existe direito subjetivo do contratado à prorrogação.

Enfim, para se adentrar em outras questões sobre prazos de duração e sobre prorrogação de contratos administrativos não pode se dispensar o exame detalhado de cada tipo de ajuste, eis que as Leis de Licitação têm oportunizado interpretações que devem ser uniformizadas.

## **II – TIPOS DE CONTRATO: EXECUÇÃO CONTINUADA E DE ESCOPO**

Contratos de fornecimento contínuo e de prestação de serviços de natureza contínua e contratos de escopo têm tratamento legislativo diversos, tanto no que diz respeito aos prazos inicialmente fixados nos seus textos, quanto no que diz respeito à sua prorrogação. Ainda diverge este tratamento no que pertinente à possibilidade de prorrogação desses ajustes após a expiração do lapso temporal que foi inicialmente acordado no instrumento contratual.

Fazer a distinção entre os contratos de fornecimento e de execução continuada e os contratos por escopo é necessário tanto para enfrentar questões relativas às prorrogações sucessivas dos primeiros deles e aos efeitos do término do seu prazo de vigência, quanto para analisar questões referentes ao fim do prazo de vigência previsto no contrato de escopo sem que tenha ocorrido a entrega à Administração do objeto contratado.

Quanto aos prazos dos contratos de gestão; de concessão (comum, administrativa ou patrocinada); dos acordos de cooperação técnica e financeira; dos convênios e de outras formas de parcerias, regras próprias disciplinam sua duração como, aliás, reafirma a Lei nº 14.133/2021, no seu art. 112.

Os contratos administrativos, em geral, subdividem-se em contratos por objeto e contratos por prazo. Com as lições do festejado Hely Lopes Meirelles, sempre atuais: "necessário é, portanto, distinguir os contratos que se extinguem pela conclusão de seu objeto e os que terminam pela expiração do prazo de sua vigência: nos primeiros, o que se tem em vista é a obtenção de seu objeto concluído, operando o prazo como limite de tempo para a entrega da obra, do serviço ou da compra sem sanções contratuais; nos segundos, o prazo é de eficácia do negócio jurídico contratado, e assim sendo, expirado o prazo, extingue-se o contrato, qualquer que seja a fase de execução de seu objeto, como ocorre na concessão de serviço público ou na simples locação de coisa por tempo determinado. <sup>1</sup>"

## **II.a – Contratos de execução continuada ou por prazo: serviços prestados de forma contínua**

Os contratos de execução continuada são aqueles que se prolongam no tempo, importando em prática de atos reiterados em um determinado período, que foi fixado no seu texto. São eles executados de maneira seguida, ininterrupta, ao longo do tempo, pelo contratado.

Neles aparece o prazo como elemento essencial. Não havendo um objeto específico a ser entregue, já concluído, à Administração. Pode-se afirmar que importa em uma sucessão de atos contínuos praticados pelo contratado em um determinado lapso temporal, findo o qual cessará o contrato, mesmo que a necessidade contínua da Administração não venha a cessar. Nesses contratos importa delimitar por quanto tempo o seu objeto será prestado pela mesma empresa contratada.

São exemplos desse tipo de ajuste os contratos de locação, de terceirização de mão de obra, limpeza, manutenção de equipamentos, publicidade institucional, segurança, de fornecimento contínuo, dentre tantos outros.

Entende-se serviços prestados de forma contínua como aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva se estender por mais de um exercício financeiro e continuamente.

Na nova Lei de Licitações, a definição de serviços e fornecimentos contínuos como serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas, encontra-se no art. 6º, inciso XV e XVI.

Também a definição encontrada na Instrução Normativa nº 05/2017, art. 15, traz clareza ao que foi dito,

Art. 15. Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Há, ainda, a recomendação:

Parágrafo único. A contratação de serviços prestados de forma contínua deverá observar os prazos previstos no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Os prazos são apontados como o momento do término obrigatório de ajustes dessa natureza e, se admitida a sua prorrogação, esta deverá ocorrer antes do decurso daquele prazo, anteriormente fixado, enquanto ainda com vigência aquele contrato.

## **II.b - Dos contratos de escopo**

Sendo os contratos de escopo aqueles nos quais a Administração contrata tendo em vista a obtenção de um bem determinado, estes estarão consumados quando o bem for efetivamente entregue à Administração. Diversamente daqueles de execução continuada.

Nos contratos de escopo a fixação do prazo é relevante para que a Administração realize a sua programação e possa exigir do contratado a eficiência e a celeridade necessárias, com vistas à entrega do objeto contratado no tempo estipulado, no atendimento ao interesse público. O tempo, porém, não é o elemento essencial do ajuste, a despeito da sua importância e das consequências legais do seu descumprimento.

Da Instrução Normativa nº 05/2017, especificamente do seu art. 16, temos a seguinte definição:

Os serviços considerados não continuados ou contratados por escopo são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto, observadas as hipóteses previstas no § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Na Lei nº 8.666/1993, exatamente no art. 57, § 1º, incisos de I a VI, temos elencadas as situações de prorrogação do prazo do contrato de escopo. Esse dispositivo refere-se a “prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega”, admitindo sua prorrogação.

Na Lei nº 14.133/2021 é o art. 111 que trata dessa prorrogação da sua vigência, prevendo que será automática quando o seu objeto não for concluído no período firmado no ajuste.

Importante registrar que, o vencimento do prazo dos contratos de escopo não provoca, por si só, a sua conclusão automática, como veremos adiante.

### **III – PRAZOS DE DURAÇÃO E A PRORROGAÇÃO DOS CONTRATOS**

Como já lembrado, prazo contratual é o tempo de duração de um contrato.

Nos ajustes celebrados pela Administração Pública, e por razões diversas, inclusive de controle, salvo rara exceção (art. 109, da Lei 14.133/2021), o prazo há que ser sempre determinado, conforme disciplina a Lei, sendo ele fixado nos editais de licitação e nos textos dos contratos.

Como já vimos, a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021, fixam regras disciplinadoras da duração e da prorrogação de prazo dos contratos, de acordo com o seu tipo e com as circunstâncias ocorridas durante a sua execução.

Da Lei nº 8.666/1993 se extrai:

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

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

III - (Vetado)

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração.

Conferindo o tema na Lei 14.133/2021, temos a regra do seu art. 105, “caput”:

A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Destaca tal diploma os contratos de prestação de serviços contínuos e os de fornecimento contínuo fixando, no seu art. 106, que a Administração poderá celebrá-los com prazo de até 5 (cinco) anos.

O mesmo prazo está previsto para contratos que tenham como objeto o aluguel de equipamentos e a utilização de programas de informática. (art. 106, § 2º).

Quanto à prorrogação de ajustes desta natureza, afirma o diploma que “os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes” (art. 107).

Em situações especiais permite um prazo inicial de até 10 (dez) anos, apontando alguns contratos celebrados diretamente pela Administração com dispensa da realização de certame licitatório – art. 108.

Excepcionalmente, tratando de contratos que gerem receita e de contratos de eficiência que gerem economia para a Administração, autoriza a fixação de prazos de até 10 e 35 anos (art. 110). Na Lei nº 8.666/1993, o art. 79, § 5º trata de prorrogação automática de ajustes de escopo.

No que diz respeito a esses contratos de escopo, clara foi a dicção do artigo 111 da Lei nº 14.133/2021 ao prever que nesses ajustes, nos quais há a previsão da conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.

E na hipótese da não conclusão decorrer de culpa do contratado, este será constituído em mora, aplicadas as sanções previstas na Lei. Nesta hipótese a Administração poderá optar pela extinção do contrato e adotar as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.

A prorrogação automática do ajuste de escopo está prevista, também, no art. 115, § 5º, da Lei 14.133/2021, nos seguintes termos:

§ 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.

### **III.a – Prorrogação de prazo de contratos de execução continuada**

As disposições do artigo 57, "caput" e incisos II e IV, da Lei nº 8.666/1993 e dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021 têm por objeto disciplinar **principalmente** os contratos de execução continuada, ou seja, aqueles que impõem o dever de realizar uma obrigação, que se renova ou permanece no decurso do tempo. Os créditos destinados ao contrato constam de peça orçamentária anual (art. 165, inc. III; 167, inc. I e II, ambos da Constituição Federal) ou de lei específica, que traz em si a sua duração.

Se as regras para a fixação inicial dos prazos de duração dos contratos, em geral, são extraídas dos dispositivos acima transcritos, esses dispositivos somente tratam da prorrogação de contratos de execução continuada ou por prazo. Os incisos II e IV do art. 57 da Lei nº 8.666/1993 e o art. 107 da nova Lei de Licitações falam em duração prorrogada por sucessivos períodos e em prorrogação sucessiva respeitada a vigência máxima decenal.

Reiteramos, esses dispositivos tratam de prorrogação de ajustes de duração continuada.

Precedente à formalização da prorrogação, a autoridade competente deve evidenciar que esta propiciará melhores preços e vantagens para a Administração Pública, conforme o disposto no inc. II

do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993. Também exige a Lei nº 14.133, no seu art. 106, inciso I, que competente do órgão ou entidade ateste a maior vantagem econômica na contratação plurianual.

### III.b – Prorrogação de prazo de contratos de escopo

Aplicável também aos contratos de escopo, a regra do *caput* do art. 57 da Lei nº 8.666/1993 e do seu inciso I, e do *caput* do art. 105 da Lei 14.133/2021. Em ambos os diplomas há referência à existência de créditos orçamentários. Neles também a exigência de previsão no plano plurianual.

Já a prorrogação de prazo de ajustes de escopo encontra disciplinamento no art. 57, § 1º, incs. de I a VI, da Lei nº 8.666/1993 e no artigo 111, da Lei nº 14.133/2021 os quais, vale seja registrado, não exaurem todas as situações de prorrogação desses contratos. Vejamos esses dispositivos.

Na Lei nº 8.666/1993 temos que:

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 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.

E na Lei 14.133/2021 essa previsão, sem trazer o elenco das situações fáticas indicadas no diploma de 1.993, acima transcritas, limita-se a disciplinar 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.

Art. 115, (...) § 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.

A Lei nº 8.666/1993, ao tratar das hipóteses de rescisão, prevê a manutenção do contrato mediante prorrogação automática quando vier a ocorrer impedimento, paralisação ou sustação do mesmo, impondo a prorrogação do cronograma de execução por igual período (art. 79, § 5º).

Também a mesma previsão na nova Lei de Licitações, que determina a prorrogação automática, disciplinando, como visto, que em caso de impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente pelo tempo correspondente.

Da nova Lei de Licitações se extrai a definição de serviços não contínuos ou contratados por escopo como aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado (art. 6º, inc. XVII), e a previsão de sua prorrogação justificada pelo prazo necessário à conclusão do objeto (art. 6º, XVII, *in fine*).

Assim como o previsto no artigo 57, “caput” e seus incisos, da Lei nº 8.666/1993, e nos artigos 111, “caput” e 115, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, os quais cuidam de prorrogação de prazo de contratos

em situações normais e anormais de sua execução, os dispositivos acima citados impõem prorrogação de prazo em razão da superveniência de algumas situações ocorridas após a celebração do ajuste, quais sejam impedimento, paralisação ou suspensão do contrato.

Nesses casos, a prorrogação vem a ser o meio necessário para a conclusão e entrega do objeto à Administração contratante. Podem ser eventos provocados pela Administração ou causas de força maior, caso fortuito e mesmo agravações imprevistas.

As alterações qualitativas do projeto ou de suas especificações, feitas pela Administração contratante – cláusula exorbitante dos contratos administrativos – podem provocar modificações no cronograma de execução das prestações, pelo que surge o dever da Administração de promover a alteração dos prazos contratualmente estipulados.

A superveniência de fato excepcional ou imprevisível – quando tem aplicação da teoria da imprevisão – estranho à vontade das partes e que impeça o cumprimento dos prazos ajustados, traz a necessidade da prorrogação do prazo do contrato para que possa ser concluído o seu objeto.

O retardamento, a interrupção da execução ou a diminuição do ritmo de trabalho, por ordem e no interesse da Administração – fato da Administração – quando provocam mudanças no cronograma de execução do contrato impõem, também, a prorrogação do prazo inicialmente ajustado. O atraso imputável à Administração deve ser compensado, restituído integralmente o prazo de paralisação ou aumentado o prazo, no caso de diminuição do ritmo.

A alteração quantitativa do objeto também pode vir a gerar prorrogação do prazo inicialmente pactuado, quando impactar na conclusão do objeto.

Fatos de terceiros podem vir a gerar impedimento, total ou parcial, da execução de um contrato celebrado pela Administração Pública, atrasando o cronograma de execução de um contrato. Reconhecidos pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência, pode e deve gerar a recomposição dos prazos inicialmente pactuados.

Outras condutas da Administração – omissão ou atraso de providências – que venham a gerar impedimento temporário ou retardamento da execução do contrato também são consideradas e fundamentam a prorrogação do contrato.

Esses dispositivos cuidam de prorrogação de prazos de contratos de escopo; de início de etapas de execução; de conclusão e de entrega do objeto e referem-se à prorrogação como atividade vinculada da Administração, na medida em que, atendidos os pressupostos para a prorrogação, acima elencados, deve ela vir a ocorrer, ou mesmo já ocorreu, por força da lei.

Da leitura do artigo 79, § 5º, da Lei 8.666/1993 e do artigo 115, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, depreende-se que vem a ocorrer a prorrogação automática do cronograma, por igual período, repetimos, na hipótese de impedimento, paralisação ou sustação do contrato. Esses dispositivos induzem à conclusão no sentido de que ocorre essa prorrogação, independente da vontade da Administração. A formalização dela vem a ser, pois, uma conduta vinculada.

Não tratou o legislador na Lei nº 8.666/1993 da prorrogação de prazo de contratos de escopo nas situações de atraso na conclusão do seu objeto por razões imputadas ao próprio contratado. Foi silente quanto ao tema. Já na Lei nº 14.133/2021, a previsão no sentido da possibilidade de opção da Administração pela extinção do contrato (art. 111, parágrafo único, inciso II)

Nessas situações, de ambos os diplomas se depreende que, após ser aplicada a penalização pelo atraso, prevista na lei, a prorrogação ou não dos contratos com vistas à conclusão do seu objeto vem a ser matéria de conveniência e oportunidade, a ser decidida pela Administração contratante, considerando o interesse público na conclusão e entrega do objeto e o princípio da continuidade da prestação dos serviços públicos.

A motivação da prorrogação se faz, então, necessária, integrando o elemento forma do próprio ato.



## **IV – OS EFEITOS DO TÉRMINO DO PRAZO**

### **IV.a – Contratos de execução continuada**

Como já visto, são os contratos de execução continuada celebrados por tempo determinado e vem a ocorrer a sua extinção pelo término do prazo, que constitui elemento essencial e imprescindível do ajuste.

Antes do fim do seu prazo, porém, poderá vir a ocorrer a sua prorrogação, se atendidas as condições e dentro dos limites fixados no artigo 57, incisos II e IV, da Lei nº 8.666/1993, e no artigo 107, da nova Lei de Licitações.

Findo o prazo de contratos de execução continuada sem que tenha havido, em tempo hábil, a sua prorrogação, não poderá mais ser prorrogado. As prorrogações somente podem ocorrer em contratos ainda vigentes, e têm, ainda, que haver previsão nesse sentido nos atos convocatórios das licitações que geraram os respectivos contratos.

### **IV.b – Contratos de escopo**

Vale reprimir, nos contratos que se extinguem pela conclusão de seu objeto (contratos por objeto), o vencimento do prazo não provoca, *per se*, a conclusão automática do pacto contratual, tal como ocorre nos contratos por prazo.

Os contratos administrativos de escopo não se extinguem pelo mero esgotamento do prazo, subsistindo enquanto não concluído o objeto. Neles, a conclusão do objeto é o mais importante e o prazo de vigência tem relevância secundária, natureza meramente formal. Se o objeto ainda não foi entregue à Administração o contrato ainda não se extinguiu, mesmo que o prazo ajustado já se tenha expirado. Nesse sentido, inclusive, foi o entendimento do TCU, em voto do Relator, Min. Bento Bugarin <sup>2</sup>.

As razões da demora de conclusão do objeto devem ser analisadas, com vistas a definir a conduta a ser adotada pela Administração Pública. Das Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133, de 2021, pode-se extrair essas conclusões.

## **V – TEMPESTIVIDADE DOS TERMOS ADITIVOS DILATÓRIOS DE PRAZOS**

A Lei 8.666/1993, no seu artigo 57, § 2º, determina que toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

A Lei nº 14.133/2021, no seu art. 107, condiciona esta prorrogação à previsão no edital e a que a autoridade competente se manifeste acerca da existência de vantajosidade.

A lei, a doutrina e a jurisprudência vinculam a prorrogação do contrato administrativo à celebração de termo aditivo no lapso temporal de vigência do contrato, condenando os ajustes com efeitos retroativos.

Diferente dos contratos de execução continuada, porém, quando a não prorrogação, em tempo hábil, vem a gerar a impossibilidade de fazê-la após a expiração de seu prazo, é admissível, sob certas circunstâncias, a formalização extemporânea da prorrogação dos prazos dos contratos de escopo e a assinatura de aditivos com efeito retroativo.

Os contratos de escopo admitem, mediante motivação, a prorrogação após a extinção de seu prazo de vigência. Nesses casos, os aditivos podem admitir data retroativa, ou efeito retro operante, mediante declarações da autoridade contratante dessa condição no corpo do instrumento, ouvido sempre o órgão de assessoramento e consultoria jurídica.

Quando o atraso de conclusão do objeto tiver enquadramento no art. 57, § 1º e incisos e no artigo 79, § 5º, ambos da Lei nº 8.666/1993, e nos artigos 111 e 115, § 5º, da nova Lei, compreende-se a ocorrência de prorrogação automática do prazo do contrato pelo que, nessas circunstâncias, a

celebração do termo aditivo após a expiração do prazo inicial somente vem a formalizar uma situação ocorrida *vis legis*. É a lei que determina a prorrogação automática, posteriormente formalizada através de termo aditivo.

Não há de se falar, porém, em prorrogação automática do ajuste quando o atraso na conclusão do objeto for imputado à contratada. A celebração de termo aditivo de prorrogação ficará condicionada ao interesse público, devidamente declinado na motivação do ato, e deve ocorrer enquanto na vigência do prazo do contrato. Se celebrado após essa data, a motivação também se fará necessária.

## **VII – DA CONTAGEM DOS PRAZOS**

Na contagem dos prazos contratuais excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, exceto quando for explicitamente regrado em contrário. Assim dispõem o artigo 110 da Lei nº 8.666/1993 e o artigo 89, da Lei nº 14.133/2021. Ambos os diplomas legais se reportam ao Código Civil Brasileiro, cujas disposições aplicam-se aos contratos administrativos por força do artigo 54, "caput", da Lei nº 8.666/1993, e do artigo 89, da Lei nº 14.133/2021.

O "caput" do artigo 132 do Código Civil manda excluir o dia do começo e incluir o dia do final, ressalvando disposição legal ou convencional em contrário, no que foi acompanhado pelas leis federais que tratam da matéria.

## **CONCLUSÕES**

Em síntese, são as seguintes as conclusões que apresentamos derredor do tema contratos administrativos, sua vigência e prorrogações:

a) A publicidade é formalidade essencial do contrato administrativo, condição de validade e eficácia razão pela qual, em caso de não observância da obrigatoriedade de publicação, deverá ser considerado como ato sem validade;

b) Nos contratos de execução continuada, findo o prazo ajustado sem que tenha havido a prorrogação em tempo hábil não será possível realizá-la. As prorrogações somente podem ocorrer em contratos vigentes e devem estar previstas nos atos convocatórios das licitações que geraram os respectivos contratos;

c) Nos contratos de escopo, que se extinguem pela conclusão de seu objeto, o vencimento do prazo não provoca, por si, a conclusão automática como ocorre nos contratos por prazo.

c.1- nas situações nas quais a lei fala em prorrogação automática do cronograma de execução do contrato por igual período, trata-se de prorrogação conduta vinculada da Administração. A formalização, através de termo aditivo, apesar de dever ser feita ainda no prazo do ajuste, poderá ser formalizada posteriormente, após o decurso deste prazo, eis que meramente declaratória de uma prorrogação automática prevista em lei;

c.2- nas situações de atraso na conclusão do objeto do contrato por razões imputadas ao próprio contratado, a prorrogação do prazo dos contratos de escopo é matéria a ser decidida motivadamente pela Administração. Nessas situações, aplicada a penalização pelo atraso prevista na lei, a prorrogação ou não dos contratos com vistas à conclusão do seu objeto vem a ser matéria de conveniência a ser decidida pela Administração contratante, considerando o interesse público na conclusão e entrega do objeto e o princípio da continuidade da prestação dos serviços públicos. A motivação da prorrogação se faz, então, necessária, integrando o elemento forma do próprio ato. E a formalização da prorrogação, através de termo aditivo, deve ocorrer ainda no prazo de vigência do contrato, admitida, motivadamente, a celebração do aditivo após essa data.

d) na contagem dos prazos contratuais excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, exceto quando for explicitamente disposto em contrário. Os diplomas legais acima citados, que regem a matéria, reportam-se ao Código Civil Brasileiro, cujas disposições aplicam-se aos contratos administrativos por força do art. 54, "caput" da Lei nº 8.666/1993 e do art. 89, da Lei nº 14.133/2021.

Estas são as nossas considerações e conclusões derredor do tema.

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. Ed. Revista dos Tribunais, 10ª edição, p. 230.

<sup>2</sup> Decisão-TCU 732/1999 – Plenário – “No entanto, ao meu ver, inexistindo motivos para sua rescisão ou anulação, a extinção de contrato pelo término de seu prazo somente se opera nos ajustes celebrados por tempo determinado, nos quais o prazo constitui elemento essencial e imprescindível para a consecução ou eficácia do objeto avençado, o que não é o caso do contrato firmado pelo DER/MG, no qual a execução da obra é o seu objetivo principal. Dessa forma, não havendo motivos para a cessação prévia do ajuste, a extinção do contrato firmado com o DER/MG operar-se-ia apenas com a conclusão de seu objeto e recebimento pela Administração, o que ainda não ocorreu.”

**Como citar este texto:**

HUPSEL, Edite; RODRIGUES, Maria Angélica. Prorrogação de contratos na nova Lei de Licitações nº 14.133/2021 – tipos de ajustes – motivos do atraso de conclusão do objeto. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 25 jan. 2023. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.