



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO NORTE

Rodovia Gether Lopes de Farias – S/N – Bairro Emílio Calegari

São Domingos do Norte – ES – CEP 29745-000

CNPJ 36.350.312/0001-72

PROTOCOLADO Nº	3781/2021
FOLHA Nº	LIVRO Nº
05/07/2021	
Bernardo C.	
ENCARREGADO	

Of. n.º 029/2021 - SEMCONT

São Domingos do Norte/ES, 05 de julho de 2021.

Da: Controladoria Geral do Município de São Domingos do Norte/ES.

A Excelentíssima Senhora

ANA IZABEL MALACARNE

PREFEITA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO NORTE/ES

*Recebido em
05/07/2021*

**ORIENTAÇÃO TÉCNICO
CONTROLADORIA-GERAL MUNICIPAL**

Naissi Carvalho Ferreira
Chefe de Gabinete
7.977/2021

INTERESSADOS: Secretários Municipais/Diretor de Licitações e Contratos

Assunto: **Prorrogação dos contratos – Lei nº 8.666/1993.**

Leis e normas aplicadas ao assunto: Constituição Federal de 1988; Constituição Estadual de 1989; Lei Orgânica Municipal; Lei nº 4.320/1964; Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; **Lei nº 8.666/1993**; Resolução TCE-ES nº 227/2011; Lei Complementar nº 621/2012; Lei Complementar nº 47/2018; Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos.

A **CONTROLADORIA-GERAL MUNICIPAL**, detentora da missão de auxiliar o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) no exercício de sua missão institucional – art. 74, inc. IV, da CRFB/88, e de orientar a autoridade pública no sentido de evitar o erro, no uso das competências conferidas pelo art. 31, 70, 74 e 75 da Constituição da República,

CONSIDERANDO o disposto na Resolução nº 227/2011 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES e suas alterações, que dispõe sobre a implantação dos Sistemas de Controle Interno no âmbito dos Poderes Legislativos, Executivos e Judiciário do Estado do Espírito Santo;

CONSIDERANDO que um autêntico sistema de controle interno constitui uma verdadeira rede de informações, capaz de subsidiar o processo de tomada de decisão em nível estratégico, além de fornecer ao gestor, a qualquer instante, a exata noção do desempenho de cada um dos órgãos subordinados e vinculados;

CONSIDERANDO que licitação é o procedimento administrativo, utilizado pela Administração Pública e pelas demais pessoas indicadas pela lei, por meio do qual é

[Handwritten signature]



selecionada a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, mediante critérios que garantam a isonomia e a competição entre os interessados, para celebração de um contrato ou obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico;

CONSIDERANDO que prazo de vigência do contrato é o lapso temporal dentro do qual as partes devem honrar o cumprimento dos encargos reciprocamente assumidos quando da celebração

CONSIDERANDO que o trabalho do controle interno consiste na verificação da legalidade, legitimidade, economicidade no dispêndio de recursos e bens públicos;

CONSIDERANDO que as Controladorias se empenham em verificar a regularidade das licitações e contratos;

ORIENTA:

1. DO CONTROLE INTERNO

Conforme determina o art. 70 da Constituição Federal de 1988, **o trabalho do controle interno consiste na verificação da legalidade, legitimidade, economicidade no dispêndio de recursos e bens públicos.** Confira:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Grifos nossos)

Maximiano e Nohara (2017, p. 149) explicam que:

As atribuições variam em função da regulamentação específica, mas no geral as controladorias também se empenham em: verificar a regularidade das contas e a execução do orçamento; realizar auditoria e exercer o controle interno dos órgãos dos Municípios; avaliar o resultado das ações administrativas de execução e gestão orçamentárias; **verificar a regularidade das licitações e contratos;** implementar medidas para que haja maior transparência; e promover



a apuração de denúncias relativas a irregularidades praticadas por qualquer órgão da Administração Municipal.¹ (Grifos nossos)

Como se vê, a Controladoria-Geral Municipal – CGM, possui, também, a árdua tarefa de aferir a legalidade dos procedimentos licitatórios, quando da realização de **auditorias**², além de apontar ou identificar, preliminarmente, como medida de controle, erros, omissões, inadequações, com o fito de garantir que os procedimentos aconteçam de forma proba e correta.

A Falta de profissionais para compor o quadro da equipe técnica desta controladoria, que conta apenas com a Controladora lotada nesta Secretaria, sem auxiliares, sem auditores, tem dificultado nosso trabalho, porém não medimos esforços para orientar e fiscalizar juntamente com as Unidades Seccionais do controle interno, uma vez, que também precisam desempenhar outras funções nas Secretarias Municipais a que pertencem, não podendo estar inseridas nas atividades diárias desta Controladoria, como seria o mais viável, a composição de uma equipe permanente. Contudo, as orientações técnicas e recomendações, visam direcionar, afim de evitar possíveis erros ou irregularidades.

2. DAS LICITAÇÕES

Licitação é um procedimento administrativo, de observância obrigatória pelas entidades governamentais e similares, em que, observada a igualdade entre os participantes, deve ser selecionada a melhor proposta, uma vez preenchidos os requisitos mínimos necessários ao bom cumprimento das obrigações (ALEXANDRINO; PAULO, 2014).

Extrai-se da lição de TORRES (2017, p. 17) que:

A licitação é um procedimento prévio de seleção por meio do qual a Administração, mediante critérios previamente estabelecidos, isonômicos, abertos ao público e fomentadores da competitividade, buscar escolher a melhor alternativa para celebração de um contrato. **Sendo um procedimento prévio à realização do contrato, a licitação tem como intuito permitir que se ofereçam propostas e que seja escolhida a mais interessante e vantajosa ao interesse público, impondo regras de controle que devem ser respeitadas pelo gestor.**³ (Grifos nossos)

¹ MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão pública**: abordagem integrada da administração e do direito administrativo. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

² **Auditoria Interna**: compreende os exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente e de gerenciamento de riscos, com vistas a assistir à administração da entidade no cumprimento de seus objetivos – NBC TI – Da Auditoria Interna.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO NORTE

Rodovia Gether Lopes de Farias – S/N – Bairro Emílio Calegari

São Domingos do Norte – ES – CEP 29745-000

CNPJ 36.350.312/0001-72

E mais, confira o disposto no art. 37, inc. XXI, da Constituição da República:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifos nossos)

Como se vê, a licitação é o elemento central na atuação governamental, sendo o antecedente compulsório que materializa políticas públicas, afinal de contas sua finalidade envolve, inclusive, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

O enfrentamento da **corrupção** em licitações pode ser fortemente aperfeiçoado à medida que os servidores que atuam diretamente no processo (**comissão de licitação**, parecerista jurídico, controladoria, autoridade competente) se encontrarem adequadamente preparados, como primeira linha de defesa, para prevenir e detectar condutas fraudulentas.⁴

3. DA PRORROGAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Nas palavras de Augustinho Paludo “a prorrogação de prazo nada mais é do que a ampliação do prazo inicialmente previsto no contrato, mediante aditamento”.

A continuidade da relação, efetivada por meio da alteração do prazo inicial de vigência, evita a realização de nova licitação para a celebração de novo contrato.

José Anacleto Abduch Santos (2015, p. 73) explica que:

Prazo de vigência do contrato é o lapso temporal dentro do qual as partes devem honrar o cumprimento dos encargos reciprocamente assumidos quando da celebração. Esse prazo é definido pela Administração Pública na fase de planejamento da licitação e da contratação, pois é atribuição do Poder Público definir

⁴ SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberon Roberto de. **Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 23.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO NORTE
Rodovia Gether Lopes de Farias – S/N – Bairro Emílio Calegari
São Domingos do Norte – ES – CEP 29745-000
CNPJ 36.350.312/0001-72

qual o prazo necessário para a satisfação do interesse público pela via contratual.⁵

Como se vê, **a regra é a licitação e a exceção é a prorrogação dos contratos**. Extrai-se da lição de Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020, p. 266) que a prorrogação dos contratos administrativos deve cumprir os seguintes requisitos⁶:

- a) **justificativa por escrito;**
- b) **autorização da autoridade competente para celebração do contrato;**
- c) **manutenção das demais cláusulas do contrato;**
- d) **necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato;**
- e) **prorrogação somente pode ocorrer nos casos expressamente previstos na Lei;**

A prorrogação (em sentido estrito) pode ocorrer quando for identificado algum dos motivos previstos no art. 57, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

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

[...]

§ 1º. Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem **prorrogação**, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do

⁵ Contratos administrativos: formação e controle interno da execução: com particularidades dos contratos de prestação de serviços terceirizados e contratos de obras e serviços de engenharia / José Anacleto Abduch Santos; prefácio de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO NORTE
Rodovia Gether Lopes de Farias – S/N – Bairro Emílio Calegari
São Domingos do Norte – ES – CEP 29745-000
CNPJ 36.350.312/0001-72

contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis. (Grifos nossos)

É possível verificar que as hipóteses acima não envolvem culpa do contratado, mas, sim, culpa da Administração ou evento extraordinário não imputável as partes.

Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020, p. 266) informa que a prorrogação é consensual (não pode ser imposta pela Administração) e pode ser feita por prazo inferior, igual ou superior ao prazo inicialmente pactuado, observado o prazo máximo dos ajustes.

Observa-se:

Nos casos elencados no art. 57, incisos I (projetos previstos no Plano Plurianual), II (serviços contínuos), IV (aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática) e V (hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24), a prorrogação depende de previsão no edital do contrato. **Por outro lado, nos casos elencados no § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993 (culpa da Administração ou evento extraordinário), a prorrogação não precisa constar do instrumento convocatório, pois a sua observância é imposta pela Lei com o objetivo de atender às circunstâncias excepcionais (sem culpa do contratado) que retardam o cumprimento do objeto contratual.**⁷

Faz-se necessário ressaltar que o **Tribunal de Contas da União – TCU** tem exigido que toda e qualquer prorrogação contratual observe, no mínimo, as seguintes exigências⁸:

- a) existência de previsão para prorrogação no edital e no contrato;
- b) objeto e escopo do contrato inalterados pela prorrogação;
- c) interesse da administração e do contratado declarados expressamente;
- d) vantagem da prorrogação devidamente justificada nos autos do processo administrativo;
- e) manutenção das condições de habilitação pelo contratado; e
- f) preço contratado compatível com o mercado fornecedor do objeto contratado.

Por fim, no que diz respeito à **duração dos contratos**, a **Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos** (arts. 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114) trouxe importantes alterações em relação ao exercício anterior. Confira:

⁷ Nesse sentido: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 265; BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo, Malheiros, 2006. p. 603.

⁸ TCU. *Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4. ed. Brasília, 2010. p. 765-766.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO NORTE

Rodovia Gether Lopes de Farias – S/N – Bairro Emílio Calegari

São Domingos do Norte – ES – CEP 29745-000

CNPJ 36.350.312/0001-72

ESPÉCIE DE CONTRATO	DURAÇÃO MÁXIMA
Serviço e fornecimentos contínuos	5 anos, prorrogável sucessivamente até 10 anos
Aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática	5 anos
Art. 75, inciso IV, alíneas f e g, V, VI, XII e XVI	10 anos
Contratação que gere receita ou contrato de eficiência que gere economia sem investimentos	10 anos
Contratação que gere receita ou contrato de eficiência que gere economia com investimentos	35 anos
Fornecimento e prestação de serviço associado	Prazo do fornecimento + 5 anos de serviço associado
Operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação	15 anos
Administração Pública como usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio	Prazo indeterminado

Destaca-se que o art. 105 da **Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações** prevê dispõe que:

Art. 105. 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.

Como se vê, **repete-se a necessidade de observância das normas de direito financeiro**, devendo observar a disponibilidade de créditos orçamentários e a previsão no plano plurianual quando o contrato ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

4. DOS ALERTAS DA CONTROLADORIA GERAL

A Controladoria-Geral Municipal – CGM, no uso de suas competências constitucionais e legais, por motivo de precaução e controle, **ALERTA** que:

a) **a prorrogação somente será válida se respeitar as exigências legais;**

b) **a prorrogação deve ser implementada pelo Poder Público antes do término de vigência do ajuste,** uma vez que seria inadmissível prorrogar contrato extinto;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO NORTE
Rodovia Gether Lopes de Farias – S/N – Bairro Emílio Calegari
São Domingos do Norte – ES – CEP 29745-000
CNPJ 36.350.312/0001-72

c) as alterações relacionadas a prazos não são somente para sua ampliação – **podem ser feitas para redução dos prazos**, desde que haja anuência do contratado;

d) **em cada caso, o administrador deve decidir pela prorrogação de acordo com as exigências legais**;

e) **não existe prorrogação tácita** – elas devem **ser justificadas por escrito, submetidas à análise da assessoria jurídica** do ente público e autorizadas pela autoridade competente para celebrar o contrato.

E mais:

No que tange a **Lei nº 14.133/2020** (Nova Lei de Licitações e Contratos):

f) **como regra, a duração dos contratos será aquela fixada no edital** (art. 105, *caput*).

Por fim, é importante ressaltar que o **resumo do aditamento** contendo a prorrogação do prazo também **deve ser publicado na imprensa oficial** como requisito de eficácia e para conhecimento dos demais interessados e órgãos de controle.

5. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Controladoria-Geral Municipal – CGM, por meio das suas orientações objetiva auxiliar na prevenção de práticas ineficientes, antieconômicas, fraudulentas e que possam acarretar prejuízos ao Poder Público, além de assegurar o cumprimento de leis, regulamentos e diretrizes da Administração Pública do Poder Executivo Municipal.

Sem mais para o momento, a Controladoria-Geral Municipal – CGM renova protestos de estima e distinta consideração.

São Domingos do Norte-ES, 05 de julho de 2021.

Respeitosamente,


GILSANDRA IARA MARINO

Controladora Geral Municipal de São Domingos do Norte/ES
Portaria nº 8.053/2020