



Parecer nº 046/2025-CJL/CMS

Consulente: Departamento de Licitações e Contratos da Câmara Municipal de Santarém

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTRATO POR ESCOPO. TERMO ADITIVO. ALTERAÇÃO DE PRAZO. ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS. FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL. INDELEGABILIDADE DE FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS.

1. RELATÓRIO

Trata-se de requerimento advindo da Coordenação de Compras e Contratações, para análise e pronunciamento, sob o aspecto jurídico-formal, de termo aditivo de minuta contratual referente à Inexigibilidade nº 004/2025-CMS (processo administrativo nº 029/2025-CMS), que tem como objeto a contratação de pessoa jurídica para elaboração de projeto, acompanhamento, fiscalização e suporte a futuro processo licitatório que terá como objeto a construção do prédio da “Câmara Cidadã”, reforma e implantação de banheiros em gabinetes, e reforma da cobertura do prédio da Câmara Municipal de Santarém.

Em reunião presencial, relatou-se a necessidade de alteração do prazo contratual originalmente firmado (30 dias), por ser manifestamente insuficiente para elaboração de projetos executivos completos, especialmente considerando a complexidade dos produtos esperados, o que motivou a alteração do documento em questão e a presente consulta.

É a síntese do necessário.

2. DA APRECIÇÃO JURÍDICA

2.1 Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará **controle prévio de legalidade** mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

- I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
- II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

2.2 Considerações sobre a natureza do contrato analisado

O objeto do contrato administrativo consiste na contratação de pessoa jurídica para elaboração de projeto, acompanhamento, fiscalização e suporte a futuro processo licitatório que terá como objeto a construção do prédio da “Câmara Cidadã”, reforma e implantação de banheiros em gabinetes, e reforma da cobertura do prédio da Câmara Municipal de Santarém.

Dentre os serviços que se pretende contratar, consta o levantamento do prédio da Câmara Municipal (levantamento das dimensões, projeto “as built”), projeto do prédio da “Câmara Cidadã”, projeto de reforma e implantação de banheiros em gabinetes e laudo técnico de avaliação da cobertura do prédio, dentre outros.

Portanto, a natureza é de um contrato por escopo, ou seja, é uma avença que visa à consecução de um resultado específico, a ser entregue no prazo delimitado pela Administração contratante.

Os serviços técnicos mencionados (levantamento arquitetônico, projetos executivos, laudo técnico) são produtos com especificações técnicas definíveis e padrões de qualidade verificáveis. O acompanhamento e fiscalização do processo licitatório também possui escopo determinado, vinculado às etapas procedimentais da licitação subsequente para execução das obras.

Trata-se de um contrato cuja execução está vinculada à entrega de produtos finais e mensuráveis, como projetos técnicos concluídos, laudos periciais e relatórios de acompanhamento, sendo a remuneração da contratada condicionada à efetiva entrega desses resultados. O encerramento da avença ocorrerá com a conclusão e aceitação dos objetos contratados, e não com base em um período de tempo previamente estipulado, como ocorre nos contratos de prestação continuada. Além disso, a contratada possui autonomia técnica para a realização dos serviços, os quais exigem capacitação específica e observância das normas técnicas aplicáveis.

É importante observar que, apesar de envolver diferentes tipos de entrega – como projetos de engenharia, laudos técnicos e serviços de consultoria e apoio ao procedimento licitatório –, o contrato ainda se qualifica como por escopo, desde que cada item esteja claramente delimitado no instrumento contratual, com prazos, marcos de entrega, critérios de aceitação e descrição objetiva dos produtos esperados.

Assim, desde que adequadamente estruturado, o contrato apresenta as características típicas de um contrato por escopo, na medida em que a obrigação da contratada consiste na entrega de resultados previamente definidos, cujo cumprimento se dá com a entrega dos produtos finais especificados no instrumento contratual.

Como dito, é por escopo o contrato que prevê a execução pelo contratado de um objeto certo, definido e sua entrega à Administração, seja ele uma obra, um serviço de engenharia, a criação de um *software* ou a realização de um concurso público.

Em tal espécie de contrato, caso não seja possível a conclusão do objeto inicialmente pactuado no prazo previsto no contrato, mostra-se viável a sua ampliação, desde que cumpridos os requisitos legais.

Difere dos serviços contínuos pois estes são delimitados no tempo, dividido em unidades temporalmente fixas, devendo o contratado prestar os serviços para os quais foi contratado no período pré-estabelecido no contrato. Nos serviços contínuos, a prorrogação do prazo de vigência é, em verdade, uma renovação do contrato original por um novo período de tempo e não o mero elastecimento do prazo para cumprimento de obrigações pretéritas.

Nesse sentido, Carlos Ari Sundfeld¹:

Nos contratos por escopo, a prorrogação do prazo não importa, em regra, na ampliação do objeto, mas na simples extensão do período concedido ao contratado para a implementação do objeto original. Já nos contratos por prazo, prorrogar o período de vigência significa ampliar o objeto contratual.

Essa diferenciação, inclusive, foi positivada na Lei nº 14.133/2021, que, em seu artigo 6º, XV e XVII, assim dispõe:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XV - serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas; (...)

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;

Tal distinção possui razão de ser, pois, como bem registra Rafael Oliveira²:

(...) 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.

Assim, ao passo que os contratos de serviços contínuos trazem em seu bojo apenas o prazo de vigência - pois, durante a vigência do contrato, fica o contratado obrigado a prestar o serviço para o qual foi contratado, cessando sua responsabilidade com o termo contratual -, nos instrumentos por escopo existem dois prazos diversos: um para a vigência contratual e outro para a execução do objeto.

O prazo de execução é o período de tempo total no qual o objeto contratado será finalizado integralmente, de acordo com o cronograma fixado. Já o prazo de vigência representa o período de existência jurídica do contrato, o lapso necessário para a inclusão de atividades além da execução, tais quais a realização de medições finais, recebimento

¹ SUNDFELD, Carlos Ari. Licitação e contrato administrativo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 230.

² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021, p. 927-928

provisório e definitivo do objeto, operacionalização de pagamentos nos prazos contratuais, devolução de garantias etc.

Dada a natureza das atividades a serem realizadas durante a vigência do contrato, o prazo de vigência deverá ser superior ao de execução, a fim de permitir que, finalizado o objeto pelo contratado, a administração adote as providências necessárias ao encerramento da avença.

O prazo de vigência se inicia com sua assinatura, publicação ou em outro prazo posterior a tais atos, devidamente estabelecido no contrato. O prazo de execução, por outro lado, começa com a emissão da ordem de serviço ou documento congênere, momento no qual a Administração determina ao contratado que rompa a inércia e inicie o cronograma estabelecido para execução. Há, portanto, uma relação de continente e conteúdo, devendo o prazo de execução ser contido dentro do prazo de vigência, pois a emissão de ordem de serviço pressupõe a vigência contratual.

2.3 Adequações técnicas dos termos contratuais

A análise do instrumento de contrato a ser celebrado entre a Câmara Municipal de Santarém e a empresa contratada revela que, embora o instrumento apresente características típicas de contrato por escopo, especialmente pela definição de produtos específicos a serem entregues, alguns aspectos necessitam adequações para melhor alinhamento com essa modalidade contratual e para garantir maior segurança jurídica na execução.

O primeiro aspecto que demanda atenção refere-se ao prazo anteriormente estabelecido para execução do contrato. O prazo de 30 dias fixado na Cláusula Terceira mostrava-se manifestamente inadequado considerando a complexidade e o volume dos produtos técnicos especificados. A elaboração de projetos executivos completos, incluindo projetos arquitetônicos, estruturais, elétricos, hidrossanitários, memoriais descritivos, planilhas orçamentárias, memoriais de cálculo e cronogramas físico-financeiros, demanda tempo técnico significativamente superior ao estabelecido. Esta inadequação temporal pode comprometer a qualidade dos produtos e gerar conflitos contratuais.

Embora se preveja a possibilidade de prorrogação, o prazo original não refletia a natureza do escopo, podendo gerar distorções na execução ou eventuais problemas de adimplemento formal. Recomenda-se, assim, a ampliação do prazo ou a vinculação expressa da vigência à entrega e aceite do objeto, nos termos da Lei nº 14.133/2021, conforme o seguinte:

3.1. O prazo de vigência da contratação é de 12 (doze meses), contados da sua assinatura, na forma do artigo 105 da Lei nº 14.133, de 2021.

3.1.1. O prazo de vigência será automaticamente prorrogado, independentemente de termo aditivo, quando o objeto não for concluído no período firmado acima, ressalvadas as providências cabíveis no caso de culpa do contratado, previstas neste instrumento.

O segundo aspecto que demanda atenção refere-se à estruturação do objeto contratual. Verifica-se a inconsistência na definição do escopo entre os itens da planilha orçamentária, onde o Item 01 engloba todos os produtos técnicos complexos, enquanto o Item 02 trata especificamente de “fiscalização, acompanhamento e suporte ao processo licitatório”. Tal estruturação pode gerar dificuldades na gestão contratual e no acompanhamento da execução, sendo recomendável uma reorganização que permita melhor delimitação e controle de cada conjunto de produtos e serviços, especialmente porque **não há cronograma detalhado para entrega dos produtos por etapas**.

A ausência do cronograma detalhado para entrega dos produtos constitui outra lacuna significativa, pois em contratos por escopo, é fundamental estabelecer marcos de entrega que permitam o acompanhamento progressivo da execução e facilitem a gestão e fiscalização contratual. O documento atual prevê apenas prazos genéricos para recebimento provisório e definitivo, sem especificar quando cada produto deve ser apresentado (*vide* cláusulas 7.1 e 7.2).

Ainda, a minuta deixa de observar o art. 92, XIX, da Lei n.º 14.133/21, ao não dispor sobre os casos de extinção contratual. Sugere-se incluir:

XX.X. O contrato se extingue quando cumpridas as obrigações de ambas as partes, ainda que isso ocorra antes do prazo estipulado para tanto.

XX.X.X. Se as obrigações não forem cumpridas no prazo estipulado, a vigência ficará prorrogada até a conclusão do objeto, caso em que deverá a Administração providenciar a readequação do cronograma fixado para o contrato.

XX.X.X. Quando a não conclusão do contrato referida no item anterior decorrer de culpa do contratado:

a) ficará ele constituído em mora, sendo-lhe aplicáveis as respectivas sanções administrativas;

b) poderá a Administração optar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotará as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.

XX.X. O contrato pode ser extinto antes de cumpridas as obrigações nele estipuladas ou antes do prazo nele fixado, por algum dos motivos previstos no artigo 137 da Lei nº 14.133/21, assegurados o contraditório e a ampla defesa e observado o disposto nos artigos 138 e 139 da mesma Lei.

Por fim, a análise da minuta contratual em cotejo com o disposto no art. 117 da Lei n.º 14.133/21 revela incompatibilidade significativa entre as atribuições previstas para a empresa contratada e as competências exclusivas da Administração Pública no que se refere à fiscalização contratual. Esta divergência representa risco jurídico considerável para a execução do contrato e potencial violação aos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

O cerne da problemática reside na confusão conceitual entre fiscalização administrativa e assistência técnica especializada. O contrato estabelece na Cláusula Primeira, Item 02, e detalhadamente no item 6.3, que a contratada deverá realizar “fiscalização, acompanhamento e suporte ao processo licitatório”. Contudo, ao se analisar pormenorizadamente as atribuições descritas, verifica-se que estas extrapolam claramente os limites permitidos pela legislação vigente, configurando exercício de competências próprias e exclusivas do fiscal administrativo designado pela Administração.

O art. 117, §4º, inciso I, do da Lei 14.133/21 estabelece vedação expressa ao determinar que terceiros contratados “não poderão exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato”. Esta norma protege a indelegabilidade da função fiscalizatória, que constitui exercício de poder de polícia administrativa inerente à Administração Pública. A fiscalização contratual envolve não apenas verificação técnica, mas também tomada de decisões administrativas, aplicação de penalidades e determinação de providências corretivas, competências estas que não podem ser transferidas a particulares.

Especificamente no contrato analisado, identificam-se diversas atribuições incompatíveis com a legislação. A previsão de que a contratada deve “fiscalizar a execução da obra” constitui usurpação de função exclusiva do fiscal administrativo. Similarmente, a determinação de que a empresa deve indicar “o que for necessário à regularização das falhas ou defeitos” confere competência decisória que ultrapassa os limites da assistência técnica permitida. A atribuição de “exercer a fiscalização no interesse da contratante” revela inadequada transferência de função indelegável, enquanto a competência para “emitir parecer sobre prorrogação de prazos” envolve decisão administrativa que cabe exclusivamente ao fiscal do contrato.

A Lei 14.133/21, ao permitir a contratação de terceiros para assistir e subsidiar o fiscal do contrato, estabelece clara distinção entre assistência técnica especializada e fiscalização administrativa. A empresa contratada pode legitimamente prestar assistência técnica ao fiscal, fornecendo informações especializadas, realizando acompanhamento técnico da execução, elaborando relatórios sobre conformidade com projetos e verificando aspectos técnicos de qualidade. Entretanto, não pode exercer fiscalização administrativa, tomar decisões sobre regularização de faltas, determinar providências à contratada da obra, exercer poder decisório sobre aspectos contratuais ou substituir o fiscal em suas atribuições exclusivas.

A adequação do contrato se impõe como medida necessária para conformidade legal. O Item 02 da Cláusula Primeira deve ser reformulado para “Assistência técnica, acompanhamento e suporte técnico ao processo licitatório”, eliminando-se a referência à fiscalização. O item 6.3 necessita completa reestruturação, substituindo-se as competências fiscalizatórias por atividades de assistência técnica, tais como prestar assistência ao fiscal na verificação de conformidade, elaborar relatórios técnicos, informar sobre aspectos técnicos relevantes, promover acompanhamento técnico das medições,

fornecer esclarecimentos sobre projetos e verificar conformidade de materiais com especificações técnicas.

Adicionalmente, recomenda-se a inclusão de cláusula específica sobre limitações da assistência técnica, estabelecendo expressamente que a contratada não exercerá atribuições próprias de fiscal de contrato, limitando-se a fornecer informações técnicas especializadas, sem tomar decisões administrativas, reportando suas verificações exclusivamente ao fiscal designado e assumindo responsabilidade civil objetiva pela veracidade das informações prestadas.

Esta adequação preserva a utilidade dos serviços técnicos especializados da contratada, que são valiosos para a Administração, especialmente considerando a complexidade técnica dos projetos envolvidos, ao mesmo tempo em que respeita rigorosamente as competências exclusivas da Administração Pública, conforme determina a Lei 14.133/21. A manutenção do contrato em sua redação atual representaria violação à legislação vigente e potencial responsabilização dos agentes públicos envolvidos, sendo imperativa sua adequação antes da execução dos serviços relacionados ao acompanhamento do processo licitatório subsequente.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À vista do exposto, e nos limites da análise jurídica a que se propõe este parecer, excluídos os aspectos técnicos, orçamentários e o juízo de conveniência e oportunidade, opina-se pela viabilidade jurídica da alteração contratual pretendida, desde que observadas as seguintes condições:

- a) Que o prazo contratual seja adequadamente revisto, ampliando-se o prazo de vigência e vinculando-se o prazo de execução à conclusão efetiva do objeto contratual, nos moldes dos contratos por escopo, conforme previsto no art. 6º, XVII, da Lei nº 14.133/2021;
- b) Que seja incluída cláusula contratual com cronograma detalhado de entregas técnicas, contendo marcos intermediários, prazos e condições objetivas de aferição, de modo a garantir o adequado acompanhamento e fiscalização da execução contratual;
- c) Que o objeto contratual seja reestruturado de forma a segregar, de modo claro, os diversos produtos e serviços contratados (ex: projetos técnicos, laudos e suporte ao procedimento licitatório), de modo a permitir maior controle e clareza sobre a execução contratual;
- d) Que seja promovida a revisão do item 02 da Cláusula Primeira e do item 6.3 da minuta contratual, eliminando-se qualquer referência à “fiscalização” pela contratada, substituindo-se tal expressão por “assistência técnica especializada”, com

- expressa limitação das atribuições da contratada ao apoio técnico e à elaboração de relatórios, em estrita consonância com o art. 117, § 4º, I, da Lei nº 14.133/2021;
- e) Que seja incluída cláusula específica dispondo sobre os casos de extinção contratual, nos termos do art. 92, XIX, da Lei nº 14.133/2021, incluindo previsão expressa de extinção por conclusão antecipada do objeto ou por descumprimento, com as devidas consequências legais;
- f) Que se promova a inclusão de cláusula de limitação de responsabilidade técnica, vedando à contratada o exercício de atribuições próprias do fiscal do contrato, reforçando a natureza subsidiária de sua atuação técnica e a responsabilidade pela veracidade das informações técnicas prestadas.

É o parecer, ora submetido à apreciação.

Santarém, 18 de junho de 2025

ALEXANDRE MARTINS MARIALVA

Procurador Jurídico

Câmara Municipal de Santarém

Mat. 120549-8