



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
CEARÁ
PROCURADORES

RUA JORGE DUMAR, 1703 - JARDIM AMÉRICA- CEP: 60410-426 - FONE (85) 3401.2326

PARECER REFERENCIAL n. 00001/2021/GABPROC/PFIFCEARÁ /PGF/AGU

NUP: 23255.009866/2019-16

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE

ASSUNTOS: TERMO ADITIVO

EMENTA: RDC. OBRA. REGIME DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA. SEGUNDO TERMO ADITIVO. PRORROGAÇÃO DOS PRAZOS DE EXECUÇÃO E DE VIGÊNCIA. MOTIVO ALHEIO À VONTADE DAS PARTES, CRISE PANDÊMICA DE COVID-19. RECOMENDAÇÃO PARA QUE SEJA ADOTADO O PRESENTE PARECER COMO PARECER REFERENCIAL, NA FORMA DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU N. 55, DE 23 DE MAIO DE 2014, NOS CASOS DE PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL SEM DÚVIDAS JURÍDICAS.

MANIFESTAÇÃO COM O CARÁTER DE PARECER REFERENCIAL

1. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, dispensando-se a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

2. Ao admitir a possibilidade de adoção de manifestação jurídica referencial, a Orientação Normativa AGU n. 55 proporciona o redimensionamento da atuação consultiva para análise das demandas e consultas jurídicas mais qualificadas, prestigiando o princípio da eficiência no exercício das atividades consultivas.

3. Nesse contexto, levando-se em conta que os processos administrativos para renovação do prazo de vigência estão chegando em massa a este Órgão Consultivo, e considerando, ainda, que ostentam aspectos burocráticos de simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes, não há dúvidas quanto à viabilidade em se adotar a presente peça como parecer referencial, dispensando-se a análise individualizada de tais processos por este órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica.

4. Por fim, fica o registro de que mesmo com a aplicação desta manifestação de caráter referencial, a Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação deste órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos respectivos processos desta espécie.

RELATÓRIO.

5. Trata-se de análise da regularidade jurídica do termo aditivo ao contrato de prestação de serviços continuados, que tem por objeto a prorrogação da vigência e da execução contratual nos termos do art. 57, § 1º, II, da Lei nº 8.666/93.

6. Os autos referentes ao processo administrativo devem ser instruídos com os seguintes documentos:

- a) Edital e contrato administrativo com seus aditivos;
- b) Cópia da publicação do Diário Oficial da União do extrato do contrato;
- c) Manifestação de interesse da contratada na prorrogação com a devida comprovação da incidência do art. 57, §1º, II;
- d) Demonstração de interesse da Administração, devidamente motivado, na continuidade da execução contratual;

- e) Manifestação do fiscal de contrato aprovando a prorrogação;
- f) Análise do setor de contratos acerca do aditivo de prorrogação;
- g) Autorização da autoridade administrativa competente;
- h) Justificativa;
- i) Comprovação da manutenção das condições exigidas de habilitação;
- j) Manifestação sobre a vantajosidade da contratação;
- k) Certificação da inexistência de suspensão, impedimento, declaração de inidoneidade da empresa ou proibição de contratar com a Administração Pública;
- l) Verificação da necessidade de renovação ou atualização da garantia contratual;
- m) Lista de verificação;
- n) Juntada da minuta de termo aditivo.

7. É o relatório.

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

8. O órgão de consultoria jurídica esclarece que por não deter competências típicas de gestão ou de auditoria (art. 10 da Lei nº 10.480/02, art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e BPC/AGU nº 7), esta manifestação referencial analisa apenas matérias jurídicas inerentes à prorrogação de vigência, não apreciando os aspectos técnicos, econômicos, contábeis e financeiros inerentes ao presente feito, porquanto próprios dos juízos de conveniência e oportunidade da Administração Pública ou da análise crítica advinda de servidores versados nos mesmos.

9. É nosso dever salientar que, ressalvada a análise da minuta em si mesma (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93), 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. O prosseguimento do feito sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

DA APLICAÇÃO DA LEI Nº 8.666/93 AOS CONTRATOS DECORRENTES DE RDC

10. Os contratos e a execução dos contratos decorrentes do RDC são regidos pela lei geral de licitações e contratos, consoante previsão contida no Decreto nº 7.581/2011, in verbis:

Art. 63. Os contratos administrativos celebrados serão regidos pela Lei nº 8.666, de 1993, com exceção das regras específicas previstas na Lei nº 12.462, de 2011, e neste Decreto.

REQUISITOS DA PRORROGAÇÃO

11. Em se tratando de contrato para realização de obras e serviços de engenharia não continuados, não há que se falar na aplicação do art.57, II da Lei 8.666/93. A prorrogação do contrato, neste caso, encontra amparo no item 23.1 do edital e no artigo 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 contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

12. Presentes os elementos que configurem as situações explicitadas nos incisos I a VI do referido dispositivo legal, a Administração deverá emitir decisão devidamente

fundamentado que justifique a prorrogação, nos termos do § 2º, além de submeter a decisão à autorização da autoridade competente de forma prévia à celebração do contrato.

13. Ressalte-se que a superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato (declaração da pandemia COVID-19) pode ser causa para prorrogação do prazo de vigência do contrato com fundamento no inciso II, do art. 57, §1º, supra transcrito.

14. Entretanto, é necessário que, além da mera alegação de prejuízo na prestação do serviço contratado causada pela pandemia, é necessário que se demonstre, documentalmente, o nexo de causalidade entre a pandemia e os danos negociais sofridos, além de comprovar que não havia possibilidade de a contratada ter agido de forma preventiva a evitar os danos, a exemplo da possibilidade de encomendar materiais com antecedência. Deve, em suma, ser demonstrado que a necessidade de prorrogação advém de motivos alheios às vontades das partes, e que estas não poderiam, de qualquer forma, concorrer para reduzir os danos.

15. Naturalmente, a prorrogação implica em alteração do projeto básico que, por motivo alheio à vontade das partes, não fora cumprido da forma contratualmente prevista. Faz-se necessário, para a prorrogação, a juntada aos autos da documentação referente à alteração do projeto básico.

16. Observa-se que o termo aditivo deve ser assinado tempestivamente, antes do término da vigência do contrato, sob pena de haver perda da vigência da contratação, com impossibilidade de prorrogação. Isso é o que determina o item V da Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 58/2013:

CONCLUSÃO DEPCONSUS/PGF/AGU Nº 58/2013

I. CONSIDERA-SE EXTINTO O CONTRATO ADMINISTRATIVO QUE ATINGE SEU PRAZO FINAL DE VIGÊNCIA, AINDA QUE SEJA CLASSIFICADO COMO CONTRATO "DE ESCOPO";

II. EXPIRADO O PRAZO DE VIGÊNCIA E PENDENTE A CONCLUSÃO DO OBJETO ALMEJADO NO CONTRATO DE ESCOPO, DEVE-SE PROVIDENCIAR A INSERÇÃO DA PARTE REMANESCENTE EM NOVO CONTRATO ADMINISTRATIVO, O QUAL DEVERÁ SER PRECEDIDO DE LICITAÇÃO OU ENQUADRADO EM ALGUMA HIPÓTESE DE DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE;

III. A DISPENSA DE LICITAÇÃO DO ART. 24, IV, DA LEI Nº 8.666/93 PODE SER UTILIZADA MESMO NOS CASOS EM QUE O PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO DE ESCOPO TENHA EXPIRADO POR DESÍDIA DA ADMINISTRAÇÃO, DESDE QUE CUMPRIDOS OS REQUISITOS DO DISPOSITIVO LEGAL E RECOMENDADA A APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DE QUEM DEU CAUSA À SITUAÇÃO EMERGENCIAL;

IV. A EXECUÇÃO DE CONTRATO EXTINTO, SEJA ELE DE ESCOPO OU DE EXECUÇÃO CONTINUADA, CONFIGURA CONTRATO VERBAL, APLICANDO-SE A ON/AGU Nº 04/2009, QUE DETERMINA O PAGAMENTO POR MEIO DE RECONHECIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR NOS TERMOS DO ART. 59 DA LEI Nº 8.666/93;

V. É VEDADA A REALIZAÇÃO DE OUTROS ATOS CONTRATUAIS, TAIS COMO PRORROGAÇÃO OU RESCISÃO, DE CONTRATO ADMINISTRATIVO EXTINTO POR DECURSO DO PRAZO DE VIGÊNCIA. REFERÊNCIA: PARECER Nº 13/2013/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU, APROVADO PELO PROCURADOR-GERAL FEDERAL EM 03.12.2013.

17. Quanto à manutenção das condições de habilitação, exigência do artigo 55, XIII, da Lei nº 8.666, de 1993, devem ser juntados aos autos extrato de consulta ao SICAF, extrato de consulta ao Cadin e consulta consolidada de Pessoa Jurídica. Recomenda-se seja verificada a validade de todos os documentos previamente a celebração do aditivo, providenciado a renovação e juntada do que for necessário.

18. A Administração deverá manter atenta fiscalização para evitar o atraso na execução do objeto contratado, mas caso venham a ocorrer, deverá promover as medidas cabíveis, conforme entendimento firmado pelo Egrégio Tribunal de Contas da União, através do Acórdão nº. 2714/2015- Plenário (Auditoria, Relator Min. Benjamin Zymler), disponibilizado no Boletim de Jurisprudência nº 105, que dispõe, in verbis:

“Responsabilidade. Contrato administrativo. Prazo. O atraso na execução de obras públicas é ocorrência de extrema gravidade, sendo cabível, quando a Administração dá causa ao descumprimento dos prazos, a apuração de responsabilidade dos gestores. Nos atrasos advindos de incapacidade ou mora da contratada, o órgão contratante tem o dever de adotar as medidas cabíveis para aplicar as multas contratuais e demais penalidades previstas em lei.”

19. Por fim, é necessário que, ante as incertezas causadas pela pandemia COVID-19 no mundo, a Administração novamente verifique se os prazos estipulados na minuta do termo aditivo são de fato suficientes, a fim de evitar novos aditivos de prorrogação.

20. Deverá, também, ter cuidado com possível coincidência entre os prazos de vigência e execução, se os mesmos poderão causar transtornos por ocasião do recebimento definitivo do objeto, prevendo prazo razoável de vigência para que sejam cumpridas adequadamente todas as etapas necessárias à conclusão da obra. Assim, a Administração deverá analisar a questão dos prazos de vigência e prorrogação considerando esse aspecto e incluir o prazo razoável para

recebimento definitivo do objeto.

MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO E AUSÊNCIA DE SUSPENSÃO/IMPEDIMENTO OU DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE

21. Quanto à exigência de manutenção das condições de habilitação (arts. 29 e 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993), a Administração deve juntar o extrato atualizado do SICAF, atentando para eventuais certidões que estejam vencidas ou com prazo próximo do vencimento, as quais deverão ser apresentadas dentro de suas respectivas validades.

22. Além do SICAF, a Administração Pública deve fazer consultas aos extratos atualizados do Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, do Sistema Inabilitados e Inidôneos do TCU e do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa do CNJ.

23. Em relação a ocorrência de registro no CADIN, importante destacar que esta circunstância não implica em impossibilidade de renovação do contrato, no entanto, significa que a Administração deve "refinar consultas, de forma a comprovar a capacidade e a presença de impeditivos à continuidade do contrato" (Acórdão TCU nº 1.134/2017 - Plenário).

24. No que tange à aferição de irregularidades no SICAF, CEIS, sistemas do TCU e CNJ, trata-se, ao menos em princípio, de circunstância que impossibilita a prorrogação pretendida, salvo, regularização antes da celebração do presente termo aditivo, adotando-se, para tanto, as medidas previstas no art. 31, da IN n. 3, de 26 de abril de 2018.

25. Caso seja constatada, no SICAF, a existência de "Ocorrências Impeditivas Indiretas", a Administração deve analisá-las para fins de verificar, por meio do relatório de ocorrências impeditivas indiretas não juntadas aos autos, se existe ou não algum impedimento à contratação.

26. Vale destacar que a Administração Pública não poder celebrar contratos com entidades sancionadas com a proibição de contratar com o Poder Público, a suspensão/impedimento em toda a Administração Pública Federal ou a declaração de inidoneidade (art. 12 da Lei nº 8.429/1992, art. 6º, III, da Lei nº 10.522/2002, art. 7º da Lei nº 10.520/2001 e art. 87, III e IV, da Lei nº 8.666/1993).

DA AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE

27. O regramento da matéria inserto no já citado artigo 57, § 2º, da Lei 8.666/93, exige autorização prévia da autoridade competente para o mister, devendo o documento ser anexado no processo.

DA MINUTA DE TERMO ADITIVO

28. A minuta de termo aditivo (modelo em anexo) deve conter:

- a) o objeto da contratação, para que se verifique a relação do aditivo com o objeto contratual original;
- b) o prazo de prorrogação tanto da vigência como da execução contratual, atentando-se a Administração para a contagem dos mesmos, pois sendo em dias, que os prazos sejam exatamente os estipulados pela Administração, contando-se dia a dia;
- c) Cláusula contendo que não haverá despesas relativas à prorrogação;
- d) a ratificação das cláusulas contratuais não alteradas pelo termo aditivo;
- e) cláusula específica com o cronograma físico-financeiro do contrato atualizado com as novas datas propostas (Acórdão TCU nº 4.465/2011 - 2ª Câmara);
- h) cláusula para atualização da garantia contratual, a fim de compatibilizar seu prazo de validade e valor com os novos prazos do contrato;
- i) local, data e assinatura das partes e testemunhas.

29. Ressalte-se, por oportuno, que os dados que figuram no preâmbulo, como nome dos representantes legais, endereços, documentos, dentre outros, devem ser verificados pela própria Administração a partir dos dados que constam dos autos e dos registros administrativos.

PROVIDÊNCIAS COMPLEMENTARES

30. De acordo com o art. 10, I, "a", da Resolução nº 1.025, de 30 de outubro de 2009, do CONFEA, a alteração e a prorrogação de contratos de engenharia geram o dever de providenciar Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) complementar, fato que deve ser observado pela Administração e pela empresa.

31. Por fim, o aditivo deve ser publicado no DOU para atendimento da norma constante do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.

CONCLUSÃO

32. Ante o exposto, uma vez atendidas as recomendações apontadas neste Parecer Referencial e resguardados o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador, nos limites da Lei, ressalvadas, ainda, as questões de ordem fática e técnica, ínsitas à esfera administrativa, essenciais até mesmo para a devida atuação dos órgãos de controle, o procedimento estará apto para a produção de seus regulares efeitos.

33. Sendo referencial o presente parecer, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, doravante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo anexo.

34. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a esta PF/IFCE para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526/2013.

35. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

36. Deixa-se de submeter à chefia a presente manifestação, nos termos do art. 7º da Portaria AGU 1399, de 05/10/2009, em razão do afastamento por motivo de saúde.

É o parecer.

Fortaleza, 8 de março de 2021.

KARINA DE MELO RODRIGUES ALBUQUERQUE
PROCURADORA FEDERAL /PF-IFCE

MINUTA

MINUTA DO SEGUNDO TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 61/2019, QUE ENTRE SI CELEBRAM INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ- XXXXXXXX E A EMPRESA XXXXXXXX

O INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ-IFCE - XXXXXXXX, nos termos da Lei nº 11.892, de 29/12/2008, vinculado ao Ministério da Educação, sediado na rua XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, nº XXX/CE, inscrito no CNPJ/MF sob o nº XXXXXXXXXXXX, doravante denominado CONTRATANTE, representado, neste ato, pelo XXXXXXXXXXXX, inscrito no CPF/MF sob o nº XXXXXXXX, portador da Carteira de Identidade nº XXXXX, expedido pela XXXX, conforme atribuições conferidas pela Portaria nº XXXXXXXXXXXX, e por outro lado a empresa XXXXXXXX, inscrita no CNPJ/MF sob o nº XXXXX, sediada na XXXXXXXX, doravante designada CONTRATADA, neste ato representada por XXXXXXXXXXXX, portador da Carteira de Identidade nº XXXXXXXX, expedida por XXXXXXXX, e CPF nº XXXXXXXX, doravante denominada simplesmente CONTRATADA, tendo em vista o que consta no Processo nº 23255.008538/2018-11, Regime Diferenciado de Contratação/Integral, por SRP presencial nº 03/2018 (UASG 158137), Tipo Maior desconto, em observância à Lei nº 12.462/2011, Lei nº 8.666/1993 e suas alterações posteriores, nos Decretos nº 7.581/2011, nº 7.892/2013 e nº 8.251/2014, resolvem celebrar o presente Termo Aditivo de Contrato, neste Processo nº XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, mediante as cláusulas e condições a seguir enunciadas.

1. CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

1.1. O presente Termo Aditivo tem por finalidade prorrogar os prazos de vigência e execução do contrato nº XXXXXXXX com base no art. 57, § 1º, II da Lei nº 8666/1993 e no item 23 do EditalRDC por SRP presencial nº 03/2018 (UASG 158137).

2. CLÁUSULA SEGUNDA - DA PRORROGAÇÃO

2.1. Pelo presente Termo Aditivo, ficam PRORROGADOS os prazos de vigência e execução do Contrato nº XXXXX:

2.1.1. O prazo de vigência fica prorrogado por XX (XXXXXX) dias com termo inicial em XXXXX e termo final em XXXXXXXX.

2.1.2. O prazo de execução fica prorrogado por XX (XXXXXX) dias com termo inicial em XXXXXXXX e termo final em XXXXXXXX.

2.2 O cronograma físico financeiro encontra-se acostado aos autos por meio do documento

XXXXXXXX.

3. CLÁUSULA TERCEIRA – DO VALOR

3.1. Não há despesas relativas à prorrogação do Contrato nº XXXX.

4. CLÁUSULA QUARTA – ATUALIZAÇÃO DA GARANTIA

4.1. A contratada deve apresentar garantia atualizada no valor de 3% (três por cento) sobre o valor global do contrato, podendo optar por qualquer das modalidades previstas no Art. 56 da Lei 8.666/93, com validade durante a execução do contrato e 90 (noventa) dias após término da vigência contratual, em conformidade com a Cláusula XXXXX – Da Garantia de Execução do Contrato – do Contrato nº XXXXX e com a Instrução Normativa SEGES 05/2017.

5. CLÁUSULA QUINTA – DA PUBLICAÇÃO

5.1. A publicação do presente contrato do Diário Oficial da União, por extrato, será providenciada até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de 20 (vinte) dias daquela data, correndo as despesas a expensas do CONTRATANTE.

6. CLÁUSULA SEXTA – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

6.1. As demais cláusulas e condições do Contrato nº XXXX permanecerão inalteradas. E, por assim estarem justos, assinam o presente instrumento para um só efeito.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23255009866201916 e da chave de acesso 941eb613