



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. 00004/2021/GABPROC/PFIFCEARÁ /PGF/AGU

NUP: 23255.000062/2021-68

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

ANÁLISE EM CARÁTER DE URGÊNCIA

I - ADMINISTRATIVO. INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO SUPERIOR. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATOS POR 'ESCOPO'. ALTERAÇÃO DOS PRAZOS DE VIGÊNCIA E DE EXECUÇÃO. ATRASO POR CULPA DA CONTRATADA. ART. 58, I, DA LEI Nº 8.666/93. POSSIBILIDADE DE VIABILIZAR A ALTERAÇÃO. TERMO ADITIVO. ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 03/2009.

II - PARECER REFERENCIAL, EMITIDO SOB O RESPALDO DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU N. 55/2014 E DA PORTARIA PGF N. 262/2017.

III - MATÉRIA SUBMETIDA À PROCURADORIA FEDERAL DE MODO RECORRENTE, POR FORÇA DO DISPOSTO NO ART. 38, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 8.666/1993, ENSEJANDO ORIENTAÇÕES REPETIDAS, TRADUZIDAS EM MANIFESTAÇÕES PADRONIZADAS.

IV - DISPENSA DE REMESSA DOS AUTOS AO ÓRGÃO JURÍDICO, DESDE QUE A AUTORIDADE ADMINISTRATIVA RESPONSÁVEL ATESTE QUE O CASO CONCRETO SE AMOLDA AO PRESENTE PARECER E QUE TODAS AS RECOMENDAÇÕES DESTA MANIFESTAÇÃO RESTARAM ATENDIDAS. NECESSIDADE DE RACIONALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO E DA PRÓPRIA ATIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO.

Excelentíssimo Procurador-Chefe,

I - RELATÓRIO

- DO CABIMENTO E DO OBJETO DO PRESENTE 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:

1 - 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.

2. Com o fim de disciplinar a "elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria jurídica", a PGF editou a Portaria nº 262, de 05/05/2017.

3. Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da aludida Portaria, "considera-se manifestação jurídica referencial aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos".

4. A manifestação jurídica referencial se constitui, portanto, em medida adequada a orientar a Administração e capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, prescindindo da análise individualizada desses processos pelo órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica específica.

5. Trata-se de importante ferramenta destinada à otimização e racionalização do trabalho, viabilizando maior dedicação ao enfrentamento de questões complexas, com atuação prioritária, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

6. Relevante destacar a necessidade de observância aos requisitos estabelecidos pela Portaria nº 262, de 05/05/2017, para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

Art. 2º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e

II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

7. Nesse contexto, a análise da regularidade de propostas de alteração, em razão de atraso por culpa da Contratada, dos prazos de vigência e de execução de contratos administrativos por 'escopo', entendidos esses como sendo os pactos em que só o cumprimento integral do objeto tem o condão de quitar as obrigações da empresa, representa grande volume de processos do IFCE e requer simples verificação do atendimento das exigências legais a partir da conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes a serem dirimidas, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela Portaria PGF nº 262, de 05/05/2017.

8. Então, o presente Parecer Referencial se aplica às hipóteses de prorrogação dos prazos de vigência e de execução de contratos por 'escopo' em decorrência de atraso por culpa da Contratada.

9. O órgão assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda às hipóteses deste referencial, nos termos do art. 3º, §2º, da Portaria PGF/AGU nº 262, de 05/05/2017.

10. Registre-se que a Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

11. Em observância ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará, por meio de sua Reitoria, Polo de Inovação e seus 35 (trinta e cinco) campi, tem encaminhado a este órgão jurídico, sistematicamente, processos que envolvem análise acerca da possibilidade de prorrogação, em decorrência de atraso por culpa da Contratada, dos prazos de vigência e de execução de contratos administrativos celebrados para execução de obra, prestação de serviços de engenharia ou fornecimento ocasional de bens ou outros serviços, que estabelecem relações de trato não sucessivo, tidos como contratos de 'escopo'.

12. No âmbito do Instituto assessorado, há um fluxo cada vez maior de processos licitatórios, como resultado do considerável crescimento que a entidade vem experimentando nos últimos anos, envolvendo a criação de novos campi, cursos de graduação e pós-graduação, ampliação dos projetos de pesquisa e extensão, celebração de convênios e parcerias diversas, deflagração de concursos públicos e processos seletivos diversos, realização de obras etc, de modo a suprir as necessidades das diversas unidades acadêmicas e órgãos suplementares, que planejam e licitam de forma descentralizada.

13. Embora seja extremamente louvável todo esse crescimento, é certo que se eleva, na mesma medida, o número de processos encaminhados a esta Procuradoria Federal, com impacto significativo na atuação do órgão jurídico.

14. Nesse sentido, constata-se que a análise jurídico-formal de cada uma das minutas de contratos e termos aditivos dos campi compromete considerável tempo dos procuradores ofiçantes, muitas vezes em detrimento de outros processos ou casos relevantes no âmbito da competência deste órgão consultivo, assim como demanda a movimentação de processos, tanto física como via sistemas. Todo esse processo resulta em aumento de custo e tempo, fatores a serem considerados na decisão de elaboração desta manifestação referencial.

15. Como se disse acima, a Advocacia-Geral da União, a que se vincula esta Procuradoria Federal, autoriza, por meio da ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, a emissão de manifestações jurídicas referenciais destinadas ao exame das questões jurídicas envolvendo matérias idênticas e recorrentes. Em tais circunstâncias, ficam dispensadas as análises individualizadas, "desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação".

16. Trata-se, sem dúvida, de Orientação em perfeita harmonia com o princípio da eficiência, permitindo viabilizar o adequado enfrentamento de questões de baixa complexidade jurídica que costumam se avolumar nos órgãos da AGU, dificultando a dedicação de seus membros às questões jurídicas de maior relevância.

17. Desse modo, considera-se que a manifestação jurídica referencial acerca da possibilidade de prorrogação de contrato administrativo por 'escopo' em razão de atraso por culpa da Contratada é oportuna, permitindo maior eficiência do órgão jurídico e, conseqüentemente, da própria atividade administrativa, sem prejuízo da permanente possibilidade de se proceder à análise jurídica individualizada de qualquer caso que, eventualmente, escape ao padrão ora tratado.

- DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

18. Inicialmente, cumpre registrar que o exame desta Procuradoria Federal Especializada se dá nos termos do art. 11 c/c artigo 18 da Lei Complementar nº 73/93 - Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, e do art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480/2002, restringindo-se aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações. Sobre tais dados, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis à sua adequação às necessidades da Administração.

19. Destaque-se que as observações expendidas por esta Consultoria Jurídica são recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade assessorada, e não vinculá-la. O acatamento ou não das recomendações decorre do exercício da competência discricionária da autoridade administrativa. Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do órgão.

20. E se presume que a autoridade tenha competência para praticar os atos administrativos pretendidos, zelando ainda para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - DO OBJETO DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO

21. A presente abordagem restringe-se às questões jurídicas envolvendo, especificamente, prorrogação, em razão de atraso por culpa da Contratada, de contratos administrativos por 'escopo'.

22. Nos demais casos de proposta de prorrogação de contratos celebrados pelo IFCE para execução de obra, prestação de serviços de engenharia ou fornecimento ocasional de bens ou outros serviços, que não decorram de atraso por culpa da empresa, os processos devem continuar sendo remetidos a esta PF/IFCE para análise individualizada, a menos que, futuramente, seja expedido novo Parecer Referencial tendo por objeto qualquer das hipóteses mencionadas, caso em que sobrevirá orientação expressa nesse sentido.

23. Acrescente-se, ainda, que esta abordagem não considera senão os aspectos cuja análise compete efetivamente à Procuradoria Federal, ou seja, aqueles estritamente jurídicos que se relacionam à alteração contratual em foco, excluídas, portanto, questões de natureza técnica, que fogem à competência deste órgão jurídico, conforme orientação extraída do Enunciado correspondente à Boa Prática Consultiva nº 07, constante do Manual de Boas Práticas Consultivas publicado pela Advocacia-Geral da União. Em relação a tais questões, parte-se do pressuposto de que as autoridades administrativas tenham sido assessoradas pelas áreas técnicas competentes, municiando-se dos conhecimentos e informações imprescindíveis à adequação da pretensão às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

24. Há de se presumir, pois, que as especificações técnicas constantes de cada processo tenham sido determinadas pelo setor competente com base em parâmetros objetivos, atendendo à legislação, para a melhor consecução do interesse público.

II.2 - DA ALTERAÇÃO DO CONTRATO

25. A duração dos contratos administrativos é regulamentada pelo art. 57 e seus incisos na Lei de Licitações e Contratos. Adstrita, em regra, à vigência dos respectivos créditos orçamentários, encontra exceção, dentre outros casos, quanto a 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.

26. Inicialmente, convém estabelecer a diferença entre prazo de vigência e prazo de execução. O prazo de vigência deve ser entendido como o período durante o qual o ajuste entre o Poder Público e o particular surtirá efeitos; ao passo que o prazo de execução se configura como o período determinado para que o particular execute o objeto. Frise-se que ambos os prazos devem estar previstos no instrumento contratual, conforme se extrai das conclusões do Parecer n. 133/2011/DECOR/CGU/AGU:

PARECER Nº 133/2011/DECOR/CGU/AGU – DESPACHO CGU Nº 1079/2012.

1. Propostas de Orientações Normativas apresentadas pela Consultoria Jurídica da União em Minas Gerais para uniformização de entendimento.

2. Os contratos administrativos são classificados segundo diversos critérios, um dos quais depende da natureza do prazo de duração do contrato. Por esse critério, o contrato administrativo poderá ser a termo ou por escopo.

3. Os contratos por escopo impõem ao contratado o dever de realizar uma conduta específica e definida. Caso advenha o termo final do contrato e o objeto não tenha sido concluído por culpa do contratado, poder-se-á optar, visando à melhor forma de atingir o interesse público, pela aplicação das sanções decorrentes da mora ou pela rescisão do contrato.

4. O não cumprimento do objeto do contrato no prazo estipulado deve ser excepcional, pois este foi inicialmente fixado tendo-se em mente o interesse público na execução do contrato.

5. O prazo de execução não se confunde com o prazo de vigência do contrato. Este corresponde ao prazo previsto para as partes cumprirem as prestações que lhes incumbem, enquanto aquele é o tempo determinado para que o contratado execute o seu objeto.

6. Deverá haver previsão contratual dos dois prazos: tanto o de vigência quanto o de execução, pois não se admite contrato com prazo indeterminado e o interesse público exige que haja previsão de fim tanto para a execução do objeto quanto para que a Administração cumpra a sua prestação na avença.

7. Caso o termo final do prazo de vigência esteja para ser atingido e a Administração e o contratado pretendam estendê-lo, é necessário formalizar a prorrogação, que, se cabível, deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada, por meio de termo aditivo aprovado pela assessoria jurídica, pela autoridade competente para celebrar o contrato.

8. A vigência dos contratos cuja duração deve ser adstrita à vigência dos créditos orçamentários pode ultrapassar o exercício financeiro em que celebrados, desde que as despesas a eles referentes sejam empenhadas até 31 de dezembro do mesmo exercício financeiro, permitindo-se, assim, sua inscrição em Restos a Pagar. (destacou-se)

27. Por conseguinte, faz-se necessário destacar que, nos contratos por escopo, os prazos de vigência e de execução não se confundem.

28. O prazo de execução é aquele destinado à execução do objeto pelo contratado, enquanto que o prazo de vigência abrange o período em que as partes devem cumprir todas as obrigações que lhes incumbem, uma vez que, mesmo após a execução do objeto, cabe ainda à Administração recebê-lo e efetuar o pagamento.

29. Com essa distinção, é certo que, nos contratos por escopo, ainda que terminado o prazo de execução, a avença continua válida no mundo jurídico enquanto o prazo de vigência não tiver sido ultrapassado. Sendo assim, para contratos dessa natureza, deve-se ter um prazo de vigência superior ao prazo de execução. Logo, embora já ultrapassado o prazo de execução da obra, a avença continuará válida enquanto o contrato for vigente.

30. Por outro lado, é sabido que não se pode prorrogar contrato cuja vigência tenha expirado. Nesse sentido, inclusive, é o teor da **Orientação Normativa nº 03**, expedida pelo Advogado-Geral da União em 01/04/2009:

Na análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, cumpre aos órgãos jurídicos verificar se não há extrapolação do atual prazo de vigência, bem como eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes, hipóteses que configuram a extinção do ajuste, impedindo a sua prorrogação.

31. Sobre a extinção dos contratos administrativos pelo decurso do prazo de vigência, ainda que classificado como contrato de 'escopo', a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 58/2013 assim dispõe:

CONCLUSÃO DEPCONSU/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/DEPCONSU/PGF/AGU, APROVADO PELO PROCURADOR-GERAL FEDERAL EM 03.12.2013.

32. Quanto à prorrogação do prazo de execução, o art. 57, §1º, da Lei n. 8.666/93, prevê situações em que o não cumprimento do prazo contratual se dá por culpa da Administração ou circunstâncias alheias à vontade do contratado. São hipóteses em que o descumprimento resulta de Fato do Príncipe, Fato da Administração, aplicação da Teoria da Imprevisão e Fato de Terceiro. Senão, vejamos:

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.

34. Assim, se se constatar que a culpa pelo atraso da obra é da contratada, tem-se que a prorrogação com fundamento no art. 57, §1º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos não é possível. No entanto, sobre essa situação, algumas considerações deverão ser tecidas e, para tanto, nos valeremos do Parecer nº 133/2011/DECOR/AGU:

Entendimento contrário levaria à conclusão de que a hipótese de atraso na execução do contrato por mora do contratado deveria resultar diretamente na rescisão do contrato como prevista no inciso III do artigo 78 da Lei nº 8.666/93.

Adotando-se esse raciocínio, porém, após a rescisão do contrato, sem que o objeto tenha sido executado, a Administração deveria proceder à instauração de novo procedimento licitatório, o que atrasaria ainda mais a conclusão do objeto.

Alternativamente, poderia ser superada a exigência de novo procedimento licitatório para se permitir a contratação direta pelo inciso XI do artigo 24 da mesma lei, firmando a Administração novo contrato com outra pessoa, nas mesmas condições do contrato anterior, inclusive em questão de preço, devidamente corrigido. Ou seja, a despesa seria, no mínimo, igual à do contrato anterior.

No entanto, a rescisão do contrato nesse caso pode não ser a melhor solução, pois pode significar o retardamento ainda maior a execução do objeto do contrato, resultando na insatisfação do atendimento do interesse público, e, possivelmente, redundando em prejuízo para a Administração, devido ao aumento da despesa inicialmente prevista.

(...) Por essas razões, a melhor solução no caso concreto pode ser a aplicação das sanções previstas em lei sobre o contratado que incorre em mora contratual ou, se for o caso, pode ser a própria rescisão do contrato. A escolha deverá ser pautada tendo-se em vista a execução do objeto contratual e a forma como melhor será atendido o interesse público. (destacou-se)

35. Portanto, sendo a culpa pelo atraso da execução do objeto, nos contratos por escopo, imputável à empresa contratada, considera-se que três caminhos se apresentam à Administração:

a) rescisão do contrato com fundamento no inciso III do artigo 78 da Lei nº 8.666/93 e instauração de novo procedimento licitatório para conclusão dos serviços;

b) rescisão do contrato com fundamento no inciso III do artigo 78 da Lei nº 8.666/93 e contratação direta, se for o caso, pelo inciso XI do artigo 24 da mesma lei, firmando a Administração novo contrato com outra pessoa, nas mesmas condições do contrato anterior, inclusive em questão de preço, devidamente corrigido; ou

c) manutenção do contrato, caso se verifique que a rescisão contratual importaria em grave prejuízo para a Administração e para o interesse público; e aplicação das sanções previstas em lei e no contrato sobre o contratado que incorre em mora contratual.

36. Como visto, o art. 57, §1º, da Lei 8.666/1993 traz hipóteses de prorrogação dos contratos por escopo, entendidos esses como sendo os pactos em que só o cumprimento integral do objeto é que tem o condão de quitar as obrigações da empresa contratada. O exemplo mais típico é o contrato de obra de engenharia.

37. Contudo, em caso de atraso por culpa da contratada, a prorrogação da avença, embora esteja lastreada em razões de interesse público, não se adéqua a qualquer das alternativas legais constantes dos incisos do mencionado §1º do art. 57 da Lei 8.666/1993.

38. Assim, à primeira vista, poderia parecer que a pretendida prorrogação do contrato não teria como ser levada a efeito por falta de conformação às hipóteses da lei, mas esta Consultoria entende que essa não é a melhor exegese.

39. Isso porque se considera que o rol de motivos para prorrogação constante do art. 57, §1º, da Lei 8.666/1993 não pode ser tido como *in numerus clausus*, já que ele não apresenta todas as hipóteses de prorrogação de contratos públicos por escopo.

40. De fato, embora seja certo que as hipóteses tratadas nos incisos I, III e IV representam claro interesse público, é sabido que o interesse público motivador da dilação da avença pode advir de

outras causas, como, por exemplo, prazo para recebimento provisório, pagamento etc., tudo com vistas ao recebimento definitivo.

41. As hipóteses tratadas nos incisos do §1º do multicitado art. 57 da Lei de Licitações e Contratos se referem, todas elas, a situações em que não existe culpa da contratada (todos os incisos se referem a interesse da Administração, erro da Administração ou fatos/atos alheios às partes).

42. Desse modo, parece-nos que, em casos que tais, a alteração motivada por interesse da pela Administração se enquadra na hipótese do **art. 58, inciso I, da Lei 8.666/1993**, que diz:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado; (destacou-se).

43. Neste ponto, convém frisar que, tratando-se de alteração contratual (prorrogação) resultante de atraso por culpa da contratada, **deve a Administração interessada adotar todas as medidas para apuração de eventual responsabilidade e aplicação das penalidades cabíveis à empresa**, em processo autônomo.

44. A expressão “prorrogação do contrato” é geralmente empregada para relações de trato sucessivo, como a locação, o fornecimento mensal de gêneros e prestação de serviços contínuos, como de vigilância e limpeza. Nestes exemplos, a cada prestação mensal do contratado corresponde a contraprestação da Administração, através do pagamento de um valor mensal. Nesses casos, a prorrogação do contrato invariavelmente leva a uma alteração do seu valor global, que fica acrescido do valor mensal multiplicado pelo número de meses da prorrogação.

45. Diferentemente ocorre com os contratos de fornecimento ocasional de bens ou serviços, ou ainda nos contratos de obras. Nestes, o quantitativo total a ser fornecido, bem como a contraprestação a ser paga, são desde logo determinados, ainda que um ou outro possam protraí-los no tempo, em parcelas pré-determinadas. Não se trata de uma relação continuada, mas pontual.

46. Nesta segunda espécie, uma eventual “prorrogação” do prazo para entrega do bem ou serviço não importa aumento do valor total do contrato nem da quantidade de bens ou serviços a serem fornecidos, o que deve ser atestado pela Administração. Na lúcida lição de CARLOS ARI SUNDFELD:

“Com relação às prorrogações de prazo, tratadas no art. 57-§ 1º, importante distinguir os contratos por escopo (ex.: a entrega de mercadoria, a edificação do prédio), dos contratos por prazo (ex.: serviços de manutenção de equipamento ou de vigilância de prédio público, por um ano). Nos contratos por escopo, a prorrogação do prazo não importa na ampliação do objeto (embora, em certos casos, possa ser consequência dela – art. 57 § 1º- IV), mas na simples extensão do período concedido ao contratado para a implementação do objeto original.” (SUNDFELD, Carlos Ari. Licitação e contrato administrativo. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 230).

47. Por isso, temos que pontuar que, em casos que tais, a prorrogação importa em alteração do prazo para entrega do objeto pelo contratado, pois não se trata de relação de trato sucessivo, **não ocasionando acréscimo contratual.**

48. Ato contínuo, cumpre-me alertar que o prazo de vigência está atrelado ao prazo de execução em se tratando de contrato por escopo. Logo, se há necessidade de alteração do prazo de vigência, é porque se está diante da necessidade de alteração do prazo de execução.

49. Sobre esse ponto, colaciono trechos do PARECER n. 00008/2018/CPLC/PGF/AGU, da Câmara de Licitações e Contratos da PGF (AGU), que demonstra essa interdependência entre o prazo de execução e o prazo de vigência:

35. Em suma, antes de se revelar uma necessária equivalência (prazo de vigência = duração dos créditos orçamentários), as normas impõem um limite (prazo de vigência ≤ duração dos créditos orçamentários), de onde se retira uma restrição a ser previamente observada, mas também uma autorização para que o gestor tenha certa flexibilidade na fixação do prazo de vigência, observada, ainda, a recomendação do TCU para que a vigência seja estabelecida em função do prazo de execução necessário à completa execução do objeto.

36. Assim, a regra é de que os prazos de execução sejam menores ou iguais aos prazos de vigência e estes últimos (vigência) menores ou iguais à duração dos créditos orçamentários (prazo de execução ≤ prazo de vigência ≤ duração dos créditos orçamentários), sendo esta última (duração dos créditos orçamentários) a única limitação temporal expressamente estabelecida na lei.

III.3 - DOS REQUISITOS DO ADITAMENTO

50. Quanto aos requisitos do aditamento, deverão ser cumpridos os delineados abaixo:

a) celebração do termo aditivo dentro do prazo de vigência da contratação (itens I e V da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 58/2013);

b) alteração formal do termo de referência/projeto básico com respectiva aprovação da

autoridade competente (art. 7º §1º, por analogia, da Lei nº 8.666/93);

c) autorização do aditamento pela autoridade competente;

d) manutenção de todas as condições de habilitação e ausência de impedimentos à contratação (art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993 e verificação de sistemas e sítios da internet - exibição do SICAF, Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN e Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU);

f) renovação da garantia contratual;

g) análise prévia da consultoria jurídica do órgão;

h) elaboração de minuta do termo aditivo;

i) publicação na imprensa oficial do extrato do termo aditivo (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93);

j) previsão, no termo aditivo, da alteração de cronograma físico-financeiro de serviço de engenharia, se for o caso (TCU, Acórdão 4465/2011-Segunda Câmara); e

k) vedação, quando se tratar de atraso na execução de obra ou serviço de engenharia, por culpa da contratada, de acréscimo nos valores dos serviços “administração local” e “operação e manutenção do canteiro” (TCU, Acórdão 178/2019-Plenário).

- DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

51. Como é sabido, os atos administrativos são considerados perfeitos desde que, praticados por agentes competentes, atendam à finalidade pública, veiculem-se por forma legalmente prevista e estejam devidamente fundamentados.

52. Além disso, para a prorrogação dos prazos de vigência e de execução do contrato, os autos do processo administrativo devem ser instruídos com os seguintes documentos:

a) Edital e contrato administrativo com seus aditivos;

b) Cópia da publicação no Diário Oficial da União do extrato do contrato;

c) Manifestação de interesse da contratada na prorrogação;

d) Demonstração de interesse da Administração, devidamente motivado, na continuidade da execução contratual;

e) Manifestação do fiscal de contrato aprovando a prorrogação;

f) Manifestação do setor de contratos acerca do aditivo de prorrogação;

g) Autorização da autoridade administrativa competente;

h) Justificativa;

i) Comprovação da manutenção das condições de habilitação;

j) Manifestação sobre a manutenção da 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 CGU; e

n) Juntada da minuta de termo aditivo.

53. Salienta-se que deve a Administração **justificar** a prorrogação do prazo de vigência e de execução contratual, bem como determiná-los de forma precisa. Isso porque, conforme destacado no Parecer n. 133/2011/DECOR/CGU/AGU, não é possível que o contrato possua um prazo de execução ou de vigência indeterminado.

54. Uma vez apresentada justificativa não genérica e juntado aos autos novo cronograma físico-financeiro, considera-se viável a fixação de novo prazo de vigência e de execução.

55. Em se tratando de contratos por escopo, como os abordados nesta manifestação referencial, a prorrogação demanda justificativa robusta e específica sobre a adequação do novo prazo escolhido. Nesse sentido, prevê o art. 16 da IN SEGES/MP 05/2017:

Art. 16. 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.

56. 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.

- DA MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO

57. A Administração Pública não pode celebrar contratos com entidades sancionadas com a proibição de contratar com o Poder Público, suspensão/impedimento em toda a Administração Pública Federal ou 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).

58. Para verificar o seu cumprimento, a Administração Pública deve fazer consultas para

59. Neste ponto, destaca-se o teor da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 49/2013:

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 49/2013:

I. O ART. 87, III, DA LEI Nº 8.666/93 PROÍBE A PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DO ENTE RESPONSÁVEL PELA APLICAÇÃO DA SANÇÃO.

II. O ART. 7º DA LEI Nº 10.520/02 SOMENTE VEDA A PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES EM TODA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL SE A PENALIDADE HOUVER SIDO APLICADA POR ENTE FEDERAL.

III. RESSALVADA A NECESSÁRIA EXTINÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO POR FORÇA DE RESCISÃO POR INADIMPLEMENTO OU DECLARAÇÃO DE NULIDADE, A APLICAÇÃO DAS PENALIDADES DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DO ART. 87, III, DA LEI Nº 8.666/93 E DE IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR DO ART. 7º DA LEI Nº 10.520/02 NÃO PROVOCA A RESCISÃO UNILATERAL AUTOMÁTICA DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EM CURSO.

IV. A APLICAÇÃO DA SANÇÃO DO ART. 87, III, DA LEI Nº 8.666/93 OU DO ART. 7º DA LEI Nº 10.520/02 NÃO VEDA A PRORROGAÇÃO DOS PRAZOS DE CONTRATAÇÃO AMPARADA EXCLUSIVAMENTE NAS HIPÓTESES DO §1º DO ART. 57 E DO §5º DO ART. 79 DA LEI Nº 8.666/93.

REFERÊNCIA: PARECER Nº 08/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, APROVADO PELO PROCURADOR GERAL FEDERAL EM 23.09.2013.

60. No mesmo sentido, tem-se a ON AGU Nº 49/14(*), a seguir:

"A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DE IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR NO ÂMBITO DA UNIÃO (ART. 7º DA LEI Nº 10.520, DE 2002) E DE DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE (ART. 87, INC. IV, DA LEI Nº 8.666, DE 1993) POSSUEM EFEITO EX NUNC, COMPETINDO À ADMINISTRAÇÃO, DIANTE DE CONTRATOS EXISTENTES, AVALIAR A IMEDIATA RESCISÃO NO CASO CONCRETO."

REFERÊNCIA: Art. 55, inc. XIII, art. 78, inc. I, arts. 87 e 88, Lei nº 8.666, de 1993; art. 7º, Lei nº 10.520, de 2002; Lei nº 9.784, de 1999; REsp 1148351/MG, STJ-MS 13.101/DF; e MS-STJ nº 4.002-DF. LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS () Editada pela Portaria AGU nº 124, de 25 de abril de 2014, publicada no DOU I 2/5/2014, p.2-3.*

61. A Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018, dispõe:

*Art. 34. São sanções passíveis de registro no SIFAC, além de outras que a lei possa prever:
(...)*

III - suspensão temporária, conforme o inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, e o inciso III do art. 83 da Lei nº 13.303, de 2016;

*IV - declaração de inidoneidade, conforme o inciso IV do artigo 87 da Lei nº 8.666, de 1993;
e*

V - impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, conforme o art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002.

§ 1º A aplicação da sanção prevista no inciso III do caput impossibilitará o fornecedor ou interessado de participar de licitações e formalizar contratos, no âmbito do órgão ou entidade responsável pela aplicação da sanção.

§ 2º A aplicação da sanção prevista no inciso IV do caput impossibilitará o fornecedor ou interessado de participar de licitações e formalizar contratos com todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V do caput impossibilitará o fornecedor ou interessado de participar de licitações e formalizar contratos no âmbito interno do ente federativo que aplicar a sanção:

I - da União, caso a sanção seja aplicada por órgão ou entidade da União;

II - do Estado ou do Distrito Federal, caso a sanção seja aplicada por órgão ou entidade do Estado ou do Distrito Federal; ou

III - do Município, caso a sanção seja aplicada por órgão ou entidade do Município.

62. Por sua vez, os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira geralmente prescindem de nova averiguação, pois se referem à comprovação da experiência acumulada anteriormente à contratação da empresa, para fins de demonstrar sua aptidão para a execução futura dos serviços licitados (Parecer CJU/RJ nº 1750/2013LC). Durante a execução do contrato, é a manifestação do fiscal que atestará esses aspectos.

63. Assim, deve ser demonstrada no processo a manutenção das condições de habilitação da contratada (arts. 29 e 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993).

64. De fato, os contratados devem manter, durante toda a execução do contrato, as condições de habilitação e qualificação exigidas quando da contratação, aí incluídas a regularidade junto à Fazenda Federal, à Seguridade Social e ao FGTS (TCU, 2ª Câmara, Acórdão 2865/2011, Jurisprudência Selecionada).

- PROVIDÊNCIAS COMPLEMENTARES

65. Ressalte-se que deve a Administração providenciar a publicação do extrato de termo aditivo na imprensa oficial.

66. Saliente-se que, à luz do parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/1993, a publicação resumida do termo aditivo na imprensa oficial consiste em condição de eficácia do instrumento.

67. Além disso, de acordo com o art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527/2011 c/c art. 7º, § 3º, V, do Decreto nº 7.724/2012, deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do IFCE na internet:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação e ata de registro de preços (se for o caso); e
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

68. Sobre o assunto, o TCU decidiu, no Acórdão nº 1855/2018-Plenário, que:

"Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem promover a publicação do inteiro teor de todos os seus contratos administrativos, inclusive anexos e aditivos, em seus sítios oficiais na Internet, em atendimento ao art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011 (LAI), preferencialmente em formato aberto (art. 8º, § 3º, inciso III, da mesma lei) e que permitida a pesquisa de texto".

69. Por isto, também se recomenda a publicação do inteiro teor de todos os contratos administrativos, inclusive anexos e aditivos, no site oficial do ente público na internet.

IV - CONCLUSÃO

70. Diante do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, considera-se, **desde que preenchidos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, dispensada a análise jurídica prévia individualizada relativamente à prorrogação, em virtude de atraso por culpa da Contratada, de contratos administrativos por 'espoco', através de termo aditivo.**

71. Sendo referencial a presente manifestação jurídica consultiva, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, 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.

72. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a este órgão de consultoria para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PF-IFCE nº 001/2020, da Portaria PGF nº 526/2013 e da Ordem de Serviço PF-IFCE n. 02/2020.

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

74. Não há, ademais, determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas por esta Procuradoria. Eis o teor do BPC nº 05: *"Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".*

75. Por fim, recomenda-se que a Reitoria do IFCE adote as providências necessárias à divulgação deste Parecer Referencial nos *Campi* e demais órgãos.

É o parecer, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros.

À consideração superior.

Fortaleza/CE, 24 de agosto de 2021.

LUCIANA DO VALE UCHOA
Procuradora Federal
Procuradoria Federal Junto ao IFCE

ANEXO

**ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO
COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERÊNCIA**

Processo: _____
Referência/objeto: _____

Atesto que o presente processo, referindo-se a prorrogação de contrato administrativo de prestação de natureza não continuada, em razão de atraso por culpa da contratada, amolda-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao PARECER REFERENCIAL Nº 000XX/2021/PF-IFCE/PGF/AGU, cujas recomendações restam atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

_____, ____ de _____ de 20__

Identificação e assinatura

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23255000062202168 e da chave de acesso 9f08798a



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

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

DESPACHO n. 00302/2021/GAB-PFIFCE/PFIFCEARÁ /PGF/AGU

NUP: 23255.000062/2021-68

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

ASSUNTOS: TERMO ADITIVO

1. Aprovo o **PARECER REFERENCIAL n. 00004/2021/GABPROC/PFIFCEARÁ /PGF/AGU**, por sua própria fundamentação, nos termos do inciso I do art. 8º da Portaria AGU nº 1.399 de 05/10/2009.
2. Ressalte-se que a presente análise cinge-se exclusivamente à manifestação jurídica emitida, sem qualquer nova análise ou estudo dos autos processuais.
3. Remetam-se os autos ao Consulente.

Fortaleza, 25 de agosto de 2021.

TARCISIO BESSA DE MAGALHÃES FILHO
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23255000062202168 e da chave de acesso 9f08798a

Documento assinado eletronicamente por TARCISIO BESSA DE MAGALHAES FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 709461018 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TARCISIO BESSA DE MAGALHAES FILHO. Data e Hora: 25-08-2021 17:58. Número de Série: 69800352560538509935499322193. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.