



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
GABINETE

PARECER n. 00126/2020/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU

NUP: 23125.019696/2019-55

INTERESSADOS: PRO-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO DA UNIFAP - PROAD

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

EMENTA: Direito Administrativo. Contrato n. 017/2019. Prorrogação do prazo de vigência e de execução. Minuta Primeiro Termo Aditivo. Lei 8.666/93. Aprovação desde que observadas as recomendações arroladas.

Senhor Pró-Reitor de Administração,

DO RELATÓRIO

1- Trata-se de processo encaminhado para análise jurídica do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato n. 017/2019, que tem por objeto prorrogar o prazo de vigência e de execução do contrato por mais 90 (noventa) dias.

2- Constam nos autos os seguintes documentos relevantes para a presente análise:

- o Contrato n. 017/2019. Prazo de Vigência: 360 dias corridos, contados a partir da data da assinatura (19/12/2019). Prazo de Execução: 270 dias corridos, contados a partir da data de emissão da ordem de serviço;
- o EXTRATO DE CONTRATO Nº 17/2019;
- o SOLICITAÇÃO Nº 36/2020 – DICONT;
- o DESPACHO Nº 3416/2020 – SECPREF;
- o PORTARIA Nº 0305/2020. Gestor do Contrato: Raimundo Brasão do Rosário;
- o DESPACHO Nº 4806/2020 – DDPH;
- o DESPACHO Nº 5181/2020 – PROAD;
- o SOLICITAÇÃO Nº 689/2020 – DICONT;
- o DESPACHO Nº 21288/2020 – PROAD;
- o DESPACHO Nº 21326/2020 – SECPREF;
- o MEMORANDO ELETRÔNICO Nº 94/2020 – PREFEITURA: Solicita à PROAD aditamento de prazo de 90 dias;
- o OFÍCIO N.º EFA-MCP 20/2020: solicita aditivo de prazo de 90 dias em virtude da pandemia do coronavírus;
- o RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DO CONTRATO 17/2019. Consta a Ordem de Serviço n. 01/2020- AEEA- 20 de janeiro de 2020. Assinado pela fiscalização técnica;
- o Certidões: SICAF, Certidão TCU, Certidão Portal da Transparência, Certidão Negativa Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, Certidão TJDFT;
- o Minuta Primeiro Termo Aditivo ao Contrato n. 017/2019;
- o DESPACHO Nº 2060/2020 - DICONT;
- o DESPACHO Nº 2155/2020 - PROAD.

3- É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

4- Inicialmente, cumpre destacar que a obrigação posta no presente contrato somente poderá ser considerada satisfeita quando houver a entrega integral do objeto contratado, na medida em que se trata de um contrato de escopo.

5- Nesse sentido, é necessário distinguir os ajustes que se extinguem pela conclusão de seu objeto (contratos de escopo) e os que terminam pela expiração do prazo de vigência. Na primeira espécie, o que se tem em vista é a conclusão do objeto, operando o prazo como limite de tempo para efetivação da obra ou serviço. Na outra, o término de vigência do negócio jurídico contratado extingue-o, qualquer que seja sua fase de execução.

6- Segundo entendimento esposado por Carlos Ari Sunfeld, os contratos administrativos distinguem-se entre contratos por objeto e contratos por prazo. Exemplo dos primeiros é a empreitada de obra; dos segundos, o contrato de prestação de serviços de vigilância. O prazo nessas duas modalidades contratuais desempenha função muito distinta. No contrato de empreitada, o prazo contratualmente estabelecido não serve à definição do objeto, mas apenas à demarcação do tempo concedido ao contratado para a sua implementação. No contrato de vigilância, o prazo contratual define a extensão do objeto como, por exemplo, a prestação do serviço de vigilância por seis meses. (SUNDFELD, Carlos Ari. *Licitação e contrato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 222.)

7- Há, portanto, que se diferenciar o prazo moratório, típico dos contratos de escopo e o extintivo, próprio à outra espécie acima referida. Nos contratos que se extinguem pela conclusão do objeto o vencimento do prazo não encerra automaticamente o contrato, tal como ocorre nos pactos por tempo certo. Suscita, apenas, o exame da ocorrência ou não de mora da contratada no cumprimento de suas obrigações, com a consequente aplicação das sanções contratuais, por não ter entregado as obras ou serviços concluídos dentro do lapso estipulado.

8- Dessa forma, os prazos previstos nos contratos por escopo são moratórios, o que significa dizer que a expiração dos mesmos não exaure as obrigações pactuadas.

9- Assim sendo, mesmo se tratando de contrato de escopo, faz-se necessária sua prorrogação mediante termo aditivo, a fim de garantir o interesse público na continuação e finalização das obras contratadas. Do contrário, seria necessária realização de nova licitação para conclusão da obra ou serviço.

11- No entanto, tal prorrogação deve ser devidamente justificada pelo administrador (art. 57, § 2º, da Lei 8.666/93), inclusive para que, a partir de seus argumentos, possam-se depreender as consequências jurídicas daí advindas. É que, a depender dos motivos que deram ensejo à prorrogação do prazo contratual, pode-se caracterizar inadimplemento das obrigações pactuadas e, por consequência, poder-dever da Administração de aplicar as penalidades cabíveis.

12- Sobre a prorrogação dos contratos administrativos, o art. 57, § 1º, da Lei 8.666/93 preceitua o seguinte:

§ 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.

13- Verifica-se, *in casu*, que o fiscal técnico do contrato fundamenta a prorrogação contratual no inciso II do §1º do art. 57 da lei 8.666/93, conforme manifestação anexada aos autos.

14- Importante registrar, ainda, que o contrato n. 017/2019 estipula (CLÁUSULA SEGUNDA) o seguinte:

“2.1. O prazo de vigência desde contrato é de 360 (trezentos e sessenta) dias corridos, contados a partir da data da sua assinatura, podendo ser prorrogado nas hipóteses elencadas no parágrafo primeiro do artigo 57 da Lei n. 8.666, de 1993.

2.2. O prazo de execução da obra será de 270 (duzentos e setenta) dias corridos conforme cronograma e terá início a partir da data de emissão da ordem de serviço.

2.2.1. A prorrogação dos prazos de execução e vigência do contrato será precedida da correspondente adequação do cronograma físico-financeiro, bem como de justificativa e autorização da autoridade competente para a celebração do ajuste, devendo ser formalizada nos autos do Processo n. 23125.019696/2019-55.”

15- Portanto, estando o contrato ainda vigente e estando presentes uma das hipóteses do §1 do artigo 57 da lei 8.666/93, é possível, em tese, a prorrogação do prazo de vigência do presente contrato.

16- A Administração apresentou justificativa para a atual necessidade de prorrogação contratual, bem como a contratada apresentou pedido e fundamentos para a prorrogação.

17- Com efeito, havendo motivação para a prática do ato, não cabe a esta Procuradoria examinar seus termos, à luz da recomendação nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:

BPC nº 07. O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

18- Portanto, é possível juridicamente a prorrogação da vigência contratual, com fundamento na Cláusula Segunda do Contrato n. 017/2019, no parágrafo §1 do art. 57 da lei 8.666/93 e nas manifestações técnicas anexadas aos autos.

19- Acerca do prazo de vigência, nota-se que o item 2.1 do Contrato n. 017/2019 determina que o prazo de vigência do contrato é de 360 (trezentos e sessenta) dias corridos, contados a partir da data da sua assinatura. A data da assinatura do contrato foi em 19/12/2019. Portanto, contado o prazo de 360 dias a partir de 19/12/2019, o termo final é o dia 13/12/2020. Assim, o contrato ainda está vigente.

20- No entanto, nota-se um equívoco na redação da Cláusula Segunda da Minuta do Primeiro Aditivo, visto que determina a prorrogação do “prazo de vigência do contrato nº 17/2019 por mais 90 (noventa dias), para vigorar no período de 19/12/2020 a 19/03/2020”.

21- Portanto, sugere-se alteração na redação da Cláusula Segunda da Minuta do Primeiro Aditivo para passar a constar as datas de maneira correta. Sugere-se a seguinte redação:

CLÁUSULA SEGUNDA – DA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA

Prorroga-se o prazo de vigência do contrato nº 17/2019 por mais 90 (noventa dias), para vigorar no período de 14/12/2020 a 14/03/2021.

22- Quanto ao prazo de execução, ressalta-se que o prazo já extrapolou. Com isso, sugere-se, de pronto, maior cautela da administração no controle dos prazos contratuais.

23- Conforme estipulado no item 2.2 do contrato n. 017/2019 o “prazo de execução da obra será de 270 (duzentos e setenta) dias corridos conforme cronograma e terá início a partir da data de emissão da ordem de serviço.”.

24- A Ordem de Serviço n. 01/2020-AEEA, informada no RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DO CONTRATO 17/2019, foi emitida em 20 de janeiro de 2020. Portanto, de acordo com o estipulado no item 2.2 do contrato n. 017/2019, o prazo de 270 dias corridos deve ser contado do dia 20/01/2020. Assim, o prazo de execução expirou em 16/10/2020.

25- Com isso, novamente se detecta equívoco na redação da Minuta ao Primeiro Termo Aditivo ao Contrato n. 017/2019, visto que a Cláusula Terceira determina a prorrogação do “prazo de execução do contrato n° 17/2019 por mais 90 (noventa dias), para vigorar no período de 14/09/2020 a 13/12/2020”.

26- Portanto, sugere-se alteração na redação da Cláusula Terceira da Minuta do Primeiro Aditivo para passar a constar as datas de maneira correta. Sugere-se a seguinte redação:

CLAUSULA TERCEIRA – DA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE EXECUÇÃO

Prorroga-se o prazo de execução do contrato n° 17/2019 por mais 90 (noventa dias), para vigorar no período de 17/10/2020 a 15/01/2021.

27- Importante ressaltar, ainda, que deve ficar comprovado nos autos que o contratado mantém as condições iniciais da habilitação. Acerca do assunto, verifica-se que a administração anexou aos autos certidões. Importante que na data da assinatura do aditivo seja feita nova pesquisa, para constatar a regularidade.

28- Para a prorrogação contratual é necessário que fique demonstrado também que o preços contratados permanecem vantajosos para a administração. Portanto, sugere-se que sejam anexados aos autos documentos que comprovem a vantajosidade econômica da prorrogação, o que de ser suprido previamente à celebração do aditivo.

25- Verifico, ainda, que não há manifestação de concordância por parte da autoridade competente, o que deve ser providenciado (item 2.2.1 d Contrato n. 017/2019).

26- Nota-se, ainda, que não consta nos autos novo cronograma físico-financeiro. Portanto, sugere-se que a questão seja sanada (item 2.2.1 d Contrato n. 017/2019).

27- No que tange ao aspecto jurídico-formal do aditivo, verifico que a minuta elaborada apresenta boa técnica em face de seu objeto restrito e está em consonância com as orientações emanadas por este órgão da Procuradoria Federal.

DA CONCLUSÃO

28- Pelo exposto, em análise restrita aos aspectos jurídico-formais, recomendo a formalização do primeiro termo aditivo ao contrato n° 017/2019, **desde que sejam observadas as recomendações arroladas neste opinativo, especialmente nos itens 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26.**

Macapá, 02 de dezembro de 2020.

LARISSA MOUTINHO DE MOURA MOREIRA
Procuradora-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23125019696201955 e da chave de acesso c50b756b

Documento assinado eletronicamente por LARISSA MOUTINHO DE MOURA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 545052027 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LARISSA MOUTINHO DE MOURA. Data e Hora: 02-12-2020 16:35. Número de Série: 17314458. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
