



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

PARECER n. 00018/2022/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU

NUP: 23125.019293/2016-63

INTERESSADOS: GABINETE DA REITORIA UNIFAP

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Direito Administrativo. Contrato 29/2020. Obra. Conclusão do Edifício da Farmácia Escola e Urbanização Entorno, Localizada no Campus Marco Zero, Município de Macapá. Termo Aditivo. Prorrogação do Prazo de Vigência e de Execução. Possibilidade. Lei 8666/93. Análise da Minuta. Aprovação Condicionada.

I - RELATÓRIO

1. Os autos do processo de número em epigrafe vieram a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal para, na forma do art. 38, parágrafo único, da Lei 8666/93, ser realizada análise jurídica da minuta de aditivo ao contrato 029/2020-UNIFAP firmado com a Empresa SENENGE CONSTRUCAO CIVIL E -SERVICOS LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 00.654.914/0001-, para a Conclusão do Edifício da Farmácia Escola e urbanização entorno, localizada no Campus Marco Zero, Município de Macapá.

2. O aditivo tem por objeto a prorrogação do prazo de vigência e execução do contrato por mais 120 dias.

3. Constam nos autos do processo eletrônico, no que interessa à presente análise, os seguintes documentos:

- a) contrato 39/2020, assinado no dia 31/08/2020 (DOU de 08/09/2020);
- b) portaria 1431/2020, homologada em 21/10/2020, designa gestor e fiscais técnicos e administrativos com respectivos suplentes;
- c) primeiro aditivo, assinado no dia 25/05/2021, prorrogou a vigência e a execução inicial por 150 dias, respectivamente para os dias 25/10/2021 (vigência) e 16/09/2021 (execução);
- d) extrato de aditivo publicado no DOU do dia 26/05/2021;
- e) segundo aditivo, assinado no dia 26/10/2021, prorrogou a vigência e a execução inicial por 120 dias, respectivamente para os dias 23/02/2022 (vigência) e 15/02/2022 (execução);
- f) extrato de aditivo publicado no DOU do dia 11/01/2021;
- g) primeiro aditamento, reajusta o contrato no percentual de 8,8086 do Custo Nacional da Construção Civil e Obras Publica, referente ao período de dezembro de 2019 a dezembro de 2020;
- e) memo eletrônico nº 7/2002-PREFEITURA, solicita de aditamento do prazo de vigência por 120 (cento e vinte) dias, a contar do dia 23/02/2022 à 23/06/2022 e do prazo de execução também por 120 dias, a partir da data de 15/01/2022 à 15/05/2022;
- f) solicitação da contratada;
- g) relatório de fiscalização do contrato nº 001/2022;
- h) minuta do 3º aditivo;
- i) despacho 4105/2022-REITORIA, autorizando a prorrogação.

II - QUESTÕES PRELIMINARES

4. O exame aqui empreendido toma por base os elementos e documentos juntados ao presente feito até o momento da tramitação dos autos a esta Procuradoria, restringindo-se àqueles que são necessários ao deslinde da consulta e limitando-se aos aspectos exclusivamente jurídicos da demanda, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica-administrativa, econômica e financeira, próprios do mérito da Administração, e, destarte, alheios às atribuições desta Unidade de Execução da PGF.

5. Nessa toada, frise-se que **não serão objeto da análise em foco os atos administrativos anteriormente praticados pelo gestor e que foram alvo de manifestação jurídica conclusiva**, ressalvadas as determinações pontuais da PGF/AGU, em consonância ao Enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, *in verbis*:

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.

6. Destarte, ainda de acordo com o citado manual,

(...) não integra o fluxo consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica. Com efeito, é ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas.

7. Ademais, convém sublinhar que parte das observações expendidas por este órgão de assessoramento jurídico não passam de **recomendações**, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la. Caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, **mas assunção de risco**. Nesta hipótese, a autoridade deverá motivar sua decisão, conforme disposição do art. 30, VII, da Lei 9.784/99.

8. 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 ente público assistido**.

III - ANÁLISE JURÍDICA

9. Decorrente RDC N° 03/2019- UNIFAP, o contrato 29/2020 foi assinado no dia 31 de agosto de 2020, ao preço global de de R\$ 2.200.000,00 (Dois Milhões e duzentos mil reais), com prazo de vigência inicial de 270 (duzentos e setenta) dias corridos, contados a partir da data da sua assinatura e prazo de execução de 180 (cento e oitenta) a contar da expedição da ordem de serviço.

10. Por meio do primeiro e segundo aditivo, a vigência e execução do contrato foram sucessivamente prorrogadas para os dias 23/02/2022 e 15/01/2022, respectivamente.

11. Logo se vê que o contrato se encontra em plena vigência, de modo que se atende a Orientação Normativa nº 03 da AGU, de 01/04/2009, cujo enunciado possui o seguinte teor:

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.

12. Note-se que a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, denominada "Lei de Licitações e Contratos Administrativos", ou seja, a nova Lei de Licitações, está em vigor desde a sua publicação, em 1º de abril de 2021, porém a Lei nº 8.666/1993 somente será revogada em sua totalidade após decorridos dois anos a contar dessa data, consoante previsto em seu art. 193:

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

13. Tendo em vista que a lei do RDC (Lei. 12.462/2011) estabelece em seu art. 39 que "o s contratos administrativos celebrados com base no RDC reger-se-ão pelas normas da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), com exceção das regras específicas previstas nesta Lei", são as disposições da lei 8.666/93 que contiguarão a reger as alterações e prorrogações do contrato em análise.

III.1 DOS PRAZOS DE VIGENCIA E DE EXECUÇÃO

14. Na Cláusula Segunda do Contrato 29/2020 está estipulado o seguinte acerca dos prazos de vigência e de execução:

2.1 O prazo de vigência deste Contrato é de 270 (duzentos e setenta) dias corridos, contados a partir da data da sua assinatura, podendo ser prorrogado nas hipóteses elencadas no parágrafo primeiro do artigo 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

2.2 O prazo de execução da obra será de 210 (duzentos e dez) 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 nº 23125.019293/2016-63.

15. Quanto à vigência do contrato, nota-se que o prazo inicial de 270 dias corridos, contados a partir da data da assinatura, teve como termo final o dia 28/05/2020, sendo que tal prazo foi estendido

por duas vezes, de modo que se tem como termo final o dia 23/02/2022.

16. O Relatório de Fiscalização nº 001/2022, da lavra do servidor Alex Márcio Cabral do Rosário, assim dispõe sobre o aditamento:

SOLICITAÇÃO DE ADITAMENTO DE PRAZO
Prezado Gestor,

Informo a V.Sa. que em vista o recebimento do documento CEX nº 56/2022 da empresa contratada SENENGE CONSTRUÇÃO CIVIL E SERVIÇOS LTDA, datado em 07/02/2022, no qual requer a prorrogação do prazo de execução de mais 120 dias para conclusão da obra referente ao contrato supracitado. Analisando as justificativas apresentadas, aviso que a obra encontra-se em atraso da obra e com pouco efetivo de pessoal, assim como, a empresa contratada não fez apresentação do cronograma físico-financeiro atualizado com a reprogramação dos serviços.

Informo ainda que a empresa contratada apresenta valor acumulado de serviços executados no montante de R\$ 1.332.932,49 e percentual acumulado de 60,59%, de tal forma que decorridos 509 dias (aproximadamente 17 meses) do prazo de execução dos serviços, o valor em atraso da obra é de R\$ 867.067,51 totalizando o percentual de saldo contratual em atraso de 39,41%, em relação ao cronograma físico-financeiro inicial, visto que o prazo de vigência do contrato está previsto para o dia 23/02/2022 (vide item 4 - DADOS DA OBRA).

Sem mais o que relatar, concluo e encaminho o presente relatório para apreciação desta Chefia Imediata, Procuradoria Jurídica e da Administração Superior.

17. Veja que a fiscalização aponta atrasos na execução da obra, indica baixo efetivo de pessoal, ressaltando, ainda, que a contratada não apresentou cronograma de reprogramação de serviços.

18. Sobre a concordância ou não com a prorrogação do contrato a fiscalização manteve-se silente.

19. **Neste sentido, recomenda-se colher nova manifestação da fiscalização do contrato e da AEEA para que se justifiquem a necessidade de prorrogação ou não do contrato, atentando as condições fáticas do caso e ao disposto no art. 57 da Lei 8666/93:**

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.

20. **Não há registro de novo cronograma financeiro adequado aos novos prazos, o que deve ser sanado pela contratada e fiscalização.**

21. Não obstante o silêncio da fiscalização, ao que parece Magnífico Reitor autoriza a prorrogação do contrato quando chancela o aditivo no despacho 4105/2022-REITORIA.

22. Quanto ao prazo de execução, há evidente extrapolação do prazo conferido no segundo aditivo.

23. Ressalte-se, todavia, que conquanto se trate de prática que deve ser evitada e que denota deficiência na fiscalização e gestão do contrato, a extrapolação do prazo de execução, previamente a

celebração dos aditivos, não se reveste da mesma gravidade que se atribui a extrapolação do prazo de vigência do contrato (ilegalidade), que, importando em extinção do contrato, obsta absolutamente a prorrogação da avença.

24. Com efeito, a extrapolação do prazo de execução, desde que dentro do prazo de vigência do contrato, não configura ilegalidade, mas simples irregularidade, passível de saneamento com a celebração do aditivo, de modo a viabilizar a adequação ao novo cronograma de execução da obra.

25. **A administração há que se certificar se o período de extensão do prazo de vigência e de execução em 120 dias é realmente adequado, suficiente e necessário para conclusão da obra, de modo a se evitar a celebração de novos aditivos com esse mesmo propósito.**

III.2 - DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO

26. **Para comprovação da manutenção das condições de habilitação referentes a regularidade fiscal e trabalhista impõe-se consulta ao SICAF, uma vez que a Declaração emitida no dia 10/12/2021 indica que a regularidade da contratada perante o FGTS vendeu no dia 16/12/2021.**

27. **Necessária, ainda, a juntada de Certidão negativa de improbidade administrativa e inelegibilidade expedidas pelo TSE, e consulta a outros bancos de dados de registro de sanções, a fim de apurar a eventual existência de registros contra a contratada, cujos efeitos possam torná-la proibida de renovar o contrato, tais como: Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS e Cadastro informativo de créditos não quitados do setor público federal - Cadin.**

III.3 - DA MINUTA DE ADITIVO

28. A minuta de aditivo apresenta boa técnica e observa em linhas gerais as recentes recomendações desta Procuradoria para casos com idêntico objeto.

IV - CONCLUSÃO

29. Pelo exposto, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria, recomenda-se a formalização do aditivo ao contrato nº 029/2020 objetivando viabilizar a prorrogação do prazos de vigência e de execução, **desde que sejam observadas as recomendações acima arroladas, especialmente nos itens 19, 20, 25, 26 e 27.**

30. Observadas ou não as providências recomendadas, não incumbe pronunciamento subsequente desta Procuradoria para simples verificação do cumprimento delas (enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas consultivas da AGU) , nada obstando seja formulada nova consulta com indicação de dúvida jurídica específica.

Macapá, 22 de fevereiro de 2022.

Waldinelson Adriane S. Santos
Procurador-Chefe Substituto
Portaria nº 1840/2019-UNIFAP

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23125019293201663 e da chave de acesso f03e78c8

Documento assinado eletronicamente por WALDINELSON ADRIANE SARMENTO DOS SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 828478634 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): WALDINELSON ADRIANE SARMENTO DOS SANTOS. Data e Hora: 22-02-2022 18:37. Número de Série: 9759155165426062862077530048. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
