



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

**PARECER n. 00063/2022/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.

**ANALISADO EM REGIME DE URGÊNCIA**

**I - RELATÓRIO**

1. Os autos do processo de número em epígrafe 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 11/01/2022;
  - 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;
  - h) terceiro termo aditivo, assinado no dia 23/02/2022, prorrogou a vigência e a execução inicial por 120 dias, respectivamente para os dias 23/06/2022 (vigência) e 15/05/2022 (execução);
  - i) extrato de aditivo publicado no DOU do dia 24/02/2022;
  - j) relatório de fiscalização do contrato nº 002/2022;
  - k) memo eletrônico nº 28/2022-PREFEITURA, solicita aditamento do prazo de vigência por 120 (cento e vinte) dias, a contar do dia 23/06/2022 à 21/20/2022 e do prazo de execução também por 120 dias, a partir da data de 15/05/2022 a 12/09/2022;
  - l) solicitação da contratada pelo aditamento e novo cronograma de execução;
  - m) relatório de fiscalização do contrato nº 005/2022;
  - n) consulta ao SICAF realizada no dia 20/06/2022;
  - o) certidão negativa de licitantes inidôneos;
  - p) CNDT
  - q) minuta do 4º aditivo;
  - r) despacho 15053/2022-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 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 de três aditivos, a vigência e execução do contrato foram sucessivamente prorrogadas não havendo ocorrência de solução de continuidade quanto a vigência do instrumento.

11. Logo se vê que o contrato se encontra vigente por mais 02 (dias) a contar da presente manifestação jurídica, de modo que nesse interim ainda pode ser prorrogado:

Orientação Normativa n° 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 n° 14.133, de 1° 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 1° de abril de 2021, porém a Lei n° 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 n° 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;*

*II - a Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei n° 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1° a 47-A da Lei n° 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 n° 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 VIGÊNCIA 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 n° 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 n° 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 três vezes, de modo que se tem como termo final o dia 23/06/2022.

16. O Relatório de Fiscalização n° 005/2022, 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 188/2022 da empresa contratada SENENGE CONSTRUÇÃO CIVIL E SERVIÇOS LTDA, datado em 31/05/2022, 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 e com pouco efetivo de pessoal, sem responsável técnico contínuo nas execuções dos serviços, e nas últimas visitas técnicas não estava presente o profissional Encarregado, assim como, a empresa contratada fez apresentação do cronograma físico-financeiro atualizado com a reprogramação dos serviços, mas que se faz necessário à retificação do saldo do contrato estabelecido.

Informo ainda que a empresa contratada apresenta valor acumulado de serviços executados no montante de R\$ 1.390.298,67 e percentual acumulado de 63,20%, até a 15ª. medição (BM-02/2022) de tal forma que decorridos 601 dias (aproximadamente 20 meses) do prazo de execução dos serviços, o valor em atraso da obra é de R\$ 809.701,33 totalizando o percentual de saldo contratual em atraso de 36,80%, em relação ao cronograma físico-financeiro inicial, visto que o prazo de vigência do contrato está previsto para o dia 23/06/2022 (vide item 4 – DADOS DA OBRA).

17. Veja que a fiscalização aponta **MAIS UMA VEZ** atrasos na execução da obra e baixo efetivo de pessoal, ressaltando, ainda, que a obra se encontra sem responsável técnico contínuo nas execuções dos serviços, e nas últimas visitas técnicas não estava presente o profissional Encarregado.

18. Sobre a concordância ou não com a prorrogação do contrato a fiscalização manteve-se silente, assim como fez nos momentos em que foi instada a se manifestar .

19. **Neste sentido, conquanto a prorrogação tenha sido solicitada pelo Assessor Especial de Engenharia no memorando Eletrônico e autorizada pelo Magnífico Reitor recomenda-se colher nova manifestação da fiscalização do contrato e da AEEA para que justifiquem a necessidade/utilidade da 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:*

*(...)*

*§ 12. 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. **A UNIFAP não pode se tornar refém da contratada, de modo que a unidade técnica deve ser incisiva no sentido de recomendar ou não a aditivação do contrato, mormente se entender que a contratada está abandonando a obra ou diminuindo propositamente o ritmo de execução.**

21. **O relatório de ocorrências do SICAF juntado aos autos registra 14 penalidades aplicadas à contratada por diversos órgãos e entes públicos.**

22. **Caso a prorrogação seja realmente recomendada, a fiscalização deve opinar sobre o novo cronograma de execução proposto pela contratada.**

23. Quanto ao prazo de execução, há evidente extrapolação do prazo conferido no terceiro aditivo, conduta igual ao que foi verificado no terceiro aditivo.

24. 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.

25. 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.

26. **A administração há que se certificar com seriedade 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**

27. **A consulta ao SICAF realizada no dia 20/06/2022 indica a regularidade fiscal e trabalhista federal.**

28. **Necessária, ainda, a juntada de Certidão negativa de improbidade administrativa e inelegibilidade expedidas pelo TSE; além de consulta ao** Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ e ao **Cadastro informativo de créditos não quitados do setor público federal - Cadin.**

29. No que se refere ao Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin), a Lei nº 10.522/02 reza que “*é obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para (...) III – celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos*”.

30. A jurisprudência do TCU reconhece que, “*muito embora o art. 6º da referida lei obrigue que seja feita consulta prévia ao Cadin para que a Administração Pública federal, direta e indireta, realize operações de crédito e celebre quaisquer ajustes com recursos públicos, bem como conceda incentivos fiscais e financeiros, não há qualquer vedação para que assim proceda, independentemente do resultado dessa consulta*” (Acórdão 6.246/2010-2ª Câmara; Acórdão 2.497/2018-Plenário).

31. Assim sendo, eventual apontamento no Cadin não constituirá óbice à celebração do aditivo pretendido, mas a consulta é obrigatória e deverá ser comprovada nos autos.

### **III.3 - DA MINUTA DE ADITIVO**

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

### **IV - CONCLUSÃO**

33. 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, tem-se que a prorrogação do contrato nº 029/2020 é possível, **desde que sejam observadas as recomendações acima arroladas, especialmente nos itens 19, 20, 22, 26 e 28.**

34. 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.

À consideração superior.

Macapá, 21 de junho de 2022.

Waldinelson Adriane S. Santos  
Procurador Federal  
SIAPE 1357740

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.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, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está

disponível com o código 916472486 e chave de acesso f03e78c8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): WALDINELSON ADRIANE SARMENTO DOS SANTOS, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 21-06-2022 20:23. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



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

**DESPACHO n. 00021/2022/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU**

**NUP: 23125.019293/2016-63**

**INTERESSADOS: GABINETE DA REITORIA UNIFAP**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

1- Aprovo na íntegra o PARECER n. 00063/2022/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU.

2- Encaminhe-se ao Magnífico Reitor.

Macapá, 22 de junho de 2022.

LARISSA MOUTINHO DE MOURA MOREIRA  
Procuradora-Chefe

---

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



---

Documento assinado eletronicamente por LARISSA MOUTINHO DE MOURA MOREIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 917249917 e chave de acesso f03e78c8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LARISSA MOUTINHO DE MOURA MOREIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 22-06-2022 08:31. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---