



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
GABINETE
PARECER n. 00082/2022/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU

NUP: 00893.000123/2021-76

INTERESSADOS: GABINETE DA REITORIA UNIFAP

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

EMENTA: I. Análise da minuta do primeiro termo aditivo. Readequação do prazo de vigência e de execução. Aprovação da área técnica. II. Viabilidade jurídica. **Recomendações a que se condiciona a aprovação da minuta e regularidade do procedimento.**

I- PRELIMINARMENTE

1. Cabe informar que a atuação consultiva da Advocacia-Geral da União (AGU), através da Procuradoria Federal, se dá por meio do assessoramento e orientação às autarquias e fundações públicas, com a finalidade de gerar segurança jurídica aos atos administrativos que serão por elas praticados, quanto à viabilização das licitações e dos contratos e na análise de medidas legislativas (Leis, Medidas Provisórias, Decretos e Resoluções, entre outros) necessárias ao desenvolvimento e aprimoramento do Estado Brasileiro.

2. Assim pontifica Oswaldo Aranha Bandeira de Mello:

“Órgão consultivo

O ato praticado sem dito pronunciamento estará eivado de vício de nulidade, por desrespeito a solenidade essencial. A obrigação, entretanto, é só de pedir o parecer, jamais de segui-lo, de emanar o ato ativo ou de controle segundo a sua manifestação. O seu desrespeito não invalida o ato, poderá, quando muito, se injustificável a orientação em contrário, sujeitar o órgão ativo ou de controle às consequências de responsabilidade administrativa, após regular apuração.”

1 Mello, Oswaldo Aranha Bandeira de, Princípios Gerais de Direito Administrativo, vol. I; Ed. 1ª – 1969, p. 514.

3. Sobre a competência da Procuradoria Federal para a representação das autarquias, entre outros, manifesta-se a Advocacia-Geral da União – AGU, na Orientação Normativa nº. 28/2009:

A COMPETÊNCIA PARA REPRESENTAR JUDICIAL E EXTRAJUDICIALMENTE A UNIÃO, SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS, BEM COMO PARA EXERCER AS ATIVIDADES DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO JURÍDICO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL, É EXCLUSIVA DOS MEMBROS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E DE SEUS ÓRGÃOS VINCULADOS.

II – RELATÓRIO

4. Os presentes autos foram remetidos a esta Procuradoria para que se proceda à análise e parecer do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 042/2021, a ser celebrado entre a Universidade Federal do Amapá e a empresa SIPRICOM EMPREENDIMENTOS EIRELI, tendo por objeto, nos termos da cláusula primeira:

O presente instrumento tem por objeto a prorrogação o prazo de vigência e execução do contrato nº042/2021—UNIFAP, conforme memorando eletrônico nº 51/2022—PREFEITURA.

5. Constam nos autos os seguintes documentos relevantes para a análise:

- o CONTRATO Nº 042/2021- " 2.1- 0 **prazo de vigência** deste Contrato é de 240 (Duzentos e quarenta) dias corridos, contados a partir da data da sua assinatura, **com início em 29/12/2021 e término em 26/08/2022**, 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 do objeto é de 180 (Cento e oitenta) dias contados da data da emissão da Ordem de serviço;**";
- o EXTRATO DE CONTRATO Nº 42/2021 - UASG 154215 - UNIFAP;
- o PORTARIA Nº 0385/2022: Gestão e Fiscalização do Contrato Nº 42/2021-UNIFAP;
- o Memorando Eletrônico 51/2022- PREFEITURA;
- o RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO TÉCNICA 171/2022-SECPREF;
- o RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DO GESTOR DO CONTRATO Nº 14 / 2022 - PREFEITURA: ";
- o OFÍCIO 29/2022- SIPRICOM;
- o SICAF- **Pendência Receita Estadual e Municipal;**
- o Certidão Portal da Transparência;
- o Certidão Improbidade Administrativa e Inelegibilidade;

- o CERTIDÃO NEGATIVA DE DISTRIBUIÇÃO (AÇÕES DE FALÊNCIAS E RECUPERAÇÕES JUDICIAIS) 1ª e 2ª Instâncias;
- o CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS TRABALHISTAS;
- o MINUTA DE TERMO ADITIVO AO CONTRATO N° 042/2021;
- o DESPACHO N° 20572/2022 - DICONT;
- o DESPACHO N° 20827/2022 - REITORIA.

6. Isto posto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do termo aditivo pretendido e aspectos formais do processo, na forma do artigo 38, § único da Lei 8.666/93, que dispõe sobre as normas de licitações e contratos da Administração Pública.

III- ANÁLISE JURÍDICA

7- 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.

8- 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.

9- 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.)

10- 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.

11- 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.

12- 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.

13- 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.

14- 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.

15- Verifica-se, *in casu*, que o RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO TÉCNICA 171/2022-SECPREF fundamenta a prorrogação contratual no inciso IV do §1º do art. 57 da lei 8.666/93, conforme manifestação anexada aos autos.

16- Importante registrar, ainda, que o CONTRATO N° 042/2021 estipula (CLÁUSULA SEGUNDA) o seguinte:

"2.1- O prazo de vigência deste Contrato é de 240 (Duzentos e quarenta) dias corridos, contados a partir da data da sua assinatura, com início em 29/12/2021 e término em 26/08/2022, 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 do objeto é de 180 (Cento e oitenta) dias contados da data da emissão da Ordem de serviço;"

17- 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.

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

19- 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.

20- Portanto, é possível juridicamente a prorrogação da vigência contratual nos termos sugeridos, com fundamento na Cláusula Terceira do Contrato n. 006/2017, no parágrafo §1 do art. 57 da lei 8.666/93 e nas manifestações técnicas anexadas aos autos.

21- Ressalta-se, no entanto, que o prazo de execução do contrato já extrapolou. **Com isso, sugere-se maior cautela da administração no controle dos prazos contratuais.**

22- Importante ressaltar, ainda, que deve ficar comprovado nos autos que o contratado mantém as condições iniciais da habilitação.

23- Acerca do assunto, verifica-se que a administração anexou aos autos certidões. No entanto, verifica-se que algumas certidões estão apresentando pendências (PENDÊNCIAS COM A RECEITA ESTADUAL E MUNICIPAL).

24- Portanto, opina-se que somente seja celebrado o aditivo se forem regularizadas as pendências apontadas nas certidões.

25- 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.

26- Verifico, ainda, que não há manifestação de concordância por parte da autoridade competente, o que deve ser providenciado, visto que o DESPACHO Nº 20827/2022 - REITORIA aprova "a Minuta do Primeiro Termo de Apostilamento ao Contrato n.42/2021-UNIFAP".

27- Nota-se, ainda, que não consta nos autos novo cronograma físico-financeiro. Portanto, sugere-se que a questão seja sanada.

28- 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 nº 042/2021, **desde que sejam observadas as recomendações arroladas neste opinativo, especialmente nos itens 21, 24, 25, 26 e 27.**

Macapá, 19 de agosto 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) 00893000123202176 e da chave de acesso b084d89c



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 967089918 e chave de acesso b084d89c 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: 19-08-2022 09:07. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
