



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
DEPARTAMENTO DE CONSULTIVO

PARECER n. 00143/2023/DEPCONSU/PFUFPG/PGF/AGU

NUP: 23854.003182/2022-49

INTERESSADOS: UFJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ E OUTROS

ASSUNTOS: PRORROGAÇÃO

EMENTA: UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ. PRÉDIO DA MEDICINA. SERVIÇO DE ENGENHARIA. CONCLUSÃO DA OBRA. REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. RDC. CONTRATO DE ESCOPO. PRORROGAÇÃO. TERMO ADITIVO. MINUTA. ANÁLISE. RECOMENDAÇÕES. NOTIFICAÇÃO. POSSIBILIDADE.

Senhor Procurador-Chefe,

1. Tratam os autos de licitação, na modalidade, regime diferenciado de contratações públicas, já feita pela UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ, com vistas à contratação de empresa de engenharia, para a conclusão do prédio que abriga a Faculdade de Medicina, situado no *Campus* Jatobá – Cidade Universitária, na cidade de Jataí, neste Estado.
2. Concluída a mencionada licitação, o seu objeto foi adjudicado à empresa CONCEITO ENGENHARIA LTDA., que resultou no Contrato nº 54/2022 assinado com a Universidade Federal de Jataí, em 26 de setembro de 2022 (0067241), cuja publicação do seu extrato ocorreu na página 126, da seção 3, do Diário Oficial da União de 7 de outubro de 2022, com prazo de vigência estabelecido para o período de 7 de outubro de 2022 a 6 de abril de 2023 (0073317), portanto, em pleno vigor.
3. Presentemente, além do Contrato acima mencionado, os autos estão instruídos, dentre outros documentos, com o pedido da Contratada para prorrogar em 45 (quarenta e cinco) dias a vigência do Contrato (0116894); com o despacho do Senhor Fiscal Administrativo favorável ao pedido da Contratada (0116895); com os Ofícios dos representantes das partes demonstrando o interesse mútuo na prorrogação da vigência contratual (0118770) e (0119991); com a justificativa do Senhor Reitor da UFJ para a prorrogação (0121860); com a informação da existência de recursos financeiros (0122105); com a declaração de inexistência de solução de continuidade (0122119); com a declaração de regularidade na execução do Contrato (0122126); com a declaração de vantajosidade da contratação (0122131); com a manifestação do Senhor Fiscal do Contrato, informando que “Conforme relatado no Despacho enviado ao Gestor do Contrato (0116895), venho através da presente declaração, informar quanto a regularidade do contrato 54/2022, não havendo nenhuma pendência quanto às regularidades fiscais e trabalhistas, bem como às demais obrigações, que estão sendo executadas a contento. Todas as irregularidades verificadas foram notificadas e a empresa manifestou oficialmente a correção dos fatos indicados, atendendo às solicitações do fiscal e gestor do contrato. É natural que em eventos não planejados existam atrasos nas obras, mas que a fiscalização mantém o registro de todas ocorrências e suas devidas regularizações. Não havendo nenhum motivo que desabone os serviços prestados, sou pela aprovação da prorrogação do contrato para o período de 07/10/2022 a 20/05/2023. Informações pertinentes à solicitação de prorrogação de prazo: 1) A fiscalização de obra entende que a contratada tem plenas condições de cumprir o novo prazo ajustado. 2) Informo que o novo prazo é suficiente para conclusão dos serviços do referido contrato. 3) A fiscalização afirma também que, caso haja notória morosidade ou demora no implemento da obra, caracterizando-se inexecução ou execução parcial do Contrato, notificará formalmente a Contratada.” (0122132); com a manifestação favorável do Senhor Gestor do Contrato (0122138); com a consulta consolidada de pessoa jurídica expedida pelo Tribunal de Contas da União (0122372); com o certificado de regularidade do FGTS-CRF (0122374); com a cópia do CNPJ da Contratada (0122376); com a certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União (0122378); com a certidão negativa de débitos trabalhistas (0122383); com a declaração da Contratada de que não emprega menor de idade (0122384); com a declaração da Contratada de inexistência de fato

superveniente impeditivo da habilitação (0122385); com a declaração proveniente do SICAF (0122387); com a minuta do Termo Aditivo nº 01/2023, objetivando a prorrogando a vigência do Contrato por mais 45 (quarenta e cinco) dias, para o período de 7 de outubro de 2022 a 20 de maio de 2023 (0122394); com o Checklist (0122401); com a manifestação favorável do Senhor Coordenador (0122412); com o despacho do Senhor Reitor autorizando a prorrogação, acrescido da informação sobre a existência de dotação orçamentária prevista no PTRES 169146, Fonte 8100915066, Natureza da Despesa Rubrica 449051-00, PI M0000G4100N, UASG 1566678 (0122517); e, finalmente, com o encaminhamento a esta Procuradoria Federal para análise (0123468).

4. Impõe a Carta Magna do Brasil, que no exercício de suas atividades, a “...administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (**CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 37, caput**)

5. **HELIO LOPES MEIRELLES**, um dos maiores doutrinadores do direito administrativo, ensina que “A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput) significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99. Com isso fica evidente que, além da atuação conforme a lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos. Na administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”. As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe.” (**MEIRELLES**, Hely Lopes, in *Direito Administrativo Brasileiro*, 35ª ed. Atualizada, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, pág. 89).

6. A Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, com alterações promovidas pela Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012; pela Lei nº 12.745, de 19 de dezembro de 2012; pela Lei nº 12.833, de 20 de junho de 2013; pela Lei nº 12.980, de 28 de maio de 2014; pela Lei nº 13.173, de 21 de outubro de 2015; pela Lei nº 13.190, de 19 de novembro de 2015; pela Lei nº 13.243, de 16 de janeiro de 2016; pela Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020; e pela Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, assim dispõe, *in verbis*:

“Art. 39 - Os 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.

.....
Art. 42 - Os contratos para a execução das obras previstas no plano plurianual poderão ser firmados pelo período nele compreendido, **observado o disposto no caput do art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.**” (grifou e destacou-se)

7. Por sua vez, o Regulamento da Lei nº 12.462/2011, instituído pelo Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011, com alterações posteriores, dispõe *in verbis*:

“Art. 63 - Os contratos administrativos celebrados serão regidos pela Lei nº 8.666, de 1993, com exceção das regras específicas previstas na Lei nº 12.462, de 2011, e neste Decreto.

Art. 64 - Os contratos para a execução das obras previstas no plano plurianual poderão ser firmados pelo período nele compreendido, **observado o disposto no caput do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.**” (grifou e destacou-se)

8. Dessa maneira, a Administração Pública, quando estiver em pauta a duração da vigência de contrato administrativo, decursivo do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, deverá lançar mão do disposto na Lei nº 8.666/1993, aplicando-se, no que couberem, as prescrições da Lei nº 12.462/2011 e do Decreto nº 7.581/2011.

9. A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com alterações posteriores, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública dispõe, *in verbis*:

“Art. 7º - As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

.....
§ 2º - As obras e serviços somente poderão ser licitados quando:

.....
III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

.....
Art. 27 - Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

III - qualificação econômico-financeira;

IV - regularidade fiscal e trabalhista;

V - cumprimento do disposto no inciso XXXIII, do art. 7º da Constituição Federal;

.....
Art. 55 - São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

.....
V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

.....
XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na inicial;

.....
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.**

§ 3º - É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 4º - Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

.....
Art. 61 - Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta lei e às cláusulas contratuais. Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na Imprensa Oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela

administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta lei.

.....
Art. 66 - O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial;

Art. 67 - A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º - O representante da Administração anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

.....
Art. 69 - **O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.**

Art. 70 - **O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.** (Grifou e destacou-se)

10. **De acordo com a norma de regência acima reproduzida a prorrogação do prazo de vigência do Contrato é viável, desde que ocorra uma das hipóteses nela estabelecidas.**

11. Por outro lado, a contratação em análise, em princípio, está inserida no rol dos chamados contratos por escopo, diferenciados dos contratos a termo, como pode ser divisado nos excertos extraídos do Parecer nº 133/2011 /DECOR/AGU, *in verbis*:

47. **O contrato por escopo é definido como tipo de contrato administrativo em que se contrata um objeto determinado – como, por exemplo, a execução de uma obra – e se extingue com a própria execução do objeto. Em outras palavras, no contrato por escopo a execução não prolonga no tempo, mas se dá de forma instantânea, uma vez cumprido o seu objeto.** Distingue-se do contrato a termo, no qual a finalidade do contrato é a execução de um objeto durante determinado tempo – como por exemplo, o de prestação de um serviço – e se extingue com a expiração do prazo contratado para sua execução.

48. Como consequência dessa classificação, o prazo de vigência do contrato por escopo não delimita o momento em que o objeto deve ser executado, o que corresponde ao prazo de execução do contrato, mas sim o prazo previsto para as partes cumprirem as prestações que lhe incumbem.

49. Como explicado, o prazo de vigência corresponde ao prazo de que as partes dispõem para cumprir suas obrigações contratuais, enquanto o prazo de execução é o tempo fixado no contrato para que o contratado execute o seu objeto.

50. Nos contratos a termo, o prazo de vigência e o prazo de execução se confundem, pois o contratado deve cumprir sua obrigação por determinado período, findo o qual o próprio contrato é extinto.

51. **Já nos contratos de escopo, o prazo de que o contratado dispõe para executar o objeto do contrato não corresponde exatamente ao prazo de vigência, pois a não execução do objeto no prazo previsto não necessariamente encerra o contrato, podendo-se optar, tendo em vista a melhor forma de atingir o interesse público, pela aplicação das sanções decorrentes da mora, caso esta tenha decorrido de culpa do contratado**” (grifou e destacou-se)

12. **MARÇAL JUSTEN FILHO, sustenta que os contratos de escopo são aqueles que “...impõem à parte o dever de realizar uma conduta específica e definida. Uma vez cumprida a prestação, o contrato se exaure...” e mais, “...o prazo de vigência se destina a delimitar o período de tempo para a execução da prestação pela parte.”, ao passo que nos contratos de execução continuada “...o prazo de vigência destina-se a estabelecer o período de tempo durante o qual a contratação produzirá efeitos.**” (JUSTEN FILHO, MARÇAL. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, págs. 195 e 196)

13. Constata-se, desse modo, que no contrato de escopo o prazo depende do objeto. De tal modo, um contrato celebrado para execução de serviço de prestação não continuada terá determinado número de dias a depender da dimensão da obra, no caso, o objeto é que determina o prazo. Por outro lado, em relação ao contrato de execução contínua, o serviço será prestado, coincidentemente, no mesmo prazo estabelecido de vigência do contrato. Nesta hipótese, o prazo de vigência é que estabelece, com precisão, o objeto, ou seja, a prestação do serviço.

14. Em um dos casos, isto é, no intitulado contrato de escopo, o objeto está situado no centro da contratação e o prazo é quem o circunda. O prazo de vigência é estabelecido em razão do objeto a ser executado. No outro, ou seja, no contrato de execução continuada, o prazo é que condiciona o objeto, já que o serviço será prestado enquanto durar a vigência do contrato. Considera-se que no contrato de escopo, o prazo é suplementar e o objeto é o que mais importa, fundamental, enquanto no caso de execução continuada, o prazo durante o qual o serviço será prestado é essencial, condicionando a própria prestação do serviço.

15. **O ordenamento jurídico, de acordo com os dispositivos acima** transcritos, em outras palavras, fornece os requisitos imprescindíveis para a prorrogação da vigência do contrato de prestação de serviços, com ênfase inicial para a normas de regência das licitações e contratações da Administração Pública, dispondo sobre a previsão de recursos orçamentários, a documentação relativa à habilitação e a obrigação de mantê-la durante toda a execução do contrato, a hipótese e os motivos que permitem aquela extensão, o período máximo de prorrogação, os dados obrigatórios do instrumento de contrato e sua publicação resumida como condição *sine qua non* de eficácia, o dever de execução fiel do contrato pelas partes, e o acompanhamento e a fiscalização do contrato. Ainda, há de ser observado que são requisitos para a prorrogação do prazo de vigência do contrato a justificativa técnica por escrito; a existência de pelo menos um dos motivos autorizadores, a exemplo da alteração do projeto ou especificações, pela Administração e **superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato, dentre outros**; autorização prévia da autoridade competente e adequação do cronograma físico-financeiro.

16. **O Tribunal de Contas da União, no livro “Licitações & Contratos – Orientações Básicas”** acerca da prorrogação da vigência dos contratos, orienta, didaticamente, a observar os seguintes requisitos: **a)** expressa previsão no contrato; **b)** interesse da Administração e da empresa contratada; **c)** comprovação de que o contratado mantém as condições iniciais de habilitação; **d)** comprovação, segundo pesquisa de preços, de que os preços contratados permanecem vantajosos para a Administração; **e)** necessidade da prorrogação justificada e motivada por escrito, em processo correspondente; **f)** prorrogação previamente autorizada pela autoridade competente; e **g)** tempestividade - vigência do contrato.

17. **Sobre a orientação do Tribunal de Contas da União:** **a)** o Contrato prevê em sua Cláusula Segunda o prazo de vigência e de execução, além da possibilidade de prorrogação; **b)** o interesse da Contratada surgiu com o seu pedido de prorrogação da vigência do prazo contratual e da Administração foi exteriorizado no âmbito da Secretaria de Infraestrutura da UFG; **c)** a comprovação de que a Contratada mantém as condições iniciais de habilitação e que os preços são vantajosos, verificados mediante pesquisa de preços, deverá ser providenciada, **se for o caso**, pela Administração; **d)** a necessidade da prorrogação foi atestada pela “fiscalização” do Contrato; **e)** é necessário, **se for o caso**, colher a autorização da autoridade competente para a prorrogação; **f)** a tempestividade desta prorrogação está evidente, pois, o Contrato ainda se encontra em vigor; **g)** informar-se sobre a existência de recursos orçamentários; e **h)** fixar na minuta o prazo de vigência a contar de 3 de fevereiro de 2023 a 1º de junho de 2023, já atendido.

18. **Finalmente**, faz-se a observação de que, quando da assinatura do Termo Aditivo ora analisado, mais precisamente, os autos devem ser instruídos dentre outros, **com a atualização e juntada** das certidões necessárias à comprovação de que a parte interessada atende ao disposto na norma das licitações, mormente em relação à habilitação jurídica, a regularidade fiscal e trabalhista, a exemplo da certidão negativa de débitos relativamente aos tributos federais e à dívida ativa da União, da declaração fornecida pelo Sistema SICAF, com a certificação da inexistência de débitos trabalhistas e regularidade do FGTS-CRF, além da declaração de que não submete a trabalho noturno, perigoso ou insalubre pessoas menores de idade, dentre outros, **além de corrigir a redação da Cláusula Primeira da minuta do Termo Aditivo para constar o período de 7 de abril de 2023 a 22 de maio de 2023, perfazendo o total de 45 (quarenta e cinco) dias.**

19. Nesta oportunidade, ressalta-se que a presente análise cingiu-se apenas ao aspecto jurídico formal, com exclusão das questões de oportunidade, conveniência, pesquisa, cálculos e valores porventura apresentados, pois, não cabe a esta Procuradoria Federal pronunciar-se, em princípio, sobre tais pontos.

20. Destarte, à vista de todo o exposto e legislação supramencionada, sugere-se as seguintes providências: **a)** celebrar o Termo Aditivo ora proposto, **salvo a existência de fatos impeditivos, que deve ser averiguada pela Administração**; **b)** notificar, imediatamente, a Contratada para a necessidade da mesma entregar a obra no novo prazo estabelecido, sob pena de se proceder à aplicação das penalidades pertinentes, bem como a imposição da multa de mora, inclusive a rescisão unilateral do Contrato, caso seja verificado outros atrasos na execução do cronograma

presentemente preestabelecido, garantido o contraditório e ampla defesa; e c) providenciar a publicação do Termo Aditivo na imprensa oficial, bem assim, juntar os comprovantes de tal providencia em relação aos demais instrumentos contratuais já celebrados.

S.M.J. é o parecer.

Goiânia (GO), 17 de março de 2023.

Benedito José Pereira
Procurador Federal

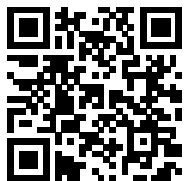
Magnífica Reitora,

De acordo com o parecer de fls. retro, que submeto a Vossa Magnificência, para apreciação.

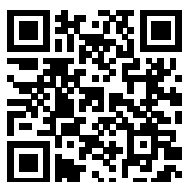
Goiânia, 17 de março de 2023.

Rogério Vieira Rodrigues
Procurador-Chefe em exercício

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23854003182202249 e da chave de acesso 90bfcbl1e



Documento assinado eletronicamente por ROGÉRIO VIEIRA RODRIGUES, 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 1121561537 e chave de acesso 90bfcbl1e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROGÉRIO VIEIRA RODRIGUES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-03-2023 09:28. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por BENEDITO JOSE PEREIRA, 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 1121561537 e chave de acesso 90bfcbl1e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BENEDITO JOSE PEREIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-03-2023 05:37. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
