



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

RUA AUGUSTO CORRÊA, Nº 01 - CAMPUS UNIVERSITÁRIO DO GUAMÁ - ED. DA REITORIA, 3º ANDAR - CEP 66.075-900 - FONE: (91) 3201-7131 - E-MAIL:

PGERAL@UFPA.BR

PARECER n. 00042/2020/NLCA/PFUFPA/PGF/AGU

NUP: 23073.033013/2015-00

INTERESSADOS: CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE SALINÓPOLIS UFPA

ASSUNTOS: ADITAMENTO CONTRATUAL PARA RETOMADA DE CRONOGRAMA, ACRÉSCIMO FINANCEIRO E PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA

EMENTA: Administrativo. Contratos. Execução de obra de construção da Casa da Cultura do Campus de Salinópolis. Pedido de aditivo contratual para retomada de cronograma, acréscimo financeiro e prorrogação de vigência. Visto em termo aditivo. Possibilidade. Fundamentação: art. 57, §1º, inciso II c/c o art. 79 § 5º e Art. 65, I, "a" e "b", e art. 57, § 1º, I, da Lei 8.666/1993.

Senhora Procuradora-Chefe,

I. RELATÓRIO

1. Vêm à análise e manifestação desta Procuradoria os presentes autos, pedido de aditamento para retomada de cronograma, prorrogação de vigência por mais 02 (dois) meses e acréscimo de valor relativamente ao **Contrato nº 56/2018**, firmado entre a **UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ** e a empresa **CONSTRUTORA MAGUEN LTDA EPP**, objetivando a **"Construção da Casa da Cultura do Campus de Salinópolis"**.

Compulsando os autos, verifica-se que o Contrato nº 56/2018, foi assinado pelas partes em 17/10/2018, com prazo de vigência de 15 (quinze) meses, com eficácia a partir da data de sua publicação, que ocorreu no DOU de 19/10/2018 (fl. 6453). A avença também já foi objeto de três termos aditivos, conforme se verifica às fls. 6470/6471, 6588/6589 e 6633/6634, de forma que sua vigência perduraria até o dia 19/04/2020.

3. Consta dos autos PARECER TÉCNICO (fl. 6654), exarado pela DIESF/PCU/UFPA, com pedido de retomada de cronograma contratual, aditivo de prazo e acréscimo financeiro, do qual transcrevemos os seguintes trechos:

[...]

3. ANÁLISE

Conforme termo de paralização em anexo, a obra ficou sem atividades por um período de 126 dias pelo período de (19/03/2020 a 23/07/2020), considerando o período de remobilização de materiais e mão de obra por se tratar de uma obra fora da Região Metropolitana de Belém.

A construtora Maguen solicita aditivo de obra no valor de R\$ 173.683,04, relativos a acréscimos de serviços relacionados infraestrutura necessária para o enchimento do lago que faz parte do complexo arquitetônico projetado para obra, adequação do muro para a nova cota elevada do prédio.

4. CONCLUSÃO

Para boa finalização dos serviços relacionados a Casa da Cultura, recomendamos a **devolução do prazo de 31 dias a contar do dia posterior ao termo de retomada da obra, o aditivo de serviço no valor de R\$ 173.683,04 e para a execução dos serviços acrescidos solicitamos acréscimo de prazo de 02 (dois) meses no prazo da obra a contar do fim do prazo pós período devolutivo.**

Este aditivo de valor equivale a 3,48% do valor original da obra e que acumulado os aditivos incluindo este chegam a 18,76%.

Informamos que os preços acrescidos seguem valores equivalentes aos praticados na licitação. (grifo nosso).

4. O parecer técnico foi submetido à apreciação do Sr. Prefeito Multicampi da UFPA, que, por sua vez, encaminhou a esta Procuradoria para manifestação quanto aos aspectos jurídicos.

5. Os autos também foram instruídos com: TERMO DE PARALISAÇÃO DE OBRA, datado de 19 de março de 2020, assinado tanto pelo fiscal do contrato quanto pelo representante da empresa contratada (fl. 6650); TERMO DE RETOMADA DE OBRA, datado de 23 de julho de 2020, assinado tanto pelo fiscal do contrato quanto pelo representante da empresa contratada (fl. 6651); Solicitação de acréscimo financeiro, formulada pela empresa, acompanhada da respectiva planilha de serviços a serem acrescidos e que recebeu chancela / ateste do Fiscal do Contrato (fls. 6652/6653) e; Minuta do QUARTO TERMO ADITIVO, contemplando os pleitos ora submetidos à apreciação, para análise de seus aspectos jurídicos.

6. Importa destacar os motivos invocados para a paralisação da obra, constantes do TERMO DE PARALISAÇÃO DE OBRA, que ora transcrevemos (fl. 6650):

Tendo em vista que o período de PANDEMIA e sem precedentes recentes, de âmbito mundial e que atingiu fortemente a nossa região, considerando decretos municipais e estaduais restritivos para serviços e obras alheios a vontade das partes deste contrato, O Grupo de Trabalho (GT) sobre Covid-19 da Universidade Federal do Pará (UFPA) determinou a suspensão das aulas na instituição a partir do dia 19 de março como prevenção à epidemia da doença, encaminhamos à empresa CONSTRUTORA MAGUEN LTDA o presente termo para registrar a paralisação dos serviços do contrato nos, preservando pela manutenção do que já foi executado e dando terminalidade aos serviços restantes pactuados em contrato.

7. Eis o resumo dos fatos. Passa-se à análise jurídica propriamente dita.

II. ANÁLISE JURÍDICA

8. Preliminarmente deve-se esclarecer que cabe a este Órgão Jurídico de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União, **prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico**, sem adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade, à luz do que dispõe o art. 131, da Constituição Federal, e o art. 10 da Lei nº 10.480, de 02 de julho de 2002 c/c art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Importante repisar que diante da exclusão da análise dos elementos de natureza técnica, ainda que sobre estes realize eventualmente sugestões de atuação, se adotará a premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Tem por pressuposto, assim, que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, quantidades, requisitos, especificações, bem como quanto à pesquisa de preços, tenham sido regularmente apuradas pela área técnica do órgão competente e conferidas pela autoridade responsável pela contratação.

10. Portanto, não cabe aqui analisar se as quantidades orçadas nas planilhas – e a qualidade - efetivamente correspondem às necessidades do setor assessorado. Estes são assuntos que fogem às atribuições deste Órgão jurídico, o que não impede que eventualmente se alerte a autoridade assessorada sobre tais aspectos.

11. Não obstante, urge esclarecer que a **análise da pretensão levantada não deve adentrar nos aspectos eminentemente afetos à seara administrativa**^{[1]. [2]}, haja vista a falta de competência desta Procuradoria Federal para tal encargo, o que não afasta a análise das nuances fáticas ensejadoras do presente procedimento com vista ao atendimento dos fins esperados pela ordem jurídica; em termos mais claros, abstraindo-se do *mérito administrativo*, a presente análise restringe-se, unicamente, ao âmbito dos ditames legais em vigor e demais consectários fático-jurídicos ao evento apresentado.

12. Feitos estes esclarecimentos, passa-se ao objeto da consulta.

13. Analisar-se-á, portanto, cada pleito de forma individualizada, na forma a seguir:

II.1. Da Retomada De Cronograma:

14. Verifica-se, de antemão, que o contrato teria formalmente sua vigência expirada no dia 19/04/2020, no entanto, esteve com sua execução paralisada desde o dia 19/03/2020, conforme demonstra a documentação carreada aos

autos, e sob a justificativa da necessidade de suspensão em função do acatamento às medidas implementadas com vistas ao enfrentamento da pandemia do Novo Coronavírus.

15. Sobre a questão pandêmica, tem-se que a Organização Mundial Saúde - OMS emitiu Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional, em 30/01/2020, assim como declaração pública de pandemia quanto ao novo coronavírus, em 11/03/2020. Em âmbito nacional, o Ministério da Saúde emitiu Declaração de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN, por meio da Portaria nº 188/GM/MS, de 03/02/2020, bem como foi editada a Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, cabendo mencionar, também, que foi aprovado no Congresso Nacional o estado de calamidade pública no Brasil, reconhecida pela Mensagem Presidencial nº 93/2020.

16. Conforme o acima exposto e como é de amplo conhecimento, a pandemia do novo coronavírus em curso, em nível mundial, se configura como situação excepcional que requer medidas de enfrentamento que garantam a preservação da saúde e da vida de todas as pessoas.

17. Em âmbito estadual e municipal também foram implementadas diversas ações, sobretudo, a recomendação de isolamento social para conter a transmissão/expansão do vírus no território nacional ou, de modo mais restritivo, o distanciamento social obrigatório (*lockdown*).

18. Neste sentido, inclusive, é que esta IFES, através do Grupo de Trabalho da UFPA sobre o Novo Coronavírus, determinou, num primeiro momento, a suspensão das suas atividades, por prazo determinado – no período de 19/03/2020 a 02/04/2020, a fim de colaborar com as medidas de contenção da propagação do novo coronavírus e garantir a proteção de toda a comunidade universitária. Ato contínuo, foi determinada a **suspensão das atividades por prazo indeterminado, sendo mantidas apenas as atividades dos Hospitais Universitários e de outras unidades, definidas como essenciais, além do trabalho assistencial das Residências em Saúde**, conforme amplamente veiculado no sítio oficial e demais veículos de mídia eletrônica relacionados à UFPA^[3].

19. Em consequência disto, é forçoso reconhecer que todas as gestões administrativas tiveram que ser repensadas e readequadas a fim de garantir a preservação da segurança sanitária de todos aqueles que direta ou indiretamente minimamente frequentassem as dependências da UFPA.

20. Portanto, é inegável que, de fato, os efeitos da pandemia atingiram os mais diversos contratos firmados por esta IFES, o que inclui o contrato em questão, o qual, pela sua própria natureza, requer a utilização de mão de obra de inúmeros colaboradores, em atividades que impõem aglomerações e/ou contato físico, o que vai na contramão das medidas de proteção e isolamento recomendadas.

21. Além disso, o contrato, por não estar afeto às atividades desenvolvidas por esta IFES ligadas à saúde, não se inseriu no rol das “atividades essenciais”, pelo que entendemos que o mesmo faz parte do rol dos contratos e/ou atividades que tiveram de ser paralisadas, pelas questões expostas acima.

22. Assim é que, diante de tal contexto, a Fiscalização do Contrato tomou a iniciativa de determinar a paralisação da execução do contrato, no dia 19/03/2020, só sendo retomada a obra já no mês de julho de 2020. Ocorre que quando da paralisação das atividades, ainda restavam 31 dias de execução, os quais solicita a unidade técnica que a seja formalizada a devolução.

23. Sobre a questão jurídica que circunda o pleito, registre-se, de antemão, que consoante os termos do ato convocatório e da proposta, o contrato definirá os prazos de execução das prestações que incumbem às partes, já que a duração dos mesmos está adstrita à vigência dos respectivos créditos, ou seja, não poderá ultrapassar o exercício financeiro. Esta é a regra geral.

24. Não se pode olvidar que a Lei nº 8.666/93, em seu art. 57, §3º, veda a celebração de contratos por prazo indeterminado, e, ainda, a vigência dos contratos administrativos se encontrar adstrita à duração dos créditos orçamentários, como regra geral (Lei nº 8.666/93, art. 57, caput). E, ao estabelecer referida vedação, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, além de não distinguir a natureza ou objeto contratual avençado, ou seja, ainda que se trate de contrato de resultado, como o de empreitada, exige o preenchimento de alguns requisitos legais quando estabelece as exceções à regra, ou seja, quando estabelece em quais hipóteses poderá ser admitida a prorrogação do contrato, desde que previamente comprovada e justificada por escrito, a necessidade da dilação do prazo inicialmente estipulado, consoante determina o §2º do art. 57 da Lei nº 8.666/93.

25. Convém lembrar, neste ponto, que as regras para execução do contrato administrativo, tais como prazo para execução, condições de pagamento, cronograma físico-financeiro a ser cumprido, dentre outras, são estabelecidas já no Instrumento Convocatório da Licitação, visando justamente esclarecer quais as condições que regerão o contrato, e, assim, possibilitar a participação de um maior número de empresas no certame, tendo em vista que nenhuma empresa desejará se submeter às condições contratuais que lhe forem desfavoráveis. Daí a inarredável importância do cumprimento fiel, pelas partes, dos prazos previstos nos contratos, afigurando-se a assertiva segundo a qual “*um bom contrato é aquele que é bem gerido pelas partes*”, como nos ensina Antônio Carlos Cintra do Amaral^[4], *litteris*:

A gestão da avença tem por objetivo a eficácia do contrato. Se um contrato é bem conduzido chega-se a um resultado eficaz, que se alcança quando os objetivos das partes são atendidos (...).

26. Por isso é que, diante do princípio da vinculação ao Edital, também a prorrogação dos contratos somente poderá ser levada a efeito se houver expressamente referida previsão no ato convocatório, não devendo ser esquecida essa exigência, em respeito às próprias normas editalícias a que se subordinaram as partes.

27. Com efeito, resta caracterizado nos autos que a paralisação da execução da obra se deu em função dos efeitos da pandemia de COVID-19, situação que vem assolando o mundo e ainda está tendo seus efeitos vivenciados no Estado do Pará. Nessa esteira, já como parte do processo de retomada gradual das atividades, o Fiscal do Contrato, em 23/07/2020, determinou a retomada da execução, cientificando a empresa, restando, portanto, a formalização de tal retomada.

28. Resta, portanto, ausente culpa da contratada para o não cumprimento do objeto contratual no prazo avençado para tanto. Inclusive no que se refere à UFPA, há de se reconhecer que os efeitos da pandemia foram imprevisíveis, competindo a adoção das medidas determinadas pela legislação federal e decretos estaduais e municipais, bem como das medidas determinadas pelo Grupo de Trabalho interno da Instituição, com vistas a garantir a segurança tanto da comunidade universitária quanto de colaboradores eventuais e empresas prestadoras de serviços.

29. Destarte, considerando que a execução da obra esteve suspensa no período de 19/03/2020 a 23/07/2020, mas que teria sua vigência encerrada em 19/04/2020, verifica-se, segundo contabilizado pelos Fiscais do Contrato, que o mesmo esteve paralisado pelo período de **31 (trinta e um) dias**, conforme PARECER TÉCNICO de fl. 6654, cabendo a devolução do referido prazo, conforme será melhor explanado adiante. Além disso, também se faz necessário tecer considerações acerca da legalidade na retomada do contrato decorrido certo período após o final da vigência do contrato.

30. Nesse particular, é válido ressaltar que a empresa vencedora de um certame licitatório dessa natureza celebra uma contratação com a Administração, onde estão estipulados direitos e obrigações entre as partes, incluindo cumprimento de cronogramas, com metas e prazos para entrega dos serviços, que quando descumpridos impõem-se sanções e multas a empresa descumpridora. Daí cabe ao engenheiro fiscal da obra cuidar para que as metas sejam pontualmente cumpridas, o que é realizado através do fiel acompanhamento ao andamento dos serviços executados e verificação quanto à rigorosa obediência aos projetos e suas especificações, impugnando os trabalhos que não satisfaçam as condições contratuais.

31. No caso específico dos autos, vê-se que situação excepcional e imprevisível, qual seja, a pandemia de Covid-19, requereu a paralisação da execução contratual e só permitiu a retomada do cronograma cerca de três meses após expirada formalmente a vigência do contrato. Assim, pela análise da situação, de características muito específicas, tem-se que os elementos trazidos ao conhecimento desta Consultoria Jurídica convergem para o entendimento de que o não cumprimento do cronograma de execução não dependeu e nem foi de responsabilidade da Contratada, tendo resultado de gestões de Administração, a partir da ordem de paralisação da execução contratual, que motivada por fundamento de Força Maior requereu gestões técnicas e específicas por parte da Administração.

32. Com efeito, os fatos noticiados refletiram de maneira imperiosa no cronograma físico, provocando impedimento à sua execução, o que com espeque no § 5º do art. 79 da Lei nº 8.666/93, (que comentaremos adiante), deve ser restabelecido automaticamente prosseguindo até a finalização da avença na forma da Lei.

33. Entretanto, em razão dos efeitos advindos do término dos prazos contratuais, que são distintos conforme da espécie de contrato, a doutrina classifica os contratos administrativos segundo sua extinção.

34. Assim, em função de sua extinção, os contratos podem ser: **contratos por objeto e contrato por prazo**. Hely Lopes Meirelles^[5], ao distinguir as espécies contratuais segundo sua extinção, o faz afirmando existirem contratos por prazo de execução e por prazo extintivo, ensinando que, *litteris*:

A extinção do contrato pelo término do seu prazo é a regra dos ajustes por tempo determinado. **Necessário é, portanto, distinguir os contratos que se extinguem pela conclusão do seu objeto e os que terminam pela expiração do prazo de sua vigência: nos primeiros, o que se tem em vista é a obtenção de seu objeto concluído, operando o prazo como limite de tempo para a entrega da obra, do serviço ou da compra sem sanções contratuais; nos segundos, o prazo é de eficácia do negócio jurídico contratado, e, assim sendo, expirado o prazo, extingue-se o contrato, qualquer que seja a fase de execução de seu objeto, como ocorre na concessão de serviço público ou na simples locação da coisa por tempo determinado. Há, portanto, prazo de execução e prazo extintivo do contrato administrativo.** (grifo nosso).

35. Partindo-se dessa premissa, e, considerando que o contrato de obra/reforma está condicionado à entrega do objeto finalizado, **não é demais concluir que esses (os contratos que tem por objeto a execução de uma obra ou reforma) são contratos de resultado**, no qual **o que interessa é o produto final**, e, por essa razão, o limite temporal de sua vigência serve apenas para a demarcação do tempo concedido ao contratado para a entrega da obra.

36. De tal sorte, nos contratos de resultado, o vencimento não provoca sua conclusão automática, haja vista que, alcançado o prazo, deverá, sim, ser averiguado se foi efetivamente concluído o objeto pactuado, examinando-se a ocorrência ou não da mora do contratado no cumprimento das obrigações avençadas, com a consequente aplicação das sanções administrativas, se for o caso.

37. Dessa forma, os prazos previstos nessa modalidade de contrato são prazos moratórios, ou seja, “a expiração dos mesmos não extingue o ajuste, já que este se extingue pela conclusão do objeto [...] porque embora ultrapassado o prazo, o contrato continua em execução até que seja entregue o objeto ou rescindida a avença, por uma das hipóteses legais.”^[6].

38. Em outro momento, o referido doutrinador esclarece que:

Desta forma, o contrato de obra pública é condicionado pela entrega do objeto determinado, quando, então, poder-se-á tê-lo por finalizado. Ao revés, o contrato, por exemplo, de prestação de serviços, consubstancia-se no oferecimento de serviços, tal qual pactuado, durante o transcorrer de um prazo contratualmente estabelecido, integrando este período - o prazo - em que são prestados os serviços à própria dimensão do objeto.

Ponderadas essas características, nota-se que o trespasse do prazo provoca efeitos bem diferentes para cada espécime contratual acima mencionada.

[...]

Os efeitos do término do prazo em cada espécime são obviamente diferentes porque, nessas duas modalidades contratuais, o lapso temporal desempenha função bastante 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 entrega. No contrato de vigilância, o prazo contratual define a própria extensão e valor do objeto (ex.: prestação do serviço de vigilância por seis meses).

Isto posto, nos contratos que se extinguem pela conclusão de seu objeto (contratos por objeto), o vencimento do prazo não provoca, per si, a conclusão automática do contrato, tal como ocorre nos contratos por prazo, nos quais, ao término do prazo, está entregue o objeto - “oferecimento dos serviços pelo período determinado” - e finalizado o contrato. (grifo nosso) [7].

39. No mesmo sentido é o ensinamento de Luciano Ferraz, o qual nos esclarece em suas lições que: “Os contratos de obra pública são contratos de resultado – o que interessa é o resultado final, servindo a cláusula que fixa o prazo de execução como limite para a entrega do objeto, sem que o contratado sofra sanções contratuais” e prossegue afirmando que “Se o prazo de vigência está paralisado por ato omissivo da Administração, é de se entender que o contrato continua em vigor e pode ser executado”^[8].

40. Entretanto, é na Súmula 191 do TCU, a qual prevê a possibilidade de devolução do prazo contratual ao Contratado, que encontramos de forma mais clara o embasamento para o entendimento esboçado, quando assim estabelece:

Súmula 191: Torna-se, em princípio, indispensável a fixação de limites de vigência dos contratos administrativos, de forma que o tempo não comprometa as condições originais da avença, não havendo, entretanto, obstáculo jurídico à devolução de prazo, quando a Administração mesma concorre, em virtude da própria natureza do avençado, para interrupção de sua execução pelo contratante.

41. No caso dos autos, afigura-se a ausência de culpa da Contratada pela não entrega do objeto contratual dentro do prazo inicialmente previsto para tanto, haja vista que a execução contratual foi paralisada por ordem da Administração e não foi retomada em tempo hábil. Com efeito, o cronograma não pode fluir por questões atinentes à própria Administração, desencadeadas por motivo de forma maior – a pandemia do Novo Coronavírus – que exigiu da Administração a adoção de atitudes talvez nunca antes admitidas, com o objetivo de preservar a integridade e a vida das pessoas.

42. Logo, deve ser procedida a devida correspondência entre o período paralisado com a situação atual, repercutindo na alteração dos prazos correspondentes a cada etapa, o que impõe a perfeita correlação para a conclusão do objeto, cuja adequação o engenheiro fiscal da obra deve efetuar expressamente e acostar aos autos (efetuando de forma precisa o tempo em que houve o início da obra e seu desenvolvimento no cronograma físico).

43. Registre-se que nos contratos administrativos, quando ocorre situação que impossibilitam que o pacto siga o seu percurso normal e se desenvolva até o cumprimento daquilo que foi pactuado, é a própria Lei n. 8.666/1993 que dá albergue à situação, quando assim prever no regramento do art. 57, § 1º, inciso III, *in verbis*:

Art. 57 [...]

§ 1º - Os prazos de início e etapas e execução, de conclusão e entrega admite prorrogação, mantida as demais cláusulas do contrato assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

[...]

II – superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

44. Complementando esse preceito o art. 79, § 5º, do mesmo Diploma Legal, determina a devolução do prazo sob a exegese dessa norma legal:

Art. 79 – [...]

§ 5º - **Ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual período.** (grifo nosso).

45. Assim, como se depreende pela leitura dos autos, a impossibilidade de continuidade dos serviços foi motivada por questões de forma maior, excepcionais e imprevisíveis, as quais requereram a adoção de medidas por parte da Administração (sendo uma delas a suspensão da execução das obras), fato, a princípio, totalmente alheio à vontade da Contratada, o que implica na retomada automática do cronograma executório, devolvendo à Contratada o prazo correspondente desde o início da paralisação até o término da vigência, que segundo o Fiscal do Contrato é de 31 (trinta e um) dias, em respeito ao princípio da continuidade do serviço público.

46. Referendando o entendimento, transcreve-se trecho da Decisão nº 732/99 – Plenário do TCU, emblemática em relação a casos como os que ora se apresenta, *in verbis*:

[...]

No entanto, ao meu ver, inexistindo motivos para sua rescisão ou anulação, a extinção do contrato pelo término de seu prazo somente se opera nos ajustes celebrados por tempo determinado, nos quais o prazo constitui elemento essencial e imprescindível para a consecução ou eficácia do objeto avençado, o que não é o caso do contrato firmado pelo DER/MG, no qual **a execução da obra é o seu objetivo principal**. Dessa forma, não havendo motivos para a cessação prévia do ajuste, a extinção do contrato firmado com o DER/MG operar-se-ia apenas com a conclusão de seu objeto e recebimento pela Administração, o eu ainda não ocorreu. (grifo nosso).

47. Ainda, no tocante ao tema, válidos são os ensinamentos de Carlos Pinto Coelho Motta (in Eficácia das Licitações e Contratos, 4ª ed., Livraria Del Rey, págs. 294 e. 213), *verbis*:

O contrato não prorrogado se extingue automaticamente. Entretanto, no direito público, nem sempre a extinção do contrato decorre do término do seu prazo. Pode-se ter um contrato, com prazo de vigência expirado e sem término de execução do objeto: o que permite, em determinadas circunstâncias, a devolução do prazo, como previsto no art. 79 § 5º, da Lei nº 8.666/93. Nesse particular o intérprete deve estar atento aos “fatos da administração”, à legislação de vigência e à análise objetiva [...].

48. E prossegue ensinando:

Quanto ao tema da devolução de prazo contratual, conforme prevê a Súmula 191 do TCU, entendo que a prorrogação, nas hipóteses do § 1º do art. 57, não é como dantes, um ato discricionário da Administração. Ao contrário: **o § 5º do art. 79, da Lei expressa o direito subjetivo público do contratado à continuidade da avença**. A prorrogação do cronograma de execução prevista no § 5º do art. 79 combinado com o § 1º do art. 57, impõe o restabelecimento da diretriz fixada pela Súmula 191 do TCU, que havia sido alterada pela redação do inciso XV do art. 68 do Decreto-lei 2.300/86. (...). (grifo nosso)

49. Também o mestre Jessé Torres Pereira Júnior^[9], fornece concludente lição no que concerne à matéria:

Em verdade, o § 5º destina-se à preservação do contrato em casos de impedimento, paralisação ou sustação temporária de sua execução, fato que não leva necessariamente, à rescisão, nem pode ser considerado, a rigor, hipótese de inexecução porque contratante e contratado mantêm a disposição de dar cumprimento ao avençado, temporariamente obstaculizado. Tais impedimentos, paralisação e sustação correspondem às situações descritas nos incisos XIV, XV e XVI do art. 78, em que a execução do contrato enfrenta vicissitudes decorrentes de fatos da Administração que podem ser transitórios, daí a lei prover solução que representa alternativa à rescisão, com a cautela de impor-lhe limite temporal: prorroga-se o cronograma por tempo igual àquele previsto; esgotado tal prazo, que duplica o tempo originariamente estabelecido para a execução, estará o contratado liberado do esforço de salvação do contrato e promoverá as medidas tendentes à sua rescisão.

50. Como se pode verificar a legislação, a doutrina e a jurisprudência do TCU admitem a devolução do prazo, considerando as hipóteses em que motivos supervenientes deram causa à interrupção do contrato concorrendo para a não execução a bom termo da avença, como no presente caso, pelas razões já amplamente abordadas alhures.

51. Então, em harmonia aos entendimentos já suscitados, há de ser considerado que se a Administração, por prudência e razoabilidade, e motivada pelo “evento” de forma maior que são os efeitos da pandemia, determinou a suspensão da execução do contrato, culminando na impossibilidade de cumprimento do cronograma físico-financeiro contratual inicialmente previsto, é razoável que seja concedida a devolução do prazo da contratação aqui questionada, em homenagem ao princípio da economicidade consagrado no caput do art. 37 da Carta Magna.

52. Vale dizer que o principal objetivo a ser alcançado é a conclusão do objeto contratual, dentro da legalidade e com os menores riscos possíveis ao interesse público, inclusive de perda de recursos financeiros já empregados na execução e que podem ser perdidos com eventual rescisão do contrato neste momento.

53. Nesse sentido, em análise de situação semelhante, na qual se questionava a possibilidade de prorrogação de contrato por escopo com sua vigência já expirada, o Tribunal de Contas do Mato Grosso^[10], em uma de suas conclusões, se manifestou da seguinte forma:

i) Renomados administrativistas sustentam que para os contratos por escopo o término da vigência contratual **não põe fim à avença**, sendo possível a dilação deste prazo para consecução do objeto contratado, mesmo expirado o termo final do pacto.

j) **O posicionamento que mais atende ao interesse público primário é aquele que atribui aos contratos por escopo a característica de que somente poderão ser considerados cumpridos quando satisfeito o resultado ou o objeto pactuado, independentemente de ter o prazo de vigência da avença expirado antes deste intento, tendo em vista que o tempo e os custos necessários para a consecução de uma nova licitação e contratação, para o mesmo objeto do contrato expirado, podem trazer mais prejuízos que benefícios à sociedade;**

k) **A retomada excepcional** da execução de contratos por escopo após o término do termo de vigência, com a consequente dilação do prazo de execução, deve atender aos seguintes requisitos: i) comprovação da ocorrência de algum dos motivos descritos nos incisos do § 1º do art. 57 da Lei 8666/93; ii) apresentação de justificativas objetivas quanto às causas dos atrasos da execução da obra e da intempestiva dilação dos prazos de execução e de vigência; iii) demonstração inequívoca da vantajosidade econômica e social da dilação dos prazos de execução e de vigência do contrato, em detrimento da realização de um novo procedimento licitatório; iv) fixação expressa de novo cronograma para a execução da obra; v) manutenção das demais cláusulas do contrato e de seu equilíbrio econômico-financeiro; vi) manutenção das condições de habilitação pelo contratado; vii) autorização da autoridade competente para celebrar o contrato. (grifo nosso)

54. No presente caso vê-se a caracterização dos requisitos elencados no estudo da referida Corte de Contas, autorizadoras da retomada excepcional da execução contratual, o que alinha a possibilidade de procedência do presente pedido ao entendimento mais recente e coerente das Cortes de Contas do país.

55. Destarte, entendendo pela adequação da situação trazida à análise à hipótese legal, bem como à jurisprudência dominante das Cortes de Contas do país, somos favoráveis à **formalização da retomada do cronograma**, por igual período ao de paralisação do contrato, devendo o termo inicial de contagem do prazo de retomada ser contado a partir de 23/07/2020, conforme indicação da Fiscalização.

56. **Não obstante, cumpre à Fiscalização do Contrato juntar aos autos o novo cronograma físico-financeiro, devidamente ajustado à nova realidade contratual.**

II.2. Do Acréscimo financeiro:

57. Sobre a temática, importa trazer à baila o disposto no art. 65, I, “a”, da Lei n.º 8.666/93, *in verbis*:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a. **quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos**

b. **quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto**, nos limites permitidos por esta Lei; (grifos nossos).

58. Como se pode observar, a Lei faculta ao Administrador a modificação do valor da avença quando houver necessidade de alteração contratual e desde que devidamente justificado.

59. No caso *sub examine*, consoante manifestação técnica da unidade competente, torna-se necessário o acréscimo de serviços para o perfeito ao desenvolvimento da obra objeto do Contrato nº 56/2018, notadamente para execução relacionados à infraestrutura necessária para o enchimento do lago que faz parte do complexo arquitetônico projetado para a obra e adequação do muro para anova cota elevada do prédio. Com efeito, trata-se de aperfeiçoamento do projeto de execução, representando forma de alteração qualitativa e também de alteração quantitativa, não havendo manifestação da fiscalização quanto à efetiva previsão de tais etapas no projeto inicial.

60. Ainda nesse contexto, vê-se que a Contratada apresentou planilha de serviços adicionais (fl. 6653) a qual foi aprovada pelo fiscal do Contrato, o que se pode atestar a partir do fato de que o mesmo após sua assinatura e carimbo. Bem como referendou eu seu parecer técnico.

61. É imperioso dizer que **qualquer alteração contratual representa uma exceção** e, como tal, só deve ser exercitada no momento adequado, evidenciando a superveniência que motivou a alteração do pacto. Tal justificativa deve indicar os aspectos relevantes e posteriores que alteraram a situação de fato e de direito da avença, e, por conseguinte, exigem modificação do que outrora foi acordado entre as partes signatárias. Assim é que, à luz da legislação, a alteração promove modificação por ato próprio, devendo haver cautela quando se tratar de execução simples e sumária.

62. Ao discorrer sobre o tema, Lucas Rocha Furtado e Augusto Sherman Cavalcanti, no artigo intitulado “*Os limites legais às alterações de contratos administrativos - Possibilidade de extrapolação*” publicado na Revista do TCU [11], assim nos esclarecem:

As alterações qualitativas podem derivar tanto de modificações de projeto ou de especificação do objeto quanto da necessidade de acréscimo ou supressão de obras, serviços ou materiais, decorrentes de situações de fato vislumbradas após a contratação.

Conquanto não se modifique o objeto contratual, em natureza ou dimensão, é de ressaltar que a implementação de alterações qualitativas requer, em regra, mudanças no valor original do contrato, muitas vezes em razão da necessidade de mudanças nas quantidades de obras ou serviços necessárias a sua conclusão.

[...]

Por todas as razões elencadas, concluímos que:

i) tanto as alterações contratuais unilaterais quantitativas – que modificam a dimensão do objeto – quanto as unilaterais qualitativas – que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos no § 1.º do artigo 65 da Lei 8.666/93, em face do disposto no § 2.º do mencionado artigo; do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei; do princípio da proporcionalidade; e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

63. A Colenda Corte de Contas da União também já se pronunciou acerca da temática, conforme se pode observar por meio do trecho do acórdão abaixo:

8. Entendo que é praticamente impossível deixar de ocorrer adequações, adaptações e correções quando da realização do projeto executivo e mesmo na execução das obras. Mas estas devem se manter em limites razoáveis, gerando as consequências naturais de um projeto que tem por objetivo apenas traçar as linhas gerais do empreendimento. (...) quase sempre, as alterações qualitativas são necessárias e imprescindíveis à realização do objeto e, consequentemente, à realização do interesse público primário, pois que este se confunde com aquele. As alterações qualitativas podem derivar tanto de modificações de projeto ou de especificação do objeto quanto da necessidade de acréscimo ou supressão de obras, serviços ou materiais, decorrentes de situações de fato vislumbradas após a contratação. Conquanto não se modifique o objeto contratual, em natureza ou dimensão, é de ressaltar que a implementação de alterações qualitativas requer, em regra, mudanças no valor original do contrato [12].

64. Imperioso reiterar que, na forma da BPC nº 07 da AGU, não compete a esta Procuradoria adentrar nos aspectos eminentemente técnicos, de forma que uma vez caracterizada a alteração no projeto e o acréscimo de serviços, devidamente atestados pela unidade técnica competente, cumpre a esta Consultoria Jurídica apenas constatar se há amparo jurídico, o qual está caracterizado no presente caso.

65. Desse modo, o caso *in comento* alberga-se no texto legal.

66. Convém indicar, ainda, as ressalvas arguidas pelo mestre Jessé Torres Pereira Filho quando assim ensina [13].

[...] o art. 65 é aplicável apenas quando cuidar-se de alterar contrato celebrado, em curso. Não se invocarão suas disposições para disfarçar alterações que queiram introduzir na minuta de contrato anexas ao edital.

67. Paralelamente ao que foi exposto, transcreve-se o que dispõe o Estatuto das Licitações em seu art. 65, §1º:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II -

§ 1º - O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, **até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato**, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. (grifo nosso)

68. Com efeito, o acréscimo deve ter como parâmetro os limites estabelecidos na Lei, refletindo rigorosamente os 25% (vinte e cinco por cento) permitidos na legislação, que determinará o ajustamento no preço pactuado visando o acréscimo.

69. *In casu*, segundo informações da Fiscal da Obra no Parecer Técnico de fl. 6654, o montante a ser aditivado é de **R\$ 173.683,04 (cento e setenta e três mil seiscentos e oitenta e três reais e quatro centavos)**, que, segundo a fiscalização do contrato, **corresponde a 3,48% (três vírgula quarenta e oito por cento)** do valor total contratado atualizado. Ademais, somado aos aditivos anteriores já realizados no presente contrato, representa **18,76% (dezoito vírgula setenta e seis por cento) de alterações contratuais**, portanto, **inferior ao limite de 25% concernente às obras**, o que permite a sua concessão, segundo previsão legal e entendimento do TCU acerca da matéria.

70. Ademais, no aludido PARECER TÉCNICO a DIESF/PCU menciona expressamente que *“os preços acrescidos seguem valores equivalentes aos praticados na licitação”*, atendendo, portanto, à exigência do art. 17 do Decreto nº 7.983/2013.

71. Finalmente, ainda no que tange à análise do pleito de acréscimo financeiro, é válido destacar os ensinamentos de Jessé Torres Pereira Júnior^[14], que ensina, *ipsis litteris*:

O §2º, com a redação da Lei nº 9.648/98, veio conter toda e qualquer alteração contratual, inclusive a decorrente de acordo, nos limites de acréscimo e supressões estabelecidos no §1º, salvo se a alteração constituir em supressão contratual.

Compreende-se a inteligência do novo §2º: os limites não podem ser ultrapassados quando se tratar de acréscimo porque se estaria a vulnerar a principiologia dos contratos administrativos.

72. Não obstante, **não consta nos autos manifestação acerca da disponibilidade de recursos financeiros para arcar com o aditivo pretendido**, a qual deve ser acostada para que o mesmo seja formalizado.

73. Assim, estando o pleito devidamente motivado e sob a exegese da Legislação, opina-se pela sua concessão.

II.3. Da prorrogação de vigência:

74. Por seu turno, no que se refere ao pleito de **prorrogação de vigência contratual por mais 02 (dois) meses**, tem-se que a Lei nº 8.666/93 estabelece hipótese de prorrogação de vigência contratual quando verificadas situações atípicas que configurem excepcionalidade e reflitam sobre a duração dos contratos, senão vejamos o que preleciona o art. 57, § 1º, I, da referida Lei:

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;** (Grifo nosso)

75. À esteira do dispositivo legal retro, pode-se afirmar que a prorrogação contratual pretendida deve obedecer a determinadas exigências legalmente previstas, às quais se fazem necessárias porque, como já salientado alhures, a prorrogação representa uma exceção à regra, que é a do cumprimento do objeto contratual dentro do prazo previamente estipulado.

76. *In casu*, consta dos autos que em função do acréscimo de serviços, faz-se necessário prorrogar o prazo de execução a fim de que os mesmos sejam executados, sendo tal prazo de dois meses. Dessa feita, as alterações do projeto e aumento de quantitativos repercutiram no cronograma físico-financeiro da obra, implicando na necessidade do aumento de prazo de execução e o de vigência. Assim, reconhece-se a adequação das razões colacionadas aos autos com a previsão legal do art. 57, § 1º, inciso I, da lei n. 8.666/1993.

77. Inobstante, ressalta-se que a quantidade de prazo pleiteada a título de prorrogação (dois meses), figura como elemento de caráter técnico, pelo que não compete a esta Procuradoria tecer qualquer juízo de valor nesse particular, mas tão somente recomendar que a fiscalização esteja atenta ao cumprimento das etapas da obra pela contratada, a fim de que, diante de eventuais intercorrências, possam ser adotadas em tempo as providências necessárias de alçada desta IFES.

78. Finalmente, atestamos a pertinência jurídica e a esmerada elaboração do Quarto Termo Aditivo referente aos pleitos ora apreciados, estando o mesmo apto a receber a chancela das partes contratantes, para que, após a adoção das medidas legais e de praxe, passe a produzir seus efeitos jurídicos.

III. CONCLUSÃO

79. Por todo o exposto, excetuadas as questões que fogem à esfera de atuação desta Procuradoria, opinamos pela **possibilidade jurídica** de retomada de cronograma contratual, em face da suspensão por ordem da Administração em função dos efeitos da pandemia de COVID-19, com fundamento no art. 57, §1º, inciso II c/c o art. 79 § 5º da Lei n. 8.666/1993, bem como pela possibilidade jurídica de concessão dos pleitos de Acréscimo Financeiro e Prorrogação de Vigência, na forma do art. 65, I, "a" e "b" e art. 57, §1º, I, da Lei n. 8.666/1993, em tudo observados os valores e prazos assinalados pela Fiscalização do Contrato.

80. Assim, em havendo acolhimento ao presente parecer e sendo homologado pelo Magnífico Reitor, recomenda-se o encaminhamento dos autos à DCC/PROAD para adoção das providências de sua alçada, bem como à Fiscalização do Contrato para a gestões de sua competência, além da PROAD e/ou PROLAN para que se manifestem acerca das questões de natureza financeira.

À consideração superior.

Belém, 24 de agosto de 2020.

MARIA DO ROSÁRIO DE FÁTIMA SANTOS DE MATTOS

Procuradora Federal

OAB/PA - 2963

SIAPE - 6677391

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23073033013201500 e da chave de acesso 03e0debd

Notas

- ¹ Conforme a BPC nº 07:A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento" (BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 4. ed. Brasília: CGU/AGU, 2016, p. 32).
- ² Quer dizer, não se deve adentrar no "sentido político do ato administrativo" (FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense,

- 1979, p. 146).
3. ^ Disponível em: <<https://coronavirus.ufpa.br/not%C3%ADcias/ufpa-mantem-suspensao-de-atividades-academicas-e-administrativas-presenci>>
 4. ^ *in*: **Licitação e Contrato Administrativo**: Estudos, pareceres e comentários. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p.216.
 5. ^ Meirelles, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, pp.229-230
 6. ^ (Marcelo Bruno da Costa Correia. **O Prazo de vigência dos contratos administrativos de execução de obras**. *In*: <http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8611>).
 7. ^ CORREIA, Marcelo Bruto da Costa. **O Prazo de Vigência dos Contratos Administrativos de Obras**. Revista IOB de Direito Administrativo nº 51 – Março/2010 - Doutrina
 8. ^ **Contrato Administrativo: Possibilidade de retomada**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualizações Jurídicas, nº 14, junho-agosto, 2000, p. 07.
 9. ^ *in* Comentários à Lei de Licitações da Administração Pública, 4ª ed., Editora Renovar, 1997, pág. 530.
 10. ^ **PARECER Nº 31/2015**, decorrente de consulta formulada nos autos do **Processo nº 15.345-1/2015 – Tribunal de Contas do Mato Grosso**. Relator: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen.
 11. ^ Disponível em: < <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1084/1141>>.
 12. ^ TCU. Acórdão n.º 2.352/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça.
 13. ^ **Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública**, 2003, Editora Renovar, São Paulo, pag. 650.
 14. ^ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações na Administração Pública**, 6ª Ed. Editora Renovar, 2003, pag. 65.



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

RUA AUGUSTO CORRÊA, Nº 01 - CAMPUS UNIVERSITÁRIO DO GUAMÁ - ED. DA REITORIA, 3º ANDAR - CEP 66.075-900 - FONE: (91) 3201-7131 - E-MAIL:

PGERAL@UFPA.BR

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00207/2020/GABG/PFUFPA/PGF/AGU

NUP: 23073.033013/2015-00

INTERESSADOS: CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE SALINÓPOLIS UFPA

ASSUNTOS: ADITAMENTO CONTRATUAL

Magnífico Reitor,

Aprovo a manifestação consultiva vinculada ao presente, consubstanciada no Parecer n. 00042/2020 /NLCA/PFUFPA/PGF/AGU, de lavra da Procuradora Federal Maria do Rosário de Fátima Santos de Mattos, pelos seus próprios fundamentos jurídicos e recomendo vosso acatamento.

Belém, 24 de agosto de 2020.

FERNANDA RIBEIRO MONTE SANTO

Procurador Federal

Chefe PF/UFPA

Portaria n. 1.449/2011

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23073033013201500 e da chave de acesso 03e0debd

Documento assinado eletronicamente por FERNANDA RIBEIRO MONTE SANTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 484494190 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA RIBEIRO MONTE SANTO. Data e Hora: 24-08-2020 21:15. Número de Série: 13672212. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Processo 33013 / 2015-00 fls 6670

Homologar o Parecer n. 00042/2020/NLCA/UFPA/PGF/AGU exarado pela Procuradoria Geral, às fls. 6658 a 6668, bem como Despacho de Aprovação n. 00207/2020/GABG/UFPA/PGF/AGU, à fl. 6669.

A OCC/PROAD,

Para providências contidas no item 80 do referido parecer, e demais providências.

Em: 25/08/2020.

Emmanuel Zagury Tourinho
Reitor da UFPA