

380
8c

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

PARECER n. 00004/2021/GABG/PFUFPA/PGF/AGU

NUP: 23073.031210/2018-29

INTERESSADOS: PREFEITURA DO CAMPUS PCU UFPA

ASSUNTOS: ADITAMENTO CONTRATUAL PARA RETOMADA DE CRONOGRAMA

EMENTA: Administrativo. Contratos Administrativos. Execução de obra de Construção da 1ª Fase do Clube de Ciências. Visto em termo aditivo. Possibilidade. Fundamentação: art. 57, §1º, inciso II c/c o art. 79 § 5º, da Lei 8.666/1993.

Magnífico Reitor,

I. RELATÓRIO

1. Vêm à análise e manifestação desta Procuradoria os presentes autos, pedido de aditamento para retomada de cronograma relativamente ao **Contrato nº 04/2020**, firmado entre a **UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ** e a empresa **SENGE CONSTRUÇÃO CIVIL E SERVIÇOS LTDA**, objetivando a **“Construção da Primeira Fase do Clube de Ciências (fundação e estrutura) na Cidade Universitária Prof. José da Silveira Netto, Belém, Estado do Pará”**, para atender às necessidades desta Instituição de Ensino.
2. Destaca-se que o Contrato nº 04/2020 (fls. 306/317) foi assinado pelas partes em 11/03/2020 e publicado no D.O.U. de 25/03/2020 (fl. 348), com vigência prevista de 09 (nove) meses, conforme CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA, com eficácia a partir da data de sua publicação.
3. Compulsando os autos, vê-se que a obra foi paralisada em 24/03/2020, em virtude da pandemia do novo coronavírus, inclusive mediante decretação de *lockdown* pelo Governo do Estado do Pará, através do Decreto estadual nº 729/2020, com previsão de retorno para quando o cenário da pandemia fosse amenizado, consoante registrado no Termo de Paralisação de Obra, acostado à fl. 375.
4. Consta dos autos o PARECER TÉCNICO Nº 11/2020/RL (fls. 374), exarado pela DIESF/PCU/UFPA, de lavra do Engenheiro Civil Rômulo Antonio Chaves Lopes, com pedido de retomada de cronograma contratual com devolução dos dias de efetiva paralisação da obra.
5. O parecer técnico foi submetido à apreciação do Sr. Prefeito Multicampi da UFPA, que, por sua vez, encaminhou à PROAD para conhecimento e providências, conforme despacho de f. 373.
6. Os autos também foram instruídos com: Documento CEX:292/2020, Concordância da empresa Senenge – Construção Civil e Serviços LTDA., com a paralisação da obra, datado de 25 de março de 2020 (fl. 377); Documento CEX: 378/2020 – Concordância da empresa Senenge – Construção Civil e Serviços Ltda, com o retorno das atividades da obra, datado de 23 de setembro de 2020 (fl. 378); Termo de Paralisação de Obra (fl. 376); Termo de Retomada de Obra (fl. 374); e Minuta do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 04/2020 contemplando o pleito ora submetido à apreciação, para análise de seus aspectos jurídicos.
7. Finalmente, o sr. Pró-Reitor de Administração encaminhou os autos a esta Consultoria Jurídica, para análise e manifestação quanto aos aspectos jurídicos do pleito.
8. Eis o resumo dos fatos. Passa-se à análise jurídica propriamente dita.

II. ANÁLISE JURÍDICA

9. 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.

10. 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.

11. 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.**

12. 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.

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

14. Analisar-se-á, portanto, o mérito da demanda, que é a análise quanto à possibilidade jurídica de retomada do cronograma físico-financeiro da obra relativamente ao período de paralisação em função da pandemia de Covid-19.

15. Verifica-se, de antemão, que o contrato teria formalmente sua vigência expirada no dia 10/12/2020, no entanto, esteve com sua execução paralisada desde o dia 24/03/2020, 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.

16. 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, além de outras medidas, 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; Houve reconhecimento de estado de calamidade pública, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 02 de março de 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.

17. 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.

18. 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*), a exemplo do que fora determinado por meio do Decreto Estadual nº 729/2020.

19. 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].

20. 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.

21. 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 e distanciamento social recomendadas pelas autoridades sanitárias.

22. 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 dos contratos e/ou atividades que tiveram de ser paralisadas, pelas questões expostas acima.

23. Assim é que, diante de tal contexto, a Fiscalização do Contrato tomou a iniciativa de determinar a paralisação da execução do contrato, no dia 24/03/2020 por prazo indeterminado até que o cenário da pandemia fosse amenizado, conforme consta do Termo de Paralisação de Obra (fl. 375), sendo que a empresa apresentou concordância expressa, por meio do documento intitulado CEX: 292/2020, acostado à fl. 377 dos autos.

24. Ocorre que, conforme noticiado no Parecer Técnico da Fiscalização do Contrato, a obra esteve paralisada por um período de 186 (cento e oitenta e seis) dias e, embora sua execução tenha sido retomada ainda durante o prazo de vigência contratualmente estipulado – que findaria em 10/12/2020, a devolução do período de paralisação se faz de vital importância para que o objeto da obra possa ser concluído conforme planejado, motivo pelo qual a unidade técnica requer seja formalizada a devolução.

25. Acerca da dinâmica contratual, 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.

26. 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.

27. 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 (...).

28. Por isso é que, diante do princípio da vinculação ao Edital, também as eventuais alterações na vigência do contrato somente poderão ser levadas 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.

29. 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, mediante avaliação dos riscos e aplicação das medidas de proteção dos colaboradores, a Fiscalização do Contrato em comum acordo com a empresa Contratada estabeleceu, em 21/09/2020, a retomada da execução a partir do dia 25/09/2020, restando pendente, portanto, a formalização de tal retomada.

30. Pelo que se extrai dos autos evidencia-se a ausência de culpa da contratada para o não cumprimento do objeto contratual no prazo inicialmente 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.

31. Não se pode deixar de considerar que a pandemia ainda é uma realidade e continua assolando a população brasileira. A título exemplificativo, menciona-se que em 28/01/2021 o mencionado Grupo de Trabalho da UFPA sobre o Coronavírus informou a adoção da **Bandeira Laranja** em todos os *campi* da UFPA, a qual, inclusive, já estava vigente no Campus Universitário de Altamira. A adoção de tal medida sinaliza a existência de risco médio de contaminação e nível alto ou crescente de transmissão viral. Na vigência dessa bandeira, a recomendação geral é que a maioria das atividades acadêmicas e administrativas da UFPA seja realizada de forma remota, o que afeta fundamentalmente a execução de obras nas dependências da Instituição e possui o condão, inclusive, de implicar na necessidade de nova paralisação da execução, a depender da evolução dos indicadores epidemiológicos nos municípios onde a UFPA possui campus^[5].

32. Destarte, considerando que a execução da obra esteve suspensa desde o dia 24/03/2020 e sendo retomada somente em 25/09/2020, mas que teria a vigência contratual formalmente encerrada em 10/12/2020 verifica-se, segundo contabilizado pelos Fiscais do Contrato, que o prazo de devolução corresponde a **186 (cento e oitenta e seis) dias**, conforme PARECER TÉCNICO Nº 11/2020/RL, de fl. 374, 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 formal do contrato.

33. 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 ensejam a aplicação de sanções a quem tenha dado causa. Daí cabe à equipe responsável pela fiscalização 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.

34. 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 depois de mais de 06 (seis) meses, a pouco mais de 02 (dois) meses da data prevista para finalização da vigência do contrato.

35. Assim, pela análise da situação, de características muito específicas, tem-se que os elementos trazidos ao conhecimento desta Consultoria Jurídica, detalhados e fundamentados no parecer técnico, 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.

36. 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.

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

38. Assim, em função de sua extinção, os contratos podem ser: **contratos por objeto e contrato por prazo**. Hely Lopes ^[6]Meirelles, ao distinguir as espécies contratuais segundo sua extinção, o faz afirmando existirem contratos por prazo de execução e por prazo extintivo, ensinando que, *litleris*:

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).

39. 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), em regra, 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, estando o meso sujeito às cominações legais e contratuais em caso de descumprimento.

40. 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.

41. 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.” ^[7]

42. 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) ^[8].

43. 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” [9].

44. 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.

45. 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 pôde ser retomada em tempo hábil, pelas razões amplamente expostas nos autos. 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.

46. 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), o que foi feito por meio do parecer técnico já mencionado alhures.

47. Registre-se que nos contratos administrativos, quando ocorrem situações 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 solução, quando assim prever no regramento do art. 57, § 1º, inciso II, *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;

48. 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).

49. Assim, como se depreende pela leitura dos autos, a impossibilidade de continuidade dos serviços foi motivada por questões de força maior, excepcionais e imprevisíveis, as quais requereram a adoção de medidas por parte da Administração (sendo uma delas a suspensão da execução das obras em curso no âmbito desta IFES), 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 186 (cento e oitenta e seis) dias, em respeito ao princípio da continuidade do serviço público.

50. 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).

51. 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 [...].

52. 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)

53. Também o mestre Jessé Torres Pereira Júnior^[10], 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.

54. 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 e alheios à vontade e ingerência das partes 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.

55. Então, em harmonia aos entendimentos já suscitados, há de ser considerado que se a Administração, por prudência e razoabilidade, e motivada pelo “evento” de força maior que corresponde aos 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.

56. 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.

57. 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^[11], 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)

58. 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 recente, coerente e razoável das Cortes de Contas do país.

59. 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 e considerando o prazo de vigência remanescente e não fluído do contrato.

60. No entanto, **não consta dos autos o novo cronograma físico-financeiro**, devidamente ajustado à nova realidade contratual, cuja juntada deve ser providenciada pela Fiscalização do Contrato em atendimento à exigência legal.

61. Adicionalmente, importa salientar que o pleito sob análise versa tão somente acerca da possibilidade de retomada do cronograma contratual, sem repercussão de natureza financeira/orçamentária, permanecendo tais questões inalteradas conforme previsto no Contrato nº 04/2020. Sobre a temática, é válido esclarecer, segundo as lições de Diógenes Gasparini, que tal situação se caracteriza como uma espécie de “*ampliação do prazo inicialmente estabelecido para o ajuste, mantido o mesmo contratado e respeitadas as condições anteriormente ajustadas, nos casos legais permitidos*”^[12].

62. Finalmente, no que tange especificamente à minuta do PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 04/2020, atesta-se que a mesma guarda consonância com as regras previstas no contrato original e está de acordo com a legislação de regência, pelo que apõe-se o visto deste Órgão Jurídico para os fins de direito, em observância ao art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993.

III. CONCLUSÃO

63. 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, em tudo observados os prazos assinalados pela Fiscalização do Contrato.

64. Na oportunidade, segue a minuta do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 04/2020 com o “visto” desta Procuradoria, em atenção à exigência do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993, estando a mesma apta a receber a chanceladas partes.

65. Assim, em havendo acolhimento e homologação do presente parecer pelo Vossa Magnificência, recomenda-se o encaminhamento dos autos à DCC/PROAD para adoção das providências de sua alçada e, após, à Fiscalização do Contrato para o devido acompanhamento e demais gestões de sua competência, incluindo a juntada do novo cronograma físico-financeiro (conforme recomendado no item “60” do presente parecer).

À consideração superior.

Belém, 29 de janeiro de 2021.

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) 23073031210201829 e da chave de acesso 12e8cf13

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

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%A4cias/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. ^ Disponível em: <<https://coronavirus.ufpa.br/not%C3%A4cias/gt-da-ufpa-sobre-o-novo-coronav%C3%A4rus-informa-a-ado%C3%A7%C3%A3o-da-bandeira-laranja>>. Consulta realizada em 29 jan. 2021.
6. ^ Meirelles, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, pp.229-230
7. ^ (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>).
8. ^ CORREIA, Marcelo Bruto da Costa. *O Prazo de Vigência dos Contratos Administrativos de Obras*. Revista IOB de Direito Administrativo nº 51 – Março/2010 - Doutrina
9. ^ *Contrato Administrativo: Possibilidade de retomada*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualizações Jurídicas, nº 14, junho-agosto, 2000, p. 07.
10. ^ in *Comentários à Lei de Licitações da Administração Pública*, 4ª ed., Editora Renovar, 1997, pág. 530.
11. ^ **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.
12. ^ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 16. ed. Atualizada por Fabrício Motta – São Paulo: Saraiva, 2011. p. 780.

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 568972969 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA RIBEIRO MONTE SANTO. Data e Hora: 01-02-2021 11:29. Número de Série: 13672212. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Processo 031210 / 2018-29 fls 388 *fe*

Homologo o parecer nº 00004/2021 exarado
pela Procuradoria Federal. Chefe às fls:
380 a 387.

J. BCC / PROAD.

tm, 9/2/2021.

Gilmar Pereira da Silva
Gilmar Pereira da Silva
Vice Reitor no exercício
da Reitoria da UFPA