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

PARECER n. 00209/2021/CONS/PFUFG/PGF/AGU

NUP: 23070.012579/2017-81
INTERESSADOS: CENTRALLIMP LIMPEZA E SERVICOS LTDA - EPP E OUTROS
ASSUNTOS: PRORROGAÇÃO

EMENTA:CONTRATO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA DE PISOS, ÁREAS LIVRES, ACERVOS BIBLIOGRÁFICOS E ARQUIVÍSTICOS PARA A REGIONAL DE JATAÍ CAMPUS RIACHUELO E JATOBÁ E UNIDADES ESPARSAS, COM FORNECIMENTO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS. VIGÊNCIA. PRORROGAÇÃO. TERMO ADITIVO. RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE

Senhor Procurador-Chefe,

1. Trata o presente procedimento administrativo de licitação, modalidade pregão eletrônico feita pela UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, agora SUB-ROGADA à UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ (1191504), que resultou na contratação da empresa CENTRALLIMP LIMPEZA E SERVIÇOS LTDA, para a prestação de serviços de limpeza de pisos, áreas livres, acervos bibliográficos e arquivísticos para a Regional de Jataí Campus Riachuelo e Jatobá e Unidades Esparsas, para atender às necessidades da mencionada Instituição Federal de Ensino Superior.

2. Ao fim dos procedimentos próprios da licitação, as partes acima mencionadas firmaram o Contrato de Prestação de Serviços/Remanescente nº 31/2018,08 de maio de 2018 com vigência a contar de 14/05/2018 ate 13/05/2019 (fls. 564/568 - *processo físico*), com comprovação de publicação na imprensa oficial, de 16 de maio de 2018 (fls. 571), prorrogado para o período de 14/05/2019 a 13/05/2020 (0653792), posteriormente prorrogado para o período de 14/05/2020 à 13/05/2021 (1270638) portanto, em plena vigência.

3. Preliminarmente necessários nos autos a manifestação da Administração a respeito da COTA n. 00161/2020/CONS/PFUFG/PGF/AGU (1770475).

4. **Consta do presente processo a partir do pedido de prorrogação:**

OFÍCIO 17 (1934423) E-mail CEGEF-REJ 1934547 Manifestação Interesse na prorrogação contratual (1957004) Gerenciamento de Riscos Centrallimp (1957014) Certidão SICAF (1957019) Certidão QUE NÃO EMPREGA MENOR (1957070) Consulta Consolidada do TCU (1957112) Certidão Débitos trabalhista (1957159) Certidão Ocorrências impeditivas (1957235) Solicitação COAD-REJ 1957246 Solicitação CEGEF-REJ 1958462 Declaração COAD-REJ 1959397 Declaração COAD-REJ 1959532 OFÍCIO 16 (1959693) E-mail COAD-REJ 1959832 Justificativa COAD-REJ 1959847 Declaração COAD-REJ 1959993 Declaração COAD-REJ 1960828 Declaração COAD-REJ 1960847 Declaração COAD-REJ 1960968 Relatório COAD-REJ 1960989 Declaração COAD-REJ 1961000 Solicitação COAD-REJ 1961011 Declaração COAD-REJ 1961025 Minuta COAD-REJ 1961037 Cheque LIST Aditamento (1963481) Despacho COAD-REJ 1963499

5. Para os fins previstos no parágrafo único do artigo 38, da Lei nº 8.666/93, os autos foram endereçados a esta Procuradoria Federal para análise.

6. **ATENÇÃO! Ainda que a Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 25 de maio de 2017, tenha revogado, expressamente, a Instrução Normativa SLTI/MP nº 2, de 30 de abril de 2008, a Instrução Normativa SEGES/MP nº 7, de 20 de setembro de 2018, manda aplicar a IN-2/2008, aos contratos decorrentes dos procedimentos administrativos autuados na vigência da referida norma, OU SEJA, até o dia 24 de setembro de 2017**.

7. É o RELATÓRIO.

8. A Administração Pública Federal Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União obedece aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, *caput*).

9. O ordenamento jurídico, assim, fornece os requisitos indispensáveis para a prorrogação da vigência do contrato pertinente à execução de obras, com destaque para a Lei 8666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, dispondo sobre a documentação relativa à habilitação e a obrigação de mantê-la durante toda a execução do contrato, o dever de renovação da garantia da execução do contrato, a hipótese e os motivos que permitem aquela extensão, os dados obrigatórios do instrumento de contrato e sua publicação resumida como condição indispensável de eficácia, o dever de execução fiel do contrato pelas partes, e o acompanhamento e a fiscalização do contrato:

> "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:
>
> (...)
>
> XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;
>
> "Art. 56 (...)
>
> (...)
>
> § 4º - A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato, e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente;
>
> "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;

"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 da 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 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 anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados."

6. O exame das normas aplicáveis, por sua vez, enseja a necessidade da satisfação dos seguintes requisitos:

a) manutenção de todas as condições de habilitação e qualificação exigidas (Lei 8666/93, arts. 27 a 33, e 55, XIII; e Instrução Normativa SLTI/MP 2/2010, arts. 3º, *caput,* § 4º, e 4º, *caput*, e 43 a 46);

b) verificação do motivo, justificado por escrito e evidenciada a modificação do cenário inicialmente pactuado em grau de proporção suficiente para repercutir na dilação, que permite a prorrogação da vigência do contrato (Lei 8666/93, art. 57, §§ 1º e 2º);

c) demonstração da ausência de incapacidade de o contratado cumprir o prazo de execução, sendo necessária a apuração de responsabilidade dos gestores quando a dilação for consequência de negligência, imperícia ou imprudência, bem como, se os atrasos ocorridos unicamente decorrem da incapacidade em cumprir o prazo ajustado, da responsabilidade do contratado pelo inadimplemento das obrigações avençadas (Lei 8666/93, arts. 57, §§ 1º e 2º, e 86 a 88);

d) descaracterização da extrapolação do atual prazo de vigência, bem como de eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes (Lei 8666/93, art. 57, § 1º);

e) prazo determinado (Lei 8666/93, art. 57, § 3º);

f) previsão da possibilidade de prorrogação no instrumento convocatório e/ou contrato (Lei 8666/93, art. 57, §§ 1º e 2º);

g) pronunciamento, consoante os instrumentos de controle e as comprovações exigíveis, do gestor, servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual,

quanto à conformidade da prestação dos serviços, da alocação dos recursos necessários e dos pagamentos concretizados, assegurado o perfeito cumprimento do contrato (Lei 8666/93, arts. 66 e 67);

h) inexistência da aplicação de penalidade de declaração de inidoneidade ou de suspensão no âmbito da União ou do próprio órgão contratante, enquanto perdurarem os efeitos (Lei 8666/93, art. 87, III e IV; e Lei 10520/02, art. 7º);

i) renovação da garantia de execução do contrato (Lei 8666/93, art. 56, § 4º);

j) dados obrigatórios do termo aditivo (Lei 8666/93, art. 61, *caput*);

k) publicação resumida do termo aditivo como condição indispensável para a eficácia (Lei 86668/93, art. 61, p. único).

10. A jurisprudência do TCU, de outro lado, auxilia no melhor entendimento dos pressupostos e suas repercussões de acordo com as causas da prorrogação da vigência do contrato, incluindo a apuração de responsabilidade dos gestores na hipótese de a dilação do prazo resultar de negligência, imperícia ou imprudência, e da possibilidade de, mesmo com a recomposição do prazo, de aplicação de sanções quando caracterizada a incapacidade do contratado em cumprir o prazo ajustado por sua culpa:

"2. O relatório de fiscalização apresentado pela unidade apontou os seguintes indícios de irregularidade:

(...)

4. Em acréscimo, entendo relevante tecer alguns comentários em face da mora na firmatura do termo aditivo relativo à dilação do prazo da obra. De alguma forma, a situação narrada é um retrato do desmazelo com o qual a Administração Pública como um todo tem lidado com o assunto. Até mesmo em razão da inacurácia de como os projetos básicos tem motivado as expectativas de prazo contratual. Da forma como o assunto é genericamente tratado, obra alguma é terminada no prazo. Identificada a mora, simplesmente se procede a dilação contratual. As empresas não se sentem compelidas a cumprir essa importante disposição editalícia.

5. Disposições semelhantes já fiz contar no voto condutor do Acórdão 3.443/2012-Plenário, quando esta Corte se debruçou sobre aditivos de prazo nas obras de reforma e ampliação do Aeroporto de Brasília.

6. Em uma visão geral, constatada a impossibilidade de término da obra no tempo avençado, deve-se proceder, obrigatoriamente, uma avaliação objetiva das razões do atraso. Existem, por lógica, três situações possíveis: a mora ocorreu por razões alheias a qualquer das partes; por culpa da contratada; ou por atos e omissões da própria Administração.

7. No último caso – o da concorrência do órgão contratante –, o aditivo é devido, como também eventuais consequências pecuniárias decorrentes do atraso, como os gastos com administração local e manutenção do canteiro. Eventual apuração de responsabilidades dos gestores é cabível, principalmente quando a dilação for consequência de negligência, imperícia ou imprudência dos gestores. Igualmente, se a dilação for advinda de fatos imprevisíveis, ou previsíveis de consequências incalculáveis, sob a luz da teoria da imprevisão, a alteração do contrato faz-se devida.

8. Outro caso são os atrasos ocorridos unicamente em decorrência da incapacidade da contratada em cumprir o prazo ajustado. Mesmo quando a má avaliação provenha do projeto – e isso é recorrente –, se não existir modificação do cenário inicialmente pactuado, a empresa não faz jus à revisão do valor contratado; e nem, imediatamente, à dilação do prazo. O fato não encontra enquadramento nos ditames do art. 65 da Lei 8.666/93. Não houve situação imprevista ou agressão às condições primeiramente avençadas que motivem a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Ademais, aquele prazo inicialmente previsto era exigência uniforme a todas as licitantes, que estimaram equipamentos e mão de obra para formarem seus preços. O relaxamento desta obrigação, portanto, é altamente anti-isonômica.

9. Nessas situações, portanto, a Administração poderia, sim, recompor o prazo; mas não sem antes aplicar as multas contratuais pelo inadimplemento das obrigações avençadas. E jamais recomporia

> o valor do empreendimento em razão dos custos aumentados com administração e canteiro. Tais justificativas devem estar minudentemente motivadas no processo administrativo que embasar o aditamento.
>
> 10. Caso não tenha havido fato alheio ao inicialmente avençado, em grau de proporção suficiente para repercutir na dilação pactuada, eventual valor pago para compensar os atrasos devem ser devolvidos, como também deve ser aplicada a apenação contratual correspondente. O Porto de Recife S.A. deve, igualmente, ser notificado dessas necessidades."

11. No caso, nada obsta a pretensão da Administração da UFJ.

12. **Antes de assinar o instrumento ora analisado**, instruir os autos, **se necessário**, com a atualização 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, além da declaração de que não submete a trabalho noturno, perigoso ou insalubre pessoas menores de dezoito e de qualquer trabalho a pessoas menores de dezesseis anos, ressalvada na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

13. 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.

ANTE O EXPOSTO, desde que atendidas as observações e as correções, pela aceitação da minuta, restringindo-se a análise somente ao aspecto jurídico-formal, abstraídas as questões de oportunidade, conveniência, técnicas, e cálculos e valores apresentados que não cabem a este Órgão opinar.

S.M.J. é o parecer.

Goiânia (GO), 05 de maio de 2021.

José Alves Marinho Filho
Procurador Federal

Magnífico Reitor,

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

Goiânia (GO), 05 de maio de 2021.

FRANCISCO ANTÔNIO NUNES
Procurador-Chefe

Vide também a Instrução Normativa SEGES/MP 3/2018, que cuida das normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG.

Proc. nº 001.912/2004-8, Rel. Min. SHERMAN CAVALCANTI, Acórdão 1563/2004-Plenário, DOU de 06/10/2004.

Proc. nº 020.970/2010-2, Rel. Min. BENJAMIN ZYMLER, Acórdão 1601/2014-Plenário, DOU de 18/06/2014.

Acórdão 1563/2004-Plenário, Processo 001.912/2004-8, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, DOU 06/10/2004.

Acórdão 591/2011-Plenário, Processo 022689/2006-5, Rel. Min. Augusto Nardes, DOU 21/03/2011.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23070012579201781 e da chave de acesso 68b2e590

Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO ANTONIO NUNES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 608244081 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO ANTONIO NUNES. Data e Hora: 05-04-2021 16:44. Número de Série: 17195892. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por JOSE ALVES MARINHO FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 608244081 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE ALVES MARINHO FILHO. Data e Hora: 05-04-2021 15:20. Número de Série: 17213523. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.