



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NOTA n. 00019/2023/NLC/ETRLIC/PGF/AGU

NUP: 23223.000503/2023-61

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS - IFSUDESTE MG

ASSUNTOS: DEMAIS HIPÓTESES DE DISPENSA

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado para análise e manifestação acerca do 2º termo aditivo ao Contrato nº 019/2023, cujo objeto é a contratação de serviço comum de engenharia, para recomposição dos telhados da unidade rural do Campus Muriaé. O termo aditivo tem como objetivo a prorrogação do prazo de vigência e a alteração, qualitativa e quantitativa do objeto (doc. 450344).
2. Foi, ainda, apresentada consulta, no doc. 454853, sobre a obrigatoriedade ou não de celebração de termo aditivo para prorrogação do contrato, que é por escopo, ante as disposições da Lei n. 14.133/2021 e do contrato.
3. Em relação à dúvida apresentada, o contrato é expresso ao dispor que o prazo de vigência se prorroga automaticamente, **independentemente de termo aditivo**, quando o objeto não for concluído no prazo assinalado, ressalvados os casos de culpa do contratado (item 2.1.1):
 - 2.1.1. O prazo de vigência será automaticamente prorrogado, independentemente de termo aditivo, quando o objeto não for concluído no período firmado acima, ressalvadas as providências cabíveis no caso de culpa do contratado, previstas neste instrumento.
4. Não há margem para qualquer interpretação divergente. Nesse ponto, é necessário destacar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/93. Leciona Hely Lopes Meirelles:

A vinculação ao edital significa que a Administração e os licitantes ficam sempre adstritos aos termos do pedido ou do permitido no instrumento convocatório da licitação, quer quanto ao procedimento, quer quanto à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato(...) (Licitação e Contrato Administrativo. Malheiros, 14ªed., p. 39).
5. Ademais, a própria Lei n. 14.133/2021 traz essa previsão expressa, conforme art. 111:

Art. 111. Na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, **o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.**

Parágrafo único. Quando a não conclusão decorrer de culpa do contratado:

 - I - o contratado será constituído em mora, aplicáveis a ele as respectivas sanções administrativas;
 - II - a Administração poderá optar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotará as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual. (g.n.)
6. A propósito, vale transcrever o entendimento de Lucas Hayne Dantas Barreto, ao comentar referido artigo da lei (Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - São Paulo: ed. JusPodivum, 2021, p. 1370):

Por prorrogação automática, deve-se entender que, excedido o prazo originalmente previsto e não concluído o escopo do contrato, a prorrogação opera-se *ope legis*, ou seja, decorre da própria lei. **Sua ocorrência prescinde de formalização via termo aditivo ou qualquer outra providência**, e perdurará enquanto a conclusão do objeto não for atingida.

Entretanto, **para fins de registro e controle, é recomendado que a Administração providencie a formalização da situação nos autos do processo de execução contratual e, periodicamente certifique a não conclusão do objeto do contrato**, inclusive para a pertinente apuração de eventual responsabilidade contratual ou administrativa pelo atraso na execução. (g.n.)
7. Conclui-se, pois, que é desnecessária a celebração de termo aditivo para a prorrogação de vigência do presente contrato, nos termos do art. 111, da Lei n. 14.133/2021 e Cláusula Segunda, item 2.1.1. do contrato, sendo recomendável, porém, que a situação de não conclusão do objeto seja certificada e formalizada nos autos, inclusive com registro no novo cronograma físico-financeiro, para fins de registro e controle.
8. De toda forma, a formalização por meio de termo aditivo é facultativa e pode ser feita a critério do gestor.
9. Contudo, havendo outras alterações contratuais, como as que se apresentam nos autos (alteração qualitativa e quantitativa), a celebração de termo aditivo é imperiosa, por força do art. 132, da Lei n. 14.133/2021. Nessa hipótese, o termo aditivo de alteração deverá trazer o prazo final de vigência e execução, a ser estabelecido em função das alterações.
10. Registre-se que cabe ao setor competente decidir, com a possibilidade de acatar ou não as razões do presente parecer, nos termos do art. 50, parágrafo primeiro, da Lei n. 9.784/99, a seguir:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

 - I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
 - II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
 - III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
 - IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
 - V - decidam recursos administrativos;
 - VI - decorram de reexame de ofício;
 - VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e

relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

11. Em relação à análise da minuta de 2º termo aditivo (doc. 450344), observa-se que o Relatório Técnico anexado ao doc. 446649 traz as justificativas para a alteração qualitativa e quantitativa do objeto, informando expressamente que *os serviços já estão sendo executados com base no que dispõe o art. 132 da Lei 14.133/2023* (fls. 4 do Relatório), seguida da justificativa para a antecipação dos efeitos.

12. Referido relatório é datado de 24 de outubro de 2023, ou seja, observa-se que foi ultrapassado o prazo máximo de um mês para a formalização do termo aditivo, previsto na Lei:

Art. 132. **A formalização do termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração** no curso da execução do contrato, **salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos**, hipótese em que **a formalização deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês.** (g.n.)

13. A ETR-Licitações não analisa processos em regime de urgência e/ou prioridade, ou fora do prazo regular do ciclo consultivo, competindo à Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública federal a realização da respectiva atividade de consultoria jurídica (art. 14, §4º, da Portaria PGF nº 931/2018), senão veja-se:

ENUNCIADO ETRLIC N. 04, aprovado em reunião ordinária da ETR-LIC, realizada em 03/03/2020

"Os processos encaminhados à ETR-Licitações e Contratos serão examinados no prazo regular de até 15 dias, inclusive os processos com pedido de urgência não ratificados expressamente pela Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública federal, a quem competirá a realização das respectivas atividades de consultoria jurídica em processos urgentes ou prioritários" (art. 14, § 4º, da PORTARIA Nº 931, DE 14DE DEZEMBRO DE 2018)". (COTA n. 00003/2020/NLC/ETRLIC/PGF/AGU, NUP 23256.013350/2018-77).

14. Por sua vez, não é demais destacar que as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes ou aditivos devem ser **previamente examinadas** e aprovadas por assessoria jurídica da Administração, **não competindo à ETR-LIC o exame de termo aditivo já celebrado ou apresentado fora do prazo legalmente estabelecido.**

15. Por fim, ressalte-se que a Administração deve planejar adequadamente a tramitação dos processos, para que estes possam ser analisados dentro do prazo regular acima destacado.

16. Nesses termos, **devolve-se** os autos para adoção das providências cabíveis a cargo da PF-IFSUDESTE em relação ao termo aditivo, destacando-se que a resposta à consulta apresentada encontra-se nos itens 7, 8 e 9 da presente manifestação.

À consideração superior.

Brasília, 28 de novembro de 2023.

KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223000503202361 e da chave de acesso 256a0d8b



Documento assinado eletronicamente por KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1352259340 e chave de acesso 256a0d8b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 28-11-2023 10:00. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
SUDESTE DE MINAS
GABINETE

DESPACHO n. 00199/2023/GAB/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/AGU

NUP: 23223.000503/2023-61

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS
GERAIS - IFSUDESTE MG**

ASSUNTOS: DEMAIS HIPÓTESES DE DISPENSA

1. Trata-se de processo submetido a esta consultoria jurídica para análise de minuta de termo aditivo ao Contrato nº 19/2023 para formalização de alterações qualitativas e quantitativas do objeto, além da prorrogação do prazo de execução e de vigência. A Pró-Reitoria de Administração do IF Sudeste MG também solicitou manifestação sobre dúvida jurídica quanto à necessidade de formalização de termo aditivo para prorrogação contratual em contrato de escopo.

2. Por se tratar de matéria de licitações e contratos, os autos foram encaminhados à Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos - ETRLIC da Procuradoria-Geral Federal, na forma da Portaria PGF nº 931/2018, a qual conheceu da consulta apenas em relação ao questionamento sobre a necessidade de formalização de termo aditivo para prorrogação contratual em contrato de escopo, emitindo as seguintes conclusões:

7. Conclui-se, pois, que é desnecessária a celebração de termo aditivo para a prorrogação de vigência do presente contrato, nos termos do art. 111, da Lei n. 14.133/2021 e Cláusula Segunda, item 2.1.1. do contrato sendo recomendável, porém, que a situação de não conclusão do objeto seja certificada e formalizada nos autos, inclusive com registro no novo cronograma físico-financeiro, para fins de registro e controle.

8. De toda forma, a formalização por meio de termo aditivo é facultativa e pode ser feita a critério do gestor.

9. Contudo, havendo outras alterações contratuais, como as que se apresentam nos autos (alteração qualitativa e quantitativa), a celebração de termo aditivo é imperiosa, por força do art. 132, da Lei n. 14.133/2021. Nessa hipótese, o termo aditivo de alteração deverá trazer o prazo final de vigência e execução, a ser estabelecido em função das alterações.

3. Contudo, a ETRLIC não se manifestou sobre a minuta de termo aditivo em razão de ter sido ultrapassado o prazo de 30 dias previsto no art. 132 da Lei nº 14.133/21 e concluiu que a atribuição para a emissão de parecer é da Procuradoria Federal junto ao IF Sudeste MG.

4. Diante destes fatos, aprovo a **NOTA n. 00019/2023/NLC/ETRLIC/PGF/AGU** e complemento a manifestação, conforme exposição adiante.

5. A minuta de Termo Aditivo nº 02 ao Contrato 19/2023 objetiva formalizar a prorrogação da vigência contratual pelo período de três meses, contemplando o período de 17/11/2023 a 17/03/2024, bem como acrescer 15 dias ao prazo de execução, acrescentar 3,14% ao valor do contrato e suprimir 45,80% do valor contratado.

6. O Contrato 19/2023 (ordem 62 do SIPAC) foi firmado em 04/05/2023 e possuía originalmente prazo de 06 meses de vigência, com início em 08/05/2023 e previsão de término em 08/11/2023. Entretanto, restou consignado no contrato, na cláusula segunda, item 2.1.1, a prorrogação automática quando o objeto não for concluído, por se tratar de contratação com escopo predefinido, conforme autoriza o art. 111 da Lei nº 14.133/21.

7. Ante a prorrogação automática, conclui-se que não houve a solução de continuidade de que trata a Orientação Normativa AGU nº 03/2009¹¹, de maneira que é possível a celebração de termo aditivo.

8. **Na minuta do termo aditivo devem ser corrigidas as datas relativas à prorrogação da vigência, de forma a abranger o período de 09/11/2023 a 08/02/2024, que corresponde ao período adicional de 03 meses previsto pela área técnica.**

9. A Administração informa que aplicou o art. 132 da Lei nº 14.133/2021, ou seja, determinou a execução pelo contratado de prestações de forma diferente do que estava previsto no contrato antes de formalizar o termo aditivo. A nova lei de licitações trouxe esta inovação, mas fixou o prazo de 30 dias para formalização do termo aditivo.

10. É preciso que a Administração se organize para que seja observado o prazo de 30 dias, entretanto o descumprimento, por si só, não impede a formalização do termo aditivo. A lei autoriza de forma excepcional que o contratado execute ordem verbal da Administração condicionada à posterior formalização do ajuste por escrito. A finalidade da norma é mitigar o formalismo, evitando interrupções na execução de obras e serviços, mas preservando a contratação por escrito como meio de se garantir maior segurança jurídica às partes, além de transparência e publicidade.

11. Deixar de formalizar a alteração contratual por atraso atribuível à Administração, implicaria em violação à finalidade da norma e ao "princípio da confiança" ou "proteção à confiança legítima", que nos dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, leva em consideração a boa-fé do cidadão, o qual acredita e espera que os atos praticados pelo Poder Público sejam lícitos e, nessa qualidade, sejam mantidos e respeitados pela própria Administração e por terceiros.

12. Contudo, o descumprimento do prazo previsto no art. 132 da Lei nº 14.133/21 pode ensejar a responsabilização de quem lhe deu causa, de maneira que a Administração deve encaminhar expediente à Corregedoria se houver indícios mínimos de falta funcional pelos servidores responsáveis.

13. Por meio do documento de ordem 94 no SIPAC, a Administração justificou a necessidade de realização de alterações qualitativas e quantitativas ao contrato administrativo, declarando que as alterações não ensejam transfiguração do objeto e que as circunstâncias que motivam a celebração do presente termo aditivo decorrem de falhas do projeto detectadas durante a execução.

14. Nos termos do art. 124, § 1º, da Lei nº 14.133/21, "*se forem decorrentes de falhas de projeto, as alterações de contratos de obras e serviços de engenharia ensejarão apuração de responsabilidade do responsável técnico e adoção das providências necessárias para o ressarcimento dos danos causados à Administração.*" Assim, os autos devem ser remetidos à Corregedoria para apuração da responsabilidade do autor do projeto/termo de referência.

15. Ressalte-se que somente poderá ser responsabilizado o agente público que tenha atuado com dolo (intenção de realizar um projeto defeituoso) ou erro grosseiro (culpa grave: grave negligência, grave imprudência ou grave imperícia), conforme art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/42.

16. O acréscimo ao valor do contrato está compreendido no limite de 25% previsto no art. 125 da Lei nº 14.133/21 e a supressão, apesar de superar o referido limite, pode ser realizada em virtude de ser consensual, conforme prevê a cláusula décima quinta do contrato, item 15.3.

17. A área técnica da autarquia declarou que os preços dos serviços aditivados foram obtidos observando-se as diretrizes apontadas no Decreto nº 7.983/2013, considerando-se a data-base de elaboração do orçamento de referência da Administração e que para os casos de aumento de quantitativo de serviço existente foram observados os preços unitários da planilha apresentada na proposta inicial da contratada e que para os novos serviços foi observada a tabela SINAPI, com a incidência dos descontos previstos na proposta da contratada. A declaração é de responsabilidade do emitente e, por se tratar de matéria técnica, não cabe a este órgão jurídico tecer juízo de valor ou realizar auditoria.

18. O termo de referência foi alterado, conforme ordem 95 do SIPAC, todavia deve ser aprovado pela autoridade competente, o que deve ser providenciado.

19. Foram apresentados os documentos de regularidade fiscal e de ausência de impedimentos para contratar, os quais devem ser atualizados (ordem 97 do SIPAC).

20. A minuta do termo aditivo deve ser aprovada pela autoridade competente previamente a sua assinatura. Em relação ao texto, recomenda-se a adequação da cláusula quinta para que conste a publicação na forma do art. 94 da Lei nº 14133/21:

5.1 Incumbirá à CONTRATANTE providenciar a publicação deste instrumento nos termos e condições previstas na Lei nº 14.133/21

21. Considerando que haverá prorrogação contratual, deve constar o dever da contratada renovar a garantia contratual a fim de abranger o novo prazo de vigência do contrato. É sugerida a seguinte redação para a cláusula terceira:

3.1. A CONTRATADA deverá renovar a garantia contratual anteriormente prestada, no prazo de 10 (dez) dias úteis após a assinatura.

3.2 A CONTRATADA poderá adequar a garantia ao valor alterado na CLÁUSULA SEGUNDA –PREÇO deste instrumento.

22. Ante o exposto, ressalvadas as questões técnico-administrativas e as aquelas ditadas por motivos de conveniência e oportunidade, que extrapolam as atribuições jurídico-consultivas, esta Procuradoria Federal opina, sob o aspecto jurídico, pela aprovação da minuta do Termo Aditivo, estando o feito, pois, apto a prosseguir em seus ulteriores atos, termos e trâmites desde que sejam observadas as cautelas e atendidas as recomendações/sugestões assinaladas, em especial nos itens 8, 12, 14, 18, 20 e 21 e na NOTA n. 00019/2023/NLC/ETRLIC/PGF/AGU.

Juiz de Fora, 29 de novembro de 2023.

EDUARDO FERREIRA PEREIRA
Procurador Federal

Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto ao IF Sudeste MG

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223000503202361 e da chave de acesso 256a0d8b

Notas

1. [^] NA ANÁLISE DOS PROCESSOS RELATIVOS À PRORROGAÇÃO DE PRAZO, CUMPRE AOS ÓRGÃOS JURÍDICOS

VERIFICAR SE NÃO HÁ EXTRAPOLAÇÃO DO ATUAL PRAZO DE VIGÊNCIA, BEM COMO EVENTUAL OCORRÊNCIA DE SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE NOS ADITIVOS PRECEDENTES, HIPÓTESES QUE CONFIGURAM A EXTINÇÃO DO AJUSTE, IMPEDINDO A SUA PRORROGAÇÃO.