



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

PARECER n. 00043/2024/GAB/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/AGU

NUP: 23223.004487/2019-07

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

ASSUNTOS: REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO (RDC)

EMENTA:

I. REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO-RDC.

II. CONTRATO ADMINISTRATIVO. TERMO ADITIVO. ALTERAÇÃO
CONTRATUAL. CONTRATO DE OBRA. PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA, NOS TERMOS
DO ART. 58, INC. I, DA LEI Nº 8.666.

III. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. RELATÓRIO

1. Cuida-se da análise da regularidade jurídica do sétimo termo aditivo ao contrato de obra de engenharia, que tem por objeto alteração contratual para a prorrogação do prazo de vigência contratual, com fundamento no art. 58, I, da [Lei nº 8.666, de 23 de junho de 1993](#).

2. O termo final da vigência passará de 04/05/2024 para 04/08/2024.

3. No que interessa à presente análise, o processo administrativo está instruído com os seguintes documentos, conforme ordem no SIPAC:

- a) solicitação da prorrogação, justificativa e ciência pela contratada (ordem 256);
- b) projeto básico ajustado com a alteração pretendida (ordem 257);
- c) aprovação do projeto básico ajustado e autorização da prorrogação (ordem 263);
- d) minuta de termo aditivo (ordem 259);
- e) solicitação de manifestação pelo órgão jurídico (ordem 264).

4. Por razões de economia processual, os documentos relevantes à presente apreciação serão mencionados no corpo do parecer.

5. **Autos analisados em regime de urgência.**

6. É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

7. A atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, consoante art. 38, parágrafo único, da [Lei nº 8.666, de 23 de junho de 1993](#). Dessa maneira, não há determinação legal a

impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

8. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (4ª edição, 2016), que assim dispõe:

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. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

9. Feitas tais ressalvas, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo

2.2 PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA CONTRATUAL – OBRAS E SERVIÇOS NÃO CONTINUADOS DE ENGENHARIA

10. O prazo de execução não se confunde com o prazo de vigência do contrato. Esse corresponde ao prazo previsto para as partes cumprirem as prestações que lhes incumbem, enquanto aquele é o tempo determinado para que o contratado execute o seu objeto.

11. No caso de serviços contratados por escopo deverá haver previsão contratual dos dois prazos: tanto o de vigência quanto o de execução, pois não se admite contrato com prazo indeterminado e o interesse público exige que haja previsão de fim tanto para a execução do objeto quanto para que a Administração cumpra a sua prestação na avença.

12. O prazo de execução é o tempo que a contratada tem para executar o objeto, o qual deve, necessariamente, estar abrangido no prazo de vigência. Assim, não poderá ser previsto para a execução termo inicial anterior ao termo de início da vigência contratual, tampouco prazo superior ao prazo de vigência estabelecido no edital e no contrato.

13. É recomendável que o prazo de vigência englobe, além do prazo de execução, o tempo necessário para o cumprimento das demais obrigações contratuais, notadamente o recebimento do objeto e o pagamento pela Administração.

14. Sobre o tema, relevante destacar o Enunciado do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal:

266 LICITAÇÕES: Os prazos de vigência e de execução do contrato devem ser estipulados de forma clara e expressa e não podem ultrapassar o prazo de duração dos créditos orçamentários, não cabendo vinculação automática do prazo de vigência ao prazo de duração dos créditos orçamentários.

Fonte Parecer n. 00008/2018/CPLC/DEPCONS/PFG/AGU (NUP: 00407.000072/2020-36)

15. A manutenção da continuidade na relação contratual torna obrigatória a assinatura do termo aditivo dentro do prazo de vigência do contrato. Dito de outro modo, a existência do contrato depende da celebração do termo aditivo em data anterior ao termo final da vigência.

16. A respeito do tema, calha destacar o teor dos Enunciados 106, 107 e 108 do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal:

106. LICITAÇÕES. Expirado o prazo de vigência, consideram-se extintos todos os tipos de contratos administrativos, inclusive o contrato de escopo, não sendo possível a prorrogação ou rescisão.

Fonte: Parecer n.º 13/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU; Parecer n.º 00010/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 00407.000072/2020-36).

107. LICITAÇÕES. Expirado o prazo e pendente a conclusão do objeto almejado em contrato de escopo, deve-se providenciar nova contratação, a qual pode se dar por meio de licitação, dispensa ou inexigibilidade. Ainda que haja indício de desídia da Administração na expiração do prazo, é possível a contratação por dispensa com suporte no artigo 24, inciso IV, da lei n. 8.666/1993, desde que cumpridos os requisitos legais e recomendada a apuração de responsabilidade de quem deu causa à situação emergencial.

Fonte: Parecer n.º 13/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU; Parecer n.º 00010/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 00407.000072/2020-36).

108. LICITAÇÕES. A continuação de execução de contrato extinto por expiração de vigência incorre na hipótese de contrato verbal e atrai a incidência da obrigação do reconhecimento de indenizar prevista no art. 59 da Lei n. 8.666, de 1993 e consolidada na Orientação Normativa/AGU n. 04/2009 (Fonte: Parecer n.º 00013/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU; Parecer n. 00010/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU . NUP 00407.000072/2020-36 - Seq. 52 e 110)

17. Portanto, um contrato somente pode ser legalmente alterado se estiver vigente. No mesmo sentido, a [Orientação Normativa/AGU n.º 03](#), do Excelentíssimo Advogado-Geral da União, traça a diretriz a ser observada pelos órgãos jurídicos no que concerne ao prazo de vigência do Contrato, bem como dos seus Aditivos, visando à verificação da ocorrência, ou não, da solução de continuidade.

18. Sobre o ponto, merece ainda registro a recomendação da Corte de Contas segundo a qual “as prorrogações dos contratos só podem ocorrer se não houver interrupção do prazo, ainda que esta tenha ocorrido por um dia apenas.” **Licitações e Contratos: Orientações Básicas.** Tribunal de Contas da União. 4. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2010, p. 772. Esse é também o entendimento firmado nos acórdãos Acórdão n.º 211/2008, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, DOU de 22.02.2008 e Decisão TCU n.º 451/2000, Plenário, Rel. Min. Humberto Guimarães Souto, DOU de 13.06.2000.

19. Alerta-se, ainda, que o termo aditivo de prorrogação de vigência deve observar a contagem pelo sistema data a data, sob pena de não mais ser juridicamente possível a sua dilação por extinção do ajuste. Nesse sentido, o Enunciado do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal:

142. LICITAÇÕES. A contagem dos prazos contratuais em meses e anos deve se pautar pelo sistema data-a-data, conforme o §3º do artigo 132 do Código Civil.

Fonte: Parecer n.º 00006/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU; Parecer n. 345/PGF/RMP/2010 (NUP: 00407.000072/2020-36).

20. E no que concerne à assinatura eletrônica, vale destacar que o início da vigência contratual é contado da última assinatura aposta no contrato original, pois é quando se aperfeiçoa a manifestação de vontades. Por seu turno, a última assinatura aposta nos termos aditivos deve ser providenciada antes do encerramento da vigência, uma vez que com o encerramento do prazo o contrato está extinto, não sendo possível assinar o documento.

21. Desta feita, a Administração deverá certificar-se de que todos os aditivos precedentes foram adequadamente assinados antes da data de encerramento de suas respectivas vigências, de forma a dar integral cumprimento à ON AGU n.º 03/2009.

2.3 Requisitos da prorrogação

22. Quanto aos requisitos para formalização da prorrogação contratual, deverão ser cumpridos os delineados abaixo:

- a) celebração do termo aditivo dentro do prazo de vigência da contratação (conforme Enunciados 106 a 108 do DEPCONSUS/PGF/AGU, já transcritos) **(atendido)**
- b) justificativa da prorrogação e demonstração do enquadramento da hipótese no §1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993 e item 5, anexo IX da IN SEGES n. 05/2017); **(atendido)**
- c) certificação da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 57, §1º, da Lei nº 8.666, de 1993) **(atendido)**;
- d) autorização prévia da autoridade administrativa competente para celebrar o contrato (art. 57, §2º, da Lei nº 8.666, de 1993 e item 5, anexo IX da IN SEGES n. 05/2017);
- e) manutenção de todas as condições de habilitação e ausência de impedimentos à contratação (art.55, XIII, da Lei nº 8.666/1993 e verificação de sistemas e sítios da internet - exibição do SICAF, Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN e Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU e item 11, anexo IX da IN SEGES n. 05/2017) **(atendido)**;
- f) disponibilidade orçamentária e prévio empenho nos termos do art. 60 da Lei nº 4.320/1964, nos casos em que couber **(justificada desnecessidade)**;
- g) ciência da contratada, por escrito, em relação aos prazos propostos no caso de prorrogação **(atendido)**;
- h) análise prévia da consultoria jurídica do órgão (art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666, de 1993 e item 5, anexo IX da IN SEGES n. 05/2017) **(atendido)**;
- i) elaboração de minuta do termo aditivo (art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666, de 1993 e item 5, anexo IX da IN SEGES n. 05/2017) **(atendido)**;
- j) Renovação e complementação da garantia, caso necessário **(previsto no termo aditivo)**.

23. Assim, constata-se que foram observados os requisitos para prorrogação do contrato, devendo o termo aditivo ser assinado até 04/05/2024.

2.4 Prorrogação decorrente de atraso atribuível ao contratado

24. Os prazos de execução e vigência contratual devem ser cumpridos fielmente pelas partes, observados todos os demais termos do ajuste. Se a execução de certa prestação poderia ser cumprida em prazo mais longo, assim deveria ter sido previsto no ato convocatório. A exiguidade de um prazo pode ser fator que restringe a competitividade, desestimulando a participação de eventuais interessados.

25. Desta forma, a alteração dos prazos contratuais somente pode ser admitida como exceção e se verificados eventos supervenientes realmente graves e relevantes que justifiquem o não atendimento aos prazos inicialmente previstos, observadas as previsões contidas no Art. 57, § 1º, e 2º, da Lei nº 8.666/1993.

26. Calha destacar, no entanto, a possibilidade de prorrogação contratual em atenção ao postulado da primazia do interesse público, da continuidade do serviço público e/ou da solução mais vantajosa para o erário (art. 3º, caput, da Lei n. 8.666, de 1993).

27. Incumbe à Administração, no entanto, promover às justificativas adequadas para promover a finalidade do contrato (art. 20 da LINDB, Decreto Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942 e arts. 2º e 3º do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019). Assim, as justificativas técnicas que embasam a alteração contratual devem informar que a prorrogação se faz necessária para a conclusão do objeto, por ser mais célere e econômica para a Administração.

28. Vale dizer que a apuração de transgressão contratual não impede a realização da prorrogação, desde que o fato praticado não seja causa de rescisão contratual. Incumbe à Administração, nessas hipóteses, identificar e justificar que atraso decorre de ato culposo da contratada, não está previsto como causa que enseja a rescisão contratual, bem como que a readequação dos prazos, por meio da prorrogação, atende mais ao interesse público e às necessidades da Administração.

29. Além disso, a equipe técnica precisa certificar que existe viabilidade técnica para a alteração proposta, considerando o andamento da execução e a capacidade técnica e econômico-financeira da contratada, para que não haja quaisquer prejuízos.

30. No que concerne ao prazo fixado para prorrogação, a Administração deve sempre apresentar as justificativas técnicas, que contenha elementos objetivos suficientes a justificarem a alteração nos moldes pretendidos.

31. Ao mesmo tempo, presentes indícios de irregularidades e descumprimentos contratuais deve a Administração apurar a responsabilidade daquele que lhes deu causa. A apuração deverá ocorrer em processo próprio, observados os princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa ([Acórdão nº 2.558/2006 – TCU - 2ª Câmara](#)).

32. Em síntese, para as hipóteses em que o atraso é imputado a conduta (comissiva ou omissiva) culposa por parte da contratada, poderá a Administração optar por prorrogar a rescindir o contrato, invocando razões de interesse público e economicidade, com amparo no §§ 1º e 2º do artigo 57 c/c 58, inc. I, ambos da Lei 8.666, de 1993.

33. Nesta hipótese, deverão ser observados os seguintes requisitos e adotadas algumas providências:

- a) apresentar justificativa, mediante avaliação criteriosa, apontando as razões (interesse público, economicidade, riscos, prejuízos, etc) que motivaram a Administração a optar pela prorrogação e não pela rescisão do contrato. Como a situação em tela não está dentre as hipóteses legais, expressamente previstas, autorizadoras da prorrogação dos prazos contratuais, a Administração deverá demonstrar que há mais vantajosidade em prorrogar a rescindir com as consequências do artigo 80 da Lei 8.666, de 1993. Deve, ainda, certificar-se sobre a viabilidade técnica para a alteração da proposta, considerando o andamento da execução e a capacidade técnica e econômico-financeira da contratada, bem como avaliar rigorosamente todos os riscos envolvidos para que não haja prejuízos ainda maiores;
- b) juntar aos autos os estudos e dados objetivos nos quais se amparam as justificativas e a definição do respectivo prazo de prorrogação;
- c) instaurar processo administrativo sancionatório para apuração dos fatos e, comprovado o atraso decorrente de culpa, aplicar as respectivas sanções. Ainda que haja aplicação de penalidade não ficará a Administração impedida de realizar a prorrogação pretendida desde que o fato penalizado não seja causa de rescisão contratual;
- d) atentar para o fato de que termos aditivos somente podem ter efeitos prospectivos e que não há amparo legal para se proceder a alteração de contrato, cujo objeto já tenha sido executado na prática (Acórdão 431/2003 – Plenário). Qualquer execução de serviço que tenha sido realizado em desacordo com o contrato, não pode ser protegida por um ajuste posterior.

34. Na presente hipótese, constata-se que houve justificativa técnica para a prorrogação, assim como quanto aos prazos indicados, conforme se constata dos documentos de ordem 256 do SIPAC.

35. Além disso, constata-se que a Administração informa que deu início às providências para completa apuração dos fatos, mediante instauração de procedimento próprio.

36. A prorrogação contratual está condicionada à autorização da autoridade competente, que deve ser formalizada mediante manifestação escrita, para atender as disposições do art. 57, §2º, da Lei nº 8.666, de 1993, o que recomenda seja providenciado antes da assinatura do termo aditivo.

2.5 DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

37. No presente caso, se mostra desnecessária a previsão de recursos orçamentários, uma vez que alteração contratual não enseja aumento de despesas.

2.6 MINUTA DO TERMO ADITIVO

38. Consta-se que foi adotada a minuta padronizada da AGU disponibilizada no link: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/termos-aditivos>> versão atualizada em Abril/2021.

39. Sobre o tema, importante salientar o Enunciado do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal:

140. LICITAÇÕES. Cabe ao gestor a responsabilidade de aferir a conformidade entre a contratação que pretende realizar e a minuta-padrão previamente examinada e aprovada pelo respectivo órgão de consultoria, devendo solicitar a manifestação do respectivo órgão de execução da PGF, em caso de dúvida sobre a perfeita identidade, considerando as peculiaridades de cada caso concreto.

Fonte: Parecer n. 00005/2014/CPLC/PGF/AGU (NUP: 00407.000072/2020-36).

40. As alterações introduzidas se deram quanto ao preenchimento dos campos abertos e estão em conformidade com a legislação de regência, não havendo maiores considerações a serem tecidas.

41. Nesse contexto o documento fica aprovado, desde que cumpridas todas as recomendações e orientações feitas neste Parecer.

2.7 PUBLICAÇÃO E LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

42. Registra-se ser necessária, à luz do parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, a publicação resumida do termo aditivo na imprensa oficial, por ser condição de eficácia do instrumento.

43. Além disso, de acordo com o art. 8º, § 2º, da [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#) c/c art. 7º, § 3º, V, do [Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012](#), deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação e a ata de registro de preços;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

44. Por isto, também se recomenda a publicação do inteiro teor de todos os seus contratos administrativos, inclusive anexos e aditivos, no site oficial do ente público na internet.

45. Impende **alertar** para que nas minutas dos contratos e dos aditivos correlatos não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, vez que o art.61, da Lei nº 8.666/1993 exige apenas o nome dos representantes das partes, sendo recomendada a identificação dos representantes da contratada apenas pelo nome e a dos representantes da contratante somente pela matrícula funcional, a qual, nas publicações, deve ser anonimizada, para o devido atendimento das diretrizes do art. 31, da Lei nº 12.527/2011 e da [Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018](#) - [PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU](#) e [PARECER n. 00001/2022/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU](#).

3. CONCLUSÃO

46. 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 as constantes dos itens 21, 23, 42, 43 e 44.

47. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do Parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada conforme previsão do art. 50, inciso VII, da Lei n. 9.784/1999, será possível dar-se prosseguimento ao

feito, nos seus demais atos, termos e trâmites sem nova manifestação desta Procuradoria Federal.

48. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

49. Não há, ademais, determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela Procuradoria. Eis o teor do BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

50. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

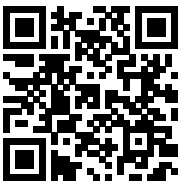
Juiz de Fora, 22 de abril de 2024.

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) 23223004487201907 e da chave de acesso e0549468



Documento assinado eletronicamente por EDUARDO FERREIRA PEREIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1476084557 e chave de acesso e0549468 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO FERREIRA PEREIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 22-04-2024 10:36. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
