



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS  
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

**PARECER n. 00556/2020/NLC/ETRLIC/PGF/AGU**

**NUP: 23223.002995/2018-61**

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

**ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO**

EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO CONTRATUAL. NECESSIDADE DE INSTRUÇÃO E COMPLEMENTAÇÃO DA MINUTA. APROVAÇÃO DA MINUTA DE TERMO ADITIVO, COM RESSALVAS.

**RELATÓRIO**

1. Cuida-se de análise da regularidade jurídica do Termo Aditivo n. 06 ao Contrato n 08/2018 de prestação de serviços continuados de copeiragem, no valor anual de R\$ 716.604,00, que tem por objeto a suspensão da execução contratual.
2. Os autos referentes ao processo administrativo foram instruídos com os seguintes documentos, no que interessa à presente análise:
  - a) contrato n 08/2018, com vigência até 02/10/2019 (fls. 607/614);
  - b) termo aditivo n 04/2020, com vigência até 02/10/2020 (fls. 835/840);
  - c) a justificativa de fato e de direito para a necessidade da suspensão (fls. 1020);
  - d) a ciência da contratada, por escrito, no caso de suspensão unilateral ou a sua concordância para as situações de suspensão por acordo das partes (fls. 1018/1018v);
  - e) autorização da suspensão da execução e da prorrogação da vigência (fls. 1021);
  - f) minuta de termo aditivo (fls. 1033/1033v).
3. Por razões de economia processual, os documentos relevantes à presente apreciação serão mencionados no corpo do parecer.
4. É o relatório.

**DO ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS À ETR-LICITAÇÕES**

5. Inicialmente, cumpre registrar o que dispõe o art. 14 da Portaria PGF nº 931/2018, acerca do encaminhamento de processos para a Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos – ETR-LICITAÇÕES:

"Art. 14 São requisitos para o encaminhamento de processos administrativos contendo consultas sobre licitações e contratos da área meio à ETR-Licitações e Contratos:

I – a utilização de minutas padrão de termo de referência, edital de licitação, contrato e ata de registro de preços, conforme o caso, disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União; e

II – a utilização das listas de verificação (checklists) da instrução processual disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União.

§ 1º As inclusões, modificações e exclusões em minutas padrão deverão ser expressamente comunicadas e previamente submetidas à apreciação da ETR-Licitações e Contratos, em manifestação apartada que indique as disposições alteradas e explicita suas justificativas.

§ 2º Para otimização dos trabalhos, a Coordenação da ETR-Licitações e Contratos poderá definir modelos de comunicação de inclusões, modificações, exclusões ou informações de observância obrigatória.

§ 3º No caso de crescimento excepcional da demanda de processos encaminhados à ETR-Licitações e Contratos, sem que haja ingresso de novos integrantes, o DEPCONSU poderá, ouvido o Responsável pela coordenação da equipe, entre outras medidas, permitir que os processos sejam analisados pela Equipe em prazo superior àquele estabelecido no plano de trabalho.

§ 4º A ETR-Licitações e Contratos não atuará em processos com pedido de análise em regime de urgência ou de prioridade, competindo à Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública federal, nesses casos, a realização das respectivas atividades de consultoria jurídica, nos termos da Portaria PGF nº 261, de 05 de maio de 2017."

6. Sendo assim, nas hipóteses em que não forem observados os requisitos acima, incluindo a informação constante do parágrafo primeiro, os processos serão devolvidos para adequação, sem prejuízo de que, desde logo, sejam feitas considerações a respeito da legalidade do procedimento e recomendações para regularização.

7. Ainda, destaca-se a necessidade de que seja verificada, pela chefia da unidade de execução da PGF (ou a quem lhe for delegada competência), se os processos encaminhados estão, de fato, instruídos com as minutas da AGU. Essa análise é importante para evitar a devolução dos autos e, por conseguinte, atraso na sua análise jurídica. Para tanto, sugere-se orientar o órgão competente para a responsabilização administrativa em caso de divergência de informação em relação ao uso das minutas.

## DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

8. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos estritamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. 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 orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, 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. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria PGF n. 931/2018, exclui-se da competência da ETR-LIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado que porventura seja aplicável ao caso concreto.

10. A esse respeito, a ETR-LIC aprovou o Enunciado ETR-LIC n. 02, nos seguintes termos:

“A competência da ETR-Licitações e Contratos é restrita à atividade de consultoria jurídica relacionada a licitações e contratos da área meio (art. 2º, incs. I e II da Portaria PGF nº 931/2018), nos termos da Lei n. 8.666/93, cabendo à respectiva Procuradoria junto à autarquia ou fundação pública federal manter atividades de assessoria e consultoria não elegíveis à atuação da ETR - Licitações e Contratos (art. 15, caput, da Portaria PGF nº 931/2018), a exemplo da legislação de pessoal, de estágio, de educação, de cobrança ou de fundação de apoio.”

11. Portanto, a análise quanto aos aspectos relativos à legislação aplicável à atividade-fim deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ETR-LIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

12. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente Termo Aditivo.

### **DA SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO EM FUNÇÃO DA COVID-19**

13. A pandemia reconhecida pela Organização Mundial de Saúde em decorrência do coronavírus e a respectiva situação de emergência de saúde pública prevista na Lei nº 13.979/2020 constitui fato superveniente, público e notório, excepcional e imprevisível, estranho às vontades das partes contratantes, que pode alterar fundamentalmente as condições de execução dos contratos administrativos.

14. O art. 1º do Decreto Legislativo nº 06/2020 reconheceu, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898/ 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31/12/2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

15. O art. 3º do Decreto n. 10.282/2020 regulamenta a Lei nº 13.979/2020, definindo os serviços públicos e atividades essenciais, aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados os que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como: atividades de segurança pública e privada, incluídas a vigilância, transporte intermunicipal, interestadual e internacional de passageiros e o transporte de passageiros por táxi ou aplicativo, telecomunicações e internet, serviços postais, serviços relacionados à tecnologia da informação e de processamento de dados (data center).

16. A legislação federal específica sobre a covid-19 pode ser encontrada no site do Palácio do Planalto, por meio do link [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Portaria/quadro\\_portaria.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm), a exemplo da Portaria ME n. 139, de 03 de abril de 2020, que prorroga o prazo para o recolhimento de tributos federais, na situação específica, em decorrência da pandemia relacionada ao coronavírus, e da Portaria n. 152, de 18 de março de 2020, do Comitê Gestor do Simples Nacional, que prorroga o prazo para o pagamento de tributos federais no âmbito do simples nacional.

17. Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 106, de 08/05/2020, instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, a União adotará regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nesta Emenda Constitucional (art. 1º).

18. No âmbito local, cabe ao chefe do poder executivo expedir as orientações de saúde pública, de acordo com as respectivas peculiaridades.

19. A propósito, na recentíssima decisão colegiada proferida em 15.04.2020, o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6341 por maioria dos membros da corte aderiu à proposta do ministro Edson Fachin acolhendo a necessidade de que o artigo 3º da Lei 13.979/2020 seja interpretado de acordo com a Constituição, de modo a reafirmar observância da autonomia dos entes locais. Nos termos da decisão acima, a mitigação das faculdades, poderes e ônus exercidos nas raias da atribuição constitucional, relativamente à questão sanitária tratada, afrontaria o princípio federativo e da separação dos poderes. Embora a questão analisada pelo Supremo estivesse vinculada inicialmente a eventual interferência da União em competência dos estados, a ideia central foi, de fato, a preservação da competência legislativa e atribuição material dos demais entes da federação.

20. No caso de contratação de serviços terceirizados, cabe ao gestor observar as orientações expedidas no portal de compras do governo federal (disponível em <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1270recomendacoes-covid-19-servicos-terceirizados>), a seguir:

*“Os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, considerando a classificação da situação mundial do novo coronavírus (COVID-19) como pandemia, deverão seguir as seguintes recomendações:*

*1º - A atuação presencial de serviços terceirizados deve ficar limitada a atender atividades consideradas essenciais pelo órgão ou entidade, em patamar mínimo para a manutenção das*

atividades, a exemplo de segurança patrimonial e sanitária, dentre outros.

2º - notificar as empresas contratadas quanto à necessidade de adoção de meios necessários para intensificar a higienização das áreas com maior fluxo de pessoas e superfícies mais tocadas, com o uso de álcool gel (maçanetas, corrimões, elevadores, torneiras, válvulas de descarga etc.);

3º - solicitar que as empresas contratadas procedam a campanhas internas de conscientização dos riscos e das medidas de prevenção para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19), observadas as informações e diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Saúde;

4º - proceder a levantamento de quais são os prestadores de serviços que se encontram no grupo risco (portadores de doenças crônicas, histórico de contato com suspeito ou confirmado para COVID-19 nos últimos 14 dias, idade acima de 60 anos etc.), para que sejam colocados em quarentena com suspensão da prestação dos serviços ou, em casos excepcionais, a substituição temporária na prestação dos serviços desses terceirizados.

5º - Caso haja diminuição do fluxo de servidores dos órgãos ou entidades (estejam executando as suas atribuições remotamente) ou expediente parcial (rodízio), poderão - após avaliação de pertinência, e com base na singularidade de cada atividade prestada - suspender os serviços prestados pelas empresas terceirizadas ou reduzir o quantitativo até que a situação se regularize.

6º - Caso a ausência do prestador de serviço ("falta da mão de obra alocada"), decorrente da situação de calamidade atual, esteja enquadrada no art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, o órgão ou entidade deverá observar o § 3º da referida Lei, hipótese em que será "considerado falta justificada".

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas: [...] § 3º Será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo.

7º - É facultada a negociação com a empresa prestadora de serviços, visando às seguintes medidas:

(i) antecipação de férias, concessão de férias individuais ou decretação de férias coletivas; (ii) fixação de regime de jornada de trabalho em turnos alternados de revezamento; (iii) execução de trabalho remoto ou de teletrabalho para as atividades compatíveis com este instituto e desde que justificado, sem concessão do vale transporte, observadas as disposições da CLT; (iv) redução da jornada de trabalho com a criação de banco de horas para posterior compensação das horas não trabalhadas.

8º - Não havendo tempo hábil para formalização de termo aditivo ao contrato, considerando o risco iminente à saúde pública proveniente da pandemia, o órgão ou entidade deverá proceder os ajustes necessários e anexar posteriormente a devida justificativa ao processo que embasa a formalização do termo aditivo.

\* Suspensão ou redução - [Nota Técnica nº 66/2018 - Delog/Seges/MP](#). Alerta-se que o vale alimentação e o vale transporte têm natureza indenizatória. Portanto, os órgãos e entidades devem observar nos casos de suspensão da prestação dos serviços, o paradigma a seguir:

a) Os dispositivos da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), via de regra, dispõem que a empresa conceda auxílio-alimentação aos seus empregados apenas nos dias efetivamente trabalhados. Dito de outro modo, se o empregado não labora em dias considerados de "ponto facultativo" ou de "recesso" de servidores públicos, não há, a priori, que se falar no pagamento dessas rubricas, mas sim o seu desconto nas faturas a serem pagas pela administração.

a.1) Deve-se ressaltar que os prestadores de serviços terceirizados colocados em trabalho remoto ou que estejam em escalas de revezamento deverão ter a manutenção do auxílio-alimentação assegurada, já que o serviço não sofrerá solução de continuidade.

a.2) Já no caso de suspensão do contrato de trabalho, recomenda-se, assim, que o órgão ou a entidade tome ciência da CCT aplicável ao caso concreto, procedendo a eventuais negociações com a categoria, se julgar pertinente.

b) Em relação ao vale-transporte, cabe destacar que este benefício cobre despesas de deslocamento efetivo do empregado. Por conseguinte, não havendo esse deslocamento - trajeto da sua residência para o trabalho e vice-versa - não há que se falar em pagamento dessa rubrica, o que por via reflexa enseja o desconto desse pagamento nas faturas a serem liquidadas pela Administração;

Observação: Dada a situação atual de calamidade, recomenda-se que, sempre que possível, e sem ferir o disposto na legislação e na CCT vigentes, seja mantido o auxílio-alimentação durante o período de suspensão.

*\* Quarentena - “restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus” – Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.”*

21. A título de esclarecimento em relação ao item 6 das orientações expedidas no portal de compras do governo federal, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, dispõe:

*Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.*

*§ 1º As medidas estabelecidas nesta Lei objetivam a proteção da coletividade.*

*§ 2º Ato do Ministro de Estado da Saúde disporá sobre a duração da situação de emergência de saúde pública de que trata esta Lei.*

*§ 3º O prazo de que trata o § 2º deste artigo não poderá ser superior ao declarado pela Organização Mundial de Saúde.*

*Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:*

*I - isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e*

*II - quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus.*

*Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

*I - isolamento;*

*II - quarentena;*

*III - determinação de realização compulsória de:*

*a) exames médicos;*

*b) testes laboratoriais;*

*c) coleta de amostras clínicas;*

*d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou*

*e) tratamentos médicos específicos;*

*IV - estudo ou investigação epidemiológica;*

*V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;*

*VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

*a) entrada e saída do País; e (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

*b) locomoção interestadual e intermunicipal; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

*VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e*

*VIII - autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que:*

*a) registrados por autoridade sanitária estrangeira; e*

*b) previstos em ato do Ministério da Saúde.*

*§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.*

*§ 2º Ficam assegurados às pessoas afetadas pelas medidas previstas neste artigo:*

*I - o direito de serem informadas permanentemente sobre o seu estado de saúde e a assistência à família conforme regulamento;*

*II - o direito de receberem tratamento gratuito;*

*III - o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, conforme preconiza o Artigo 3 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020.*

*§3º Será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo.*

*§4º As pessoas deverão sujeitar-se ao cumprimento das medidas previstas neste artigo, e o descumprimento delas acarretará responsabilização, nos termos previstos em lei.*

*§ 5º Ato do Ministro de Estado da Saúde:*

*I - disporá sobre as condições e os prazos aplicáveis às medidas previstas nos incisos I e II do caput deste artigo; e*

*II - concederá a autorização a que se refere o inciso VIII do caput deste artigo.*

*§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre a medida prevista no inciso VI do caput. (Redação dada pela Medida Provisória nº 927, de 2020)*

*§ 6º-A O ato conjunto a que se refere o § 6º poderá estabelecer delegação de competência para a resolução dos casos nele omissos. (Incluído pela Medida Provisória nº 927, de 2020)*

*§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:*

*I - pelo Ministério da Saúde;*

*II - pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V, VI e VIII do caput deste artigo; ou*

*III - pelos gestores locais de saúde, nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do caput deste artigo.*

*§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

*§ 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

*§ 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

*§ 11. É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidas nos termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

22. Como se observa, as autoridades dispostas no art. 3º, §7º da Lei nº 13.979/20 poderão adotar, no âmbito de suas competências o isolamento (separação de pessoas doentes, art. 2º, inc. I, da Lei nº 13.979/20) e a quarentena (separação de pessoas suspeitas de contaminação, art. 2º, inc. II, da Lei nº 13.979/20), cujo período de ausência é considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada (art. 3º, §3º, da Lei n. Lei nº 13.979/20). Tais questões encontram-se previstas na MP n. 927/2020, que dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19).

23. Referida MP regulamenta alternativas para as relações trabalhistas diante do contexto atual de pandemia, por meio de negociação coletiva ou acordo individual de trabalho entre empregador e empregado, conforme cada hipótese prevista na MP, com a possibilidade, em tese, de prever: 1. Teletrabalho; 2. Antecipação de férias individuais; 3. Concessão de férias coletivas; 4. Aproveitamento e antecipação de feriados; 5. Banco de horas; 6. Suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho e 7. Diferimento do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

24. Digno de registro que a MP n. 936/2020 institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

25. Referida norma cria Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, reduzindo o impacto social decorrente da calamidade pública, por meio de negociação coletiva ou acordo individual de trabalho entre empregador e empregado, conforme cada hipótese prevista na MP, com a possibilidade, em tese, de prever: 1. Pagamento de Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (com recursos da União); 2. Redução proporcional de jornada de trabalho e de salários (percentuais de 25%, 50% e 70%); e 3. Suspensão temporária do contrato de trabalho (com recursos da União).

26. A jornada de trabalho e o salário pago anteriormente será reestabelecido no prazo de dois dias corridos, contado da cessação do estado de calamidade pública ou da data estabelecida no acordo individual como termo de encerramento do período e redução pactuado, ou ainda da data da comunicação do empregador que informe ao empregado sobre a sua decisão de antecipar o fim do período de redução pactuado (art. 7º, parágrafo único e art. 8º, parágrafo terceiro da MP n. 936/2020).

27. Nessa senda, é recomendada a observância da legislação acima, a fim de evitar eventual duplicidade de pagamento pelo orçamento público federal, a saber, no âmbito do presente contrato administrativo e pela União Federal, a exemplo do pagamento do benefício de suspensão temporária do contrato de trabalho com recursos da União Federal (art. 8º da MP n. 936/2020).

28. Por fim, registra-se a adoção de medidas pela União Federal, sob a perspectiva do direito tributário, para amenizar os impactos da COVID-19 na economia, a exemplo da extinção da Contribuição Social de 10% sobre o FGTS, ante o advento da publicação da Lei 13.932/2019 e suas repercussões e a redução temporária das alíquotas de contribuição dos serviços sociais autônomos, ante o advento da publicação da Medida Provisória nº 932/20, com a decorrente revisão e redução do valor dos contratos, o que foi adotado às fls. 1.009/1.015, mediante termo aditivo.

29. Por sua vez, é dever da administração proceder à liquidação dos serviços prestados, cujo pagamento depende da necessária liquidação prévia pelo setor técnico competente, devendo, portanto, ser acostado aos autos do processo os respectivos documentos comprobatórios, nos moldes do art. 62 e 63, da Lei n.º 4.320/64, in verbis:

*“Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.*

*Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*

*§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:*

*I - a origem e o objeto do que se deve pagar;*

*II - a importância exata a pagar;*

*III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.*

*§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:*

*I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;*

*II - a nota de empenho;*

*III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.” (g.n.)*

30. Digno de registro que os contratos administrativos são caracterizados pela existência de contraprestação, ou seja, há a execução de um dado objeto, seja um bem, um serviço ou uma obra, mediante pagamento, com o interesse patrimonial do contratante privado. De outro lado, nos convênios e demais ajustes congêneres há uma mútua cooperação ou colaboração e interesse recíproco para a realização de um objeto comum, de interesse comum ou coletiva, de forma que o recurso público deve ser utilizado para o fim previsto no ajuste, com a inexistência de lucro (pois não há remuneração a ser percebida pelos partícipes) e há a obrigatoriedade da prestação de contas (itens 5.3 a 5.12 e 5.17 do PARECER 04/2013/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador Geral Federal em 20/03/2013 e itens 4 a 11 do PARECER 05/2014/CAMARAPERMANENTEDECONVENIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador Geral Federal em 30/09/2014, disponíveis em [https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/238681](https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238681)).

31. É esclarecedora a distinção doutrinária entre convênio e contrato extraída do item 6 do PARECER 05/2014/CAMARAPERMANENTEDECONVENIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, a seguir:

*“Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no contrato há sempre duas partes (podendo ter mais signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer*

*outra vantagem), diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. Por essa razão, no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum, desejado por todos" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros. 2004, p. 387.).*

32. Assim, cabe ao gestor público de cada ente federal observar estas diretrizes, bem como definir o funcionamento, presencial ou remoto, de cada órgão, bem como eventual suspensão, redução, prorrogação ou extinção dos contratos administrativos, o que foi objeto de justificativa nos autos à fl. 1.020.

33. A Administração Pública tem a prerrogativa de alterar unilateralmente o contrato administrativo, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado em relação às cláusulas econômico-financeiras não passíveis de alteração unilateral (art. 58, inc. I, § 1º e § 2º da Lei n. 8.666/96).

34. A Administração pode determinar, por ordem escrita, a suspensão da execução do contrato por até 120 dias, sem que o contratado tenha direito à rescisão contratual (art. 78, inc. XIV, da Lei n. 8.666/96).

35. Por sua vez, a suspensão da execução do contrato por prazo superior a 120 dias pode ensejar a rescisão do contrato, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação (art. 78, inc. XIV, da Lei n. 8.666/96).

36. Recomenda-se, portanto, ao gestor que avalie a viabilidade de suspensão do contrato específico pelo prazo de até 120 dias, sem prejuízo da possibilidade de interrupção da suspensão, com a retomada antecipada da continuidade da prestação do serviço por ordem escrita da Administração, devidamente justificada e documentada nos autos.

37. Assim, é cabível a suspensão do contrato unilateralmente pela Administração, por ordem escrita ou mediante termo aditivo, pelo prazo de até 120 dias, conforme o art. 78, inc. XIV, da Lei n. 8.666/93, dando ciência à contratada. A suspensão por prazo superior ao prazo de 120 dias, em regra, demanda a concordância da contratada, salvo situação de calamidade pública (exceção). No caso dos autos, o estado de calamidade pública nacional é reconhecido pelo Congresso Nacional, em razão da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, pelo art. 1º da Emenda Constitucional n. 106, de 08/05/2020; logo, também é cabível a suspensão unilateral do contrato por prazo superior a 120 dias, mediante ciência à contratada, acompanhada do comprovante de recebimento, a ser acostado ao processo, nos moldes do art. 26,§3, da Lei n. 9.784/99 ("A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.").

38. Ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo (Art. 79, § 5º, da Lei n. 8.666/96).

39. Digno de nota que é vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado (art. 57, da § 3º, da Lei n. 8.666/93), razão pela qual recomenda-se que a suspensão do prazo de execução e a prorrogação do prazo de vigência apresentem prazo determinado.

40. Nessa senda, havendo a suspensão do contrato administrativo, com fulcro no art. 30, da Portaria PGF nº 261/2017, é recomendado ao gestor também avaliar a prorrogação do contrato, nos termos da respectiva cláusula contratual ou, inexistindo minuta de contrato, de acordo com a previsão contida no termo de referência objeto da contratação, a fim de evitar a extinção da vigência do contrato em virtude da sua não prorrogação tempestiva, cuja vigência expira em 02/10/2020 (fls. 1009/1015), nos termos do PARECER Nº 13/2013/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU, que gerou a CONCLUSÃO DEPCONSUS/PGF/AGU Nº 58/2013, in verbis:

*CONCLUSÃO DEPCONSUS/PGF/AGU Nº 58/2013  
(VIGÊNCIA DO CONTRATO DE ESCOPO)*

*I. CONSIDERA-SE EXTINTO CONTRATO ADMINISTRATIVO QUE ATINGE SEU PRAZO FINAL DE VIGÊNCIA, AINDA QUE SEJA CLASSIFICADO COMO CONTRATO "DE ESCOPO";*

*II. EXPIRADO PRAZO DE VIGÊNCIA PENDENTE CONCLUSÃO DO OBJETO ALMEJADO NO CONTRATO DE ESCOPO, DEVE-SE PROVIDENCIAR INSERÇÃO DA PARTE REMANESCENTE EM NOVO CONTRATO ADMINISTRATIVO, O QUAL DEVERÁ SER PRECEDIDO DE LICITAÇÃO OU ENQUADRADO EM ALGUMA HIPÓTESE DE DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE;*

*III. DISPENSA DE LICITAÇÃO DO ART. 24, IV, DA LEI N.º 8.666/93 PODE SER UTILIZADA MESMO NOS CASOS EM QUE PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO DE ESCOPO TENHA EXPIRADO POR DESÍDIA DA ADMINISTRAÇÃO, DESDE QUE CUMPRIDOS OS REQUISITOS DO DISPOSITIVO LEGAL RECOMENDADA APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DE QUEM DEU CAUSA SITUAÇÃO EMERGENCIAL;*

*IV. EXECUÇÃO DE CONTRATO EXTINTO, SEJA ELE DE ESCOPO OU DE EXECUÇÃO CONTINUADA, CONFIGURA CONTRATO VERBAL, APLICANDO-SE ON/AGU N.º 04/2009, QUE DETERMINA PAGAMENTO POR MEIO DE RECONHECIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR NOS TERMOS DO ART. 59 DA LEI 8.666/93;*

*V. VEDADA REALIZAÇÃO DE OUTROS ATOS CONTRATUAIS, TAIS COMO PRORROGAÇÃO OU RESCISÃO, DE CONTRATO ADMINISTRATIVO EXTINTO POR DECURSO DO PRAZO DE VIGÊNCIA.*

41. Caso o gestor opte pela elaboração de ato administrativo de suspensão contratual, sem a correspondente prorrogação contratual (a prorrogação demanda termo aditivo), sugere-se a redação a seguir:

*CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO*

*1. O presente ato tem por objeto a suspensão da execução do contrato pelo período de XX dias, de XX/XX/2X a XX/XX/2X, nos termos do art. 78, inc. XIV, da Lei n. 8.666/96, sem prejuízo da possibilidade de interrupção da suspensão, com a retomada antecipada da continuidade da prestação do serviço por ordem escrita da Administração, acompanhada de comprovante de ciência da contratada, devidamente justificada e documentada nos autos.*

*2. Segue quadro demonstrativo contendo a relação dos postos antes e após a presente suspensão contratual:*

42. Diante da possibilidade de prorrogação contratual e, considerando que no caso concreto o contrato possui vigência até 02/10/2020 (fls. n. 835/840), recomenda-se ao gestor que, havendo interesse da Administração, no caso específico de serviços continuados objeto do art. 57, inc. II, da Lei n. 8.666/93, desde que atendidos os requisitos do PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/NLC/ETRLIC/PGF/AGU, avalie de logo prever no termo aditivo a prorrogação contratual, a fim de que a vigência contratual seja preservada, não obstante a execução esteja suspensa.

**DA MINUTA DE TERMO ADITIVO**

43. A minuta de termo aditivo encontra-se adequada sob o aspecto jurídico. Contudo, para melhor formalização, **recomenda-se a inclusão de dispositivo que disponha sobre:**

*CLÁUSULA XX – DO OBJETO*

*“O presente termo aditivo tem por objeto a suspensão da execução do contrato pelo período de 120 dias, de XX/XX/2020 a XX/XX/2020, nos termos do art. 78, inc. XIV, da Lei n. 8.666/96, sem prejuízo da possibilidade de interrupção da suspensão, com a retomada antecipada da continuidade da prestação do serviço por ordem escrita da Administração, acompanhada de comprovante de ciência da contratada, devidamente justificada e documentada nos autos, bem como a prorrogação da vigência do contrato n.º 08/2018, de XX/XX/2020 a XX/XX/2021, consoante previsão contida na cláusula XX do contrato/no item XX do termo aditivo, nos moldes do art. 57, inc. II, /art. 57, parágrafo primeiro, incs. II e III, cumulado com o art. 79, § 5o, da Lei n. 8.666/93.”*

44. Caso o gestor decida incluir a prorrogação de vigência do contrato, a cláusula terceira deve apresentar a seguinte redação:

*CLÁUSULA TERCEIRA – DA VIGÊNCIA*

*“O presente termo aditivo tem por objeto a prorrogação da vigência do contrato nº XX/20XX, de XX/XX/2020 a XX/XX/2021, consoante previsão contida na cláusula segunda do contrato, nos moldes do art. 57, inc. II, cumulado com o art. 79, § 5o, da Lei n. 8.666/93”.*

45. Ressaltamos, por fim, que os dados que figuram no preâmbulo, como nome dos representantes legais, endereços, documentos, dentre outros, devem ser verificados pela própria Administração a partir dos dados que constam dos autos e dos registros administrativos.

46. Ressalte-se, por fim, que, oportunamente, deverá haver a publicação do extrato de termo aditivo na imprensa oficial.

**CONCLUSÃO**

47. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da aprovação da minuta de termo aditivo, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 43 a 46 deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

48. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. 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"*.

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

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 20 de julho de 2020.

Adalberto do Rêgo Maciel Neto  
Procurador Federal

Cynthia Regina de Lima Passos  
Procuradora Federal

Danilo Eduardo Vieira de Oliveira  
Procurador Federal

George Macedo Pereira  
Procurador Federal

Gerson Leite Ribeiro Filho  
Procurador Federal

José Reginaldo Pereira Gomes Filho  
Procurador Federal

**Juliana Fernandes Chacpe**  
**Procuradora Federal**

Karina Bacciotti Carvalho Bittencourt  
Procuradora Federal

Maristela Silva Menezes Plessim  
Procuradora Federal

Marina Define Otávio  
Procuradora Federal

Patricia Ruy Vieira  
Procuradora Federal

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223002995201861 e da chave de acesso e71ecf76

---

Documento assinado eletronicamente por JULIANA FERNANDES CHACPE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 463644994 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA FERNANDES CHACPE. Data e Hora: 20-07-2020 16:44. Número de Série: 168938911381992970945475605802894487701. Emissor: AC Certisign RFB G5.

---



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS  
GERAIS

**PARECER JURÍDICO Nº 60/2020 - REIPROJUR (11.01.08)**

**Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO**

**Juiz de Fora-MG, 20 de Julho de 2020**

**Parecer\_556-2020\_ETRLIC.pdf**

**Total de páginas do documento original: 11**

*(Assinado digitalmente em 24/07/2020 12:44 )*

**OLIVIA GHETTI GOMES**

*COORDENADOR*

*2125457*

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifsudestemg.edu.br/documentos/> informando seu número: **60**, ano: **2020**, tipo: **PARECER JURÍDICO**, data de emissão: **20/07/2020** e o código de verificação: **c6bb9c6b22**