



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

RUA LUZ INTERIOR, LOTE 16, QUADRA G, 9º ANDAR, BAIRRO ESTRELA SUL, JUIZ DE FORA/MG- CEP: 36.030-776 TELEFONE (32) 3257-4145 / 3257-4144 / 3257-4143 / 8436-6796

PARECER n. 00010/2021/GAB/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/AGU

NUP: 23223.004772/2019-10

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

ASSUNTOS: Suspensão parcial da execução contratual. Contrato administrativo n. 033/2019 pelo prazo 88 dias.

EMENTA: I - Contrato Administrativo. Impactos ocasionados pela pandemia do novo coronavírus – COVID-19. Necessidade de suspensão da execução de contrato. Incidência do art. 8º, parágrafo único c/c o art. 78, inciso XIV da Lei n.º 8.666/1993. Monitoramento do prazo de vigência dos instrumentos. Possibilidade condicionada à observância das considerações jurídicas feitas pela Procuradoria Federal.

I - RELATÓRIO

01. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria Federal pela Pró-Reitoria de Administração do Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais para análise e emissão de parecer jurídico acerca da **suspensão parcial da execução** do Contrato nº 033/2019, referente a um posto de motorista, conforme solicitado e justificado através do Ofício Interno nº 957/2021 - BSCCAMPUS (11.01.10.01).

É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

DA SUSPENSÃO CONTRATUAL

02. Ressalte-se que a análise empreendida, nesta ocasião, circunscreve-se aos aspectos legais relacionados unicamente ao termo aditivo do Contrato Administrativo nº 033/2019. Ademais, não cabe a esta unidade jurídica adentrar no aspecto econômico, nem no juízo de oportunidade e conveniência da alteração pretendida.

03. O Campus Avançado Bom Sucesso encaminhou os autos para análise da minuta do Termo Aditivo de, cujo escopo é a prorrogação da suspensão parcial da execução do Contrato nº 33/2019, referente a 1 (um) posto de motorista, a contar do dia 26/07/2021 até 21/10/2021, por mais 88 (oitenta e oito) dias.

04. Cabe pontuar que o Contrato em comento foi celebrado em 18/10/2019, com vigência prevista para 12 (doze) meses a partir do dia 21/10/2019 até 21/10/2020, com fundamento no art. 57 da Lei nº. 8.666/93, e prorrogado, através do Termo Aditivo nº 02/2020 (assinado em 06/10/2020, com vigência de 21/10/2020 a 21/10/2021), estando, portanto, em plena vigência.

05. A alteração pretendida pela Administração por meio da minuta do Termo Aditivo remetida à análise ao contrato administrativo n. 33/2019 tem respaldo no artigo 65, inciso I, alínea “b”, c/c § 1º, da Lei n. 8.666/93, senão vejamos:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

(...)

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

(...)

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

06. Ademais, a Cláusula Décima Terceira do contrato administrativo nº. 33/2019, também contempla a possibilidade de alteração contratual em comento.

07. Observa-se que qualquer alteração do Contrato Administrativo firmado somente poderá ocorrer por conveniência e necessidade da administração, desde que devidamente justificada, conforme o artigo n.º 65 da Lei nº 8.666/93, sendo certo que o conteúdo desta justificativa é de exclusiva responsabilidade do gestor do contrato, escapando à análise desta Procuradoria.

08. A esse respeito, o TCU (Decisão nº 288/1996 – Plenário) recomendou:

[...] cuide para que as alterações contratuais previstas no artigo 65, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 8.666/93 sejam realizadas tão-somente quando justificadas por fatos supervenientes ao contrato, de modo a evitar a fuga da modalidade licitatória adequada ao volume das contratações.

09. No caso concreto, a justificativa sobre a necessidade da suspensão foi apresentada pelo Diretor do Campus Avançado Bom Sucesso, por meio do OFICIO INTERNO Nº 957/2021 - BSCCAMPUS (11.01.10.01), nos seguintes termos, em síntese:

Prezada Coordenadora de Contratos, Com nossos cumprimentos e considerando:

- a) Que as atividades do Campus Avançado Bom Sucesso, vem sendo realizadas em sua maioria através de trabalho remoto, com fulcro na Portaria 237/2020 do IF Sudeste MG e suas alterações;
- b) Que o posto de motorista esta suspenso desde o final do mês de março, conforme TA 003;
- c) Que durante o período de suspensão, não houve demanda na unidade para o serviço;
- d) E por fim, que o Decreto Municipal 3.675/2020, que prorroga a suspensão das aulas presenciais em todas as escolas do município de Bom Sucesso por prazo indeterminado ainda está vigente;

Na condição de fiscal do contrato 33/2019 e na função de Diretor do Campus Avançado Bom Sucesso, conforme portaria 270/2020, de 13/04/2020, DOU 14/04/2020, venho por meio deste solicitar a prorrogação da suspensão do serviço por mais 88 dias, a partir do prazo estipulado no TA 003, sem a necessidade de reposição do posto ao término do contrato. Ressalto que a empresa já foi consultada e está de acordo com o proposto, conforme e-mail constante nos autos do processo.

10. Da análise da justificativa apresentada, verifica-se que Direção Geral instruiu os autos com o Decreto Municipal nº 3.675, de 07 de outubro de 2020, e informações acerca do atual cenário de pandemia ocasionado pelo COVID-19, que, por consequência, suspendeu por tempo indeterminado as rotinas acadêmicas e administrativas no campus, e concluiu que o serviço ora prestado não se mostra momentaneamente necessário.

11. Pois bem. Importa consignar que o contrato administrativo, via de regra, impõe ao ente público a fiel e integral execução ininterrupta do objeto pactuado, nos exatos termos do art. 8º, da Lei nº 8.666, de 1993, *in verbis*:

Art. 8º A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

12. Contudo, o parágrafo único do supracitado artigo disciplina as hipóteses que excepcionam a regra prevista no *caput*, que se ligam à insuficiência financeira ou motivo de ordem técnica:

Parágrafo único. É proibido o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado da autoridade a que se refere o art. 26 desta Lei.

13. Ademais, no que tange à possibilidade de suspensão da execução de contrato administrativo, seu fundamento legal encontra-se consubstanciado no art. 78 da Lei nº 8.666, de 1993, com a seguinte redação:

“Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

(...)

XIV – a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, 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;”

14. Assim, da leitura atenta do dispositivo legal acima transcrito, infere-se que a Lei de Licitações e Contratos previu expressamente a possibilidade de suspensão da execução contratual. A Administração pode interferir sobre o ritmo de execução do contrato pelo particular, no entanto, tal faculdade encontra limites.

15. O dispositivo legal supracitado autoriza a rescisão quando a Administração determinar a suspensão da execução do objeto do contrato por prazo superior a 120 dias, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo. Porém, nada obsta que essa suspensão ocorra por prazo superior, desde que haja a concordância das partes signatárias.

16. No que se refere à possibilidade de suspensão acima do prazo de 120 dias por acordo entre as partes, Marçal Justem Filho leciona:

“O prazo indicado pode ser ultrapassado por mútua concordância. O contrato não se romperá se o particular aquiescer com a suspensão por prazo superior a 120 dias. Deve-se verificar, porém, o custo de paralisações tão longas para a Administração. Se o custo for superior ao da rescisão, inexistirá escolha para a Administração. Terá o dever de promover a rescisão. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 1109)”

17. Ainda a respeito do assunto relativo às alterações consensuais, importa citar a doutrina de Jessé Torres Pereira Júnior, no sentido de que, observados os limites legais, as partes estão livres para introduzir no contrato qualquer alteração que resulte de consenso, não se limitando as situações definidas nas letras “a” a “d” do inciso II, do art. 65, nos seguintes termos:

“Não significa dizer que as alterações consensuais se reduzem a essas situações definidas no inciso II; as partes estarão sempre livres para introduzirem no contrato qualquer alteração que resulte de consenso, observados os limites legais. O que o inciso II pretende deixar claro é que, nas situações ali relacionadas, está proibida alteração por ato unilateral da Administração. (Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 8ª Ed. Renovar, p. 719).

18. Além da possibilidade de suspensão por prazo superior a 120 (cento e vinte dias) por acordo das partes, o referido prazo também pode ser ultrapassado por ato unilateral da Administração nos casos de “*calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra*”, sem que se constitua motivo para rescisão do contrato. É o que prevê a exceção consignada no inciso XIV, do artigo 78, da Lei nº 8.666/1993, acima transcrito. Ora, a hipótese versada nos autos se enquadra perfeitamente no referido dispositivo, tendo em vista a atual situação de calamidade pública, declarada por meio do Decreto do estado de Minas Gerais nº 48.205, de 15 de junho de 2021 (documento que ora se anexa).

19. Verifica-se que o prazo de suspensão pretendido pelo Campus Avançado Bom Sucesso ultrapassa 120 (cento e vinte) dias, considerando-se a suspensão anteriormente estabelecida. De acordo com a interpretação dada ao art. 78, inciso XIV, da Lei nº 8.666/1993, e diante do estado de calamidade seria dispensada a concordância da contratada, portanto, obrigando-a ao acolhimento da determinação de suspensão da execução dos contratos.

20. No caso em tela, observa-se que mesmo diante de prazo de suspensão ser superior a 120 (cento e vinte) dias, a empresa contratada foi instada a se manifestar, e concordou com a referida suspensão, conforme termos da mensagem eletrônica do dia 08 de julho de 2021.

21. Vale lembrar que estamos diante de um contrato de serviços continuados, ou seja, pela própria natureza essencial do serviço, sua prestação deveria ocorrer de forma ininterrupta, não podendo a Administração prescindir da execução do objeto avençado.

22. Dessa forma, a princípio, tais contratos não poderiam ser objeto de interrupção ou suspensão, justamente em razão do caráter genuinamente contínuo de que se reveste a execução de tal serviço.

23. No entanto, concernente à informação apresentada nos autos acerca da situação pandêmica, que a rigor não se trata de um evento definitivo, este Órgão de Assessoramento entende que não há óbices **jurídicos** que impeçam a suspensão da execução desse tipo de serviço com fundamento no art. 8º, parágrafo único c/c artigo 78, inciso XIV da Lei nº 8.666/93.

24. Com efeito, em que pese o exposto, orienta-se que a Administração avalie **se a suspensão parcial do contrato traz onerosidade superior ou igual ao contrato ativo, ou, ainda se a suspensão é mais gravosa economicamente do que a rescisão da avença e a instrução de um novo processo licitatório. Nesse sentido, inexistindo tais informações nos autos, recomenda-se que a Administração:**

- *ateste que a manutenção do contrato suspenso não é mais onerosa do que a supressão do contrato;*
- *ateste que a suspensão do contrato não é mais gravosa economicamente do que um novo processo licitatório.*

25. Nesse passo, cumpre alertar a Administração que a despeito da possibilidade jurídica de suspensão total ou parcial da execução contratual, não há que se falar em “devolução” do prazo de vigência do contrato em decorrência da suspensão avençada entre as partes contraentes.

26. Acerca da distinção entre contratos de escopo e contratos de natureza contínua viceja destacar trecho do Parecer nº 13/2013/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU:

“6. A classificação do contrato administrativo como de escopo é utilizada para distingui-los dos denominados contratos de execução continuada. Segundo essa distinção, de escopo seriam aqueles contratos que “impõem à parte o dever de realizar uma conduta específica e definida. Uma vez cumprida a prestação, o contrato se exaure [...]” 1. Nos contratos de execução continuada, as obrigações se renovam no tempo, não havendo uma só obrigação específica e definida, a ser cumprida em determinado prazo e depois de cujo adimplemento ficaria o devedor liberado do contrato. Nos contratos de execução continuada, o serviço é prestado enquanto contrato existir, já nos contratos de escopo o que interessa é a conclusão do objeto, sendo o prazo elemento acessório, condicionado ao objeto. São exemplos mais comuns de contrato de execução continuada os de limpeza e de vigilância; como típico contrato de escopo está o de obra pública.

7. O principal efeito da distinção supracitada é na questão do prazo contratual para adimplemento e na sua prorrogação, tanto que a Lei nº 8.666/93 dá tratamento distinto às formas de prorrogação de cada um dos tipos de contratos. Basta comparar o inciso II com o §1º, ambos do art. 57, quanto aos requisitos para que se possa autorizar uma prorrogação. Enquanto no contrato de escopo “o prazo de vigência se destina a delimitar o período de tempo para a execução da prestação pela parte”, nos de execução continuada “o prazo de vigência destina-se a estabelecer o período de tempo durante o qual a contratação produzirá efeitos.” 8. Note-se que, num tipo de contrato (o de escopo), o prazo depende do objeto. Assim, um contrato para execução de obra terá “X” dias a depender da dimensão da obra; o objeto (a obra) é que determina o prazo. Já no contrato de execução continuada, o serviço será prestado por tanto tempo quanto seja o prazo de vigência do contrato; no caso, o prazo de vigência é que determina o objeto (a prestação do serviço). Num caso (contrato de escopo), o objeto está no centro da contratação e o prazo é quem o rodeia; o prazo de vigência é estabelecido em função do objeto a ser executado. No outro caso (execução continuada), o prazo é que condiciona o objeto, uma vez que o serviço é prestado enquanto vigente o contrato. No contrato de escopo, o prazo é acessório e o objeto o que mais importa (principal), já no caso de execução continuada, o prazo durante o qual o serviço será prestado é primordial, condicionando a própria prestação do serviço.”

27. Dessa forma, **observa-se que há clara distinção entre os prazos de execução num contrato de escopo e num contrato de natureza contínua**, de modo que, nos contratos continuados o que importa para a prorrogação é seu período de vigência.

28. Os contratos que possuem prazo para conclusão de determinado serviço, mesmo com a aceitação do contratado pela suspensão, deverão ser prorrogados para que se possa retomar o serviço e findar o trabalho dentro do prazo previsto. O prazo previsto limita-se a ideia de conclusão em determinado período de tempo.

29. **Diferentemente ocorre com os contratos de caráter continuado**, como o presente contrato, em que poderá o gestor público dilatar o prazo do contratado, sem que haja um dever de agir, pois o prazo do negócio jurídico está vinculado à validade do contrato licitado e não à conclusão de determinado serviço.

30. **Outro ponto que inviabiliza a devolução do prazo é o limite legal de 60 meses.** De acordo com o artigo 57, inciso II da Lei nº 8.666/93 as prorrogações nos contratos de natureza continuada se limitam ao prazo de 60 (sessenta) meses:

*“Art. 57 (...) II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, **que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para administração, limitada a sessenta meses.**”*

31. Assim, entende-se, s.m.j, que a execução desses tipos de contrato deve ser efetivada durante o período de sua vigência, ou seja, observado o limite de 60 (sessenta) meses, **de modo que não há que se falar em “devolução” (prorrogação) do prazo de vigência, nem tampouco de alteração do prazo inicial de vigência do ajuste.**

32. Dessa forma, embora, excepcionalmente, seja possível suspender a execução de um serviço continuado, **não é possível suspender sua vigência, nem tampouco há que se falar em devolução de prazo na forma do artigo 79, §5º da Lei nº 8.666/93.** A situação encartada no mencionado dispositivo refere-se a contratos de escopo que atraem automaticamente a previsão do artigo 57, §1º da LLC, situação que não se assemelha à travada nos autos, justamente porque a prorrogação dos contratos de serviços contínuos tem como fundamento o artigo 57, inciso II.

33. Conforme dito acima, o prazo de vigência num contrato continuado é extremamente relevante para a sua execução, pois é nele que toda a efetivação do serviço tem de ocorrer. Ao contrário de um contrato de escopo em que, apesar da ordem administrativa de suspensão de execução do serviço, quando retomado, a Administração deverá conceder a devolução do prazo (prorrogação) por meio do devido termo aditivo, a fim de que a contratada entregue o objeto licitado. O que importa nessa espécie de serviço é o objeto. **No caso do serviço contínuo, o que importa é o prazo de vigência.**

34. Desse modo, a fim de resguardar a legalidade, vantajosidade, vinculação ao instrumento convocatório e demais princípios administrativos aplicados, **entende-se que a ordem de suspensão de execução nos contratos de serviços contínuos não tem o condão de alterar o prazo de vigência do ajuste, nem tampouco há que se falar em “devolução” (prorrogação) de prazo na forma do artigo 79, §5º da Lei nº 8.666/93, razão pela qual esta Procuradoria ressalta que a Administração deverá ficar em alerta e envidar esforços para dar seguimento a todo procedimento necessário para a prorrogação de prazo de vigência contratual, se essa for a sua vontade, antes que a vigência do presente contrato chegue ao seu termo final, sob pena de ocasionar a impossibilidade de sua prorrogação.**

35. Por fim, analisando a minuta do Termo Aditivo juntada, verifica-se que não houve, em geral, alteração substancial das cláusulas e condições dispostas no contrato originário, recomendando-se, apenas que a Administração atente-se para o correto preenchimento das informações necessárias à formalização de tal instrumento, onde for o caso.

36. Ademais, fica a Administração Pública orientada a realizar análise crítica sobre a viabilidade da suspensão da execução dos contratos, tendo em vista a existência de custos atinentes à manutenção dos instrumentos, como as despesas de mobilização e desmobilização, podendo ocasionar inevitável prejuízo ao erário.

III – CONCLUSÃO

37. Por todo o exposto, esta Procuradoria manifesta-se favoravelmente ao aditamento do presente contrato, **com as observações, orientações e recomendações acima, e desde que previamente atendidas, em especial, as seguintes:**

- a) alerta-se para o fato de que o prazo de vigência do contrato não fica suspenso durante a suspensão da execução, mostrando-se necessária a assinatura do competente termo aditivo para suas alterações, sempre que necessário;
- b) a Administração: I) ateste que o custo da paralisação não é superior ao da rescisão; II) ateste que a manutenção do contrato suspenso não é mais onerosa do que se o contrato estivesse ativo; III) ateste que a suspensão do contrato não é mais gravosa economicamente do que um novo processo licitatório;
- c) no que tange à minuta do Termo Aditivo juntada que Administração atente-se para o correto preenchimento das informações necessárias à formalização de tal instrumento, onde for o caso.

38. É o parecer.

Petrolina, 22 de julho de 2021.

(Documento assinado eletronicamente)
LECTÍCIA MARÍLIA CABRAL DE ALCÂNTARA
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223004772201910 e da chave de acesso b1a5f4d7

Documento assinado eletronicamente por LECTICIA MARILIA CABRAL DE ALCANTARA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 684812536 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LECTICIA MARILIA CABRAL DE ALCANTARA. Data e Hora: 22-07-2021 17:49. Número de Série: 9111082907646587215377189021. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



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

PARECER JURÍDICO (004.12) Nº 67/2021 - REIPROJUR (11.01.08)

Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO

Juiz de Fora-MG, 23 de Julho de 2021

Parecer_10-2021.pdf

Total de páginas do documento original: 8

(Assinado digitalmente em 23/07/2021 09:48)

OLIVIA GHETTI GOMES

COORDENADOR

2125457

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifsudestemg.edu.br/documentos/>
informando seu número: **67**, ano: **2021**, tipo: **PARECER JURÍDICO (004.12)**, data de emissão: **23/07**
/2021 e o código de verificação: **6ce2ae4105**