



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
NÚCLEO DE CONSULTORIA E ACESSORAMENTO
PARECER n. 300/2023/NCA/PFFUFPI/PGF/AGU**

NUP: 23111.015203/2023-77

INTERESSADOS: CAMPUS AMILCAR FERREIRA SOBRAL E COLÉGIO TÉCNICO DE FLORIANO/UFPI

ASSUNTOS: PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO EMERGENCIAL Nº 17/2023

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL. ART. 24, IV, DA LEI Nº 8.666/1993. PRAZO DE 180 DIAS: PRORROGAÇÃO. POSSIBILIDADE, EXCEPCIONALMENTE. 1. Solicitação de prorrogação de contrato emergencial para além dos 180 dias previstos em lei. 2. Excepcionalmente, desde que presentes determinadas condições, é permitida a prorrogação, conforme a jurisprudência do TCU. 3. Presença, *in casu*, de interesse público.

I - RELATÓRIO:

1. Trata-se de consulta sobre a possibilidade de **prorrogação do Contrato Emergencial nº 17/2023**, referente à contratação, em caráter emergencial, de serviços continuados de serviços de limpeza, asseio e conservação, em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, com fornecimento de materiais, ferramentas e equipamentos necessários para a execução dos serviços nas dependências da Universidade Federal do Piauí, Campus Amílcar Ferreira Sobral, assim como outros imóveis que venham a ser ocupadas pela IES na região de Floriano-PI, com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, que serão prestados nas condições estabelecidas no Termo de Referência

2. O processo de contratação emergencial foi examinado pelo **PARECER Nº 146/2023 – PF-UFPI/PGF/AGU** (fls. 582/590), oportunidade em que a contratação foi justificada, entre outros documentos, pelo Termo de Formalização da Demanda (fls. 03/09) e pelo documento "Justificativa para a Dispensa de Contratação" (fl. 117).

3. O contrato foi lavrado por 180 dias, conforme consta nos autos às folhas 3022/3028, com início da vigência em **15/06/2023** e encerramento em **12/12/2023**. E prossegue:

Nesse sentido, trata-se, o presente contrato, de Contratação Emergencial realizada face ao encerramento do Contrato de prestação de serviços continuados de serviços de limpeza, asseio e conservação, em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, com fornecimento de materiais, ferramentas e equipamentos necessários para a execução dos serviços nas dependências da Universidade Federal do Piauí, Campus Amílcar Ferreira Sobral, assim como outros imóveis que venham a ser ocupadas pela IES na região de Floriano-PI, com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva (Contrato nº 17/2023) e a não finalização do atual processo de licitação, por meio do Pregão Eletrônico nº 26/2023, para contratação de nova empresa em tempo hábil. Assim, conforme o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, sabe-se, também, acerca da vedação da prorrogação do contrato emergencial, conforme prevê a Cláusula Segunda - Vigência, do referido contrato (fls. 3022/3028). Contudo, a fim de manter a finalidade do objeto, requer-se a consideração dos precedentes de prorrogação do prazo para que não haja a interrupção abrupta do serviço na

Ocorre que a sessão do Pregão Eletrônico nº 26/2023, objeto da prorrogação do contrato 17/2023, ora sob análise, foi impugnada recentemente “conforme informações constantes na fl. 3034. Tal fato evidencia a impossibilidade da conclusão do certame licitatório em tempo hábil para a finalização da contratação no dia 12 de dezembro de 2023” (fls. 3034 e 3108), evidenciando-se, assim, o elevado risco da não conclusão do certame licitatório em tempo hábil para a finalização contratual do dia 12 de dezembro de 2023

(...)

Nesta oportunidade, ressalta-se que a abertura de processo para nova contratação emergencial poderia também acarretar os mesmos prejuízos caso se espere a finalização do Pregão nº 26/2023, face ao curto prazo para o encerramento do Contrato Emergencial nº 17/2023 vigente.

Dessa forma, reafirma-se, portanto, que o encerramento do atual Contrato Emergencial nº 17/2023, estabelecido para o dia 12 de dezembro de 2023, visa assegurar a continuidade na prestação dos serviços até que seja concluído o processo licitatório.

(...)

Desse modo, tendo em vista a extrema necessidade da manutenção do contrato, visando assegurar a continuidade da prestação dos serviços, o perigo iminente da não contratação da Empresa por meio do Pregão Eletrônico nº 26/2023 em tempo hábil à finalização do Contrato Emergencial nº 17/2023 (12 de dezembro de 2023), o tempo necessário para nova contratação emergencial, a disponibilidade orçamentária, assim como a manifestação de interesse pela prorrogação da Contratada (fl. 3013), solicita-se a prorrogação do contrato por igual período, de 180 (cento e oitenta) dias, ou até a finalização do processo licitatório, conforme a Lei nº 8.666/93, Decreto nº 3.555/2000, Decreto nº 9.507/2018 e IN/MPOG nº 05/2017, dentre outras legislações pertinentes.

4. Através da CONSULTA JURÍDICA Nº 3/2023 - GECON/PRAD (fls. 3108), foi apresentada a dúvida jurídica nos seguintes termos:

Diante dos fatos narrados acima, solicitamos **manifestação, com urgência, quanto a possibilidade de prorrogação do prazo de vigência do Contrato Emergencial nº 17/2023, bem como análise da Minuta do Primeiro Termo Aditivo (fls. 3075-3077).**

É o relatório. Passo à fundamentação.

II – FUNDAMENTAÇÃO

5. Sobre a contratação emergencial, assim dispõe a Lei nº 8.666/93:

Art. 24. É dispensável a licitação:

.....

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo

máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

6. Trata-se, pois, de regra clara, que veda a possibilidade de prorrogação de contratos emergenciais. A razão de ser (*mens legis*) do comando normativo é óbvia: **tal tipo de contratação, por si só uma hipótese extraordinária, deve ser temporária**, provisória. Por via de consequência, se a emergência foi causada por ação ou omissão administrativa, a legislação impõe, categoricamente, que Administração faça tudo o que lhe cabe para, no prazo máximo de 180 dias, sanar a situação que deu causa a uma contratação emergencial.

7. Uma regra jurídica peremptória como essa, em princípio, não pode ser submetida a juízo de ponderação. Entretanto, *excepcionalmente*, a aplicação de uma regra válida pode ser afastada episodicamente, quando as circunstâncias do caso concreto assim justificarem. A isso denomina-se "*derrotabilidade da regra*", que, na síntese de CARSTEN BACKER, "*deve ser entendida como a capacidade de acomodar exceções*" (In: *Regras, Princípios e Derrotabilidade*. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, n.º 102, p. 60, jan./jun. 2011).

8. Especificamente quanto ao dispositivo em comento, Marçal Justen Filho admite a hipótese de o prazo de 180 dias ser insuficiente, de modo a ser necessário prorrogá-lo. Confira-se:

Por outro lado, não se pode descartar de modo absoluto a possibilidade de situações concretas em que a eliminação do risco de dano envolva uma atuação que ultrapassará necessariamente o prazo de 180 dias. Um exemplo permite compreender a questão. Suponha-se um acidente numa usina termonuclear. Imagine-se que as intervenções necessárias à eliminação do risco envolvam uma série ordenada de atividades, que devem respeitar prazos mínimos. Admita-se que o somatório desses prazos ultrapassa a 180 dias. E se reconheça a impossibilidade, inclusive por razões de responsabilidade contratual, da contratação de sujeitos diversos para o desenvolvimento dessas atividades contínuas. Nesse caso, a contratação emergencial deverá necessariamente superar o prazo mínimo de 180 dias, sem que tal configure violação à ordem jurídica.

.....

Pelas mesmas razões, a prorrogação dos prazos contratuais, ainda que indesejável, não pode ser proibida em termos absolutos. Nesse ponto, a lei deve ser interpretada em termos. A prorrogação poderá ocorrer, dependendo das circunstâncias supervenientes.

.....

A autoridade responsável deve formalizar nos autos do procedimento administrativo as razões para eventual prorrogação do prazo de 180 dias na execução do contrato ou para a adoção de solução de cunho satisfativo. Esse tipo de solução será válida e admissível quando for evidenciado que toda a diligência possível foi aplicada na execução do contrato e que a eliminação da situação emergencial não foi viável por razões alheias à vontade das partes."

(JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: RT, 2019, p. 499)

9. O Tribunal de Contas da União corrobora esse entendimento, como é possível ver nos trechos acórdãos seguintes:

"É possível a prorrogação contratual emergencial acima de 180 dias, em hipóteses restritas, resultantes de fato superveniente, e desde que a duração do contrato se estenda por lapso de tempo razoável e suficiente para

enfrentar a situação emergencial". (Acórdão 1801/2014, Rel. Min. Raimundo Carreiro)

"Mesmo em afronta à lei, diante do propósito de atendimento do interesse público pela não interrupção do serviço de fornecimento de medicamentos à população, admite-se prorrogação excepcional dos contratos de fornecimento de medicamentos firmados mediante dispensa por motivo de emergência". (Acórdão 3262/2012, Rel. Min. Aroldo Cedraz)

"O limite de 180 dias estabelecido para a duração de contratos emergenciais pode ser ultrapassado quando o objeto a ser executado além desse prazo preencher as seguintes condições: i) urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares e ii) somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa." (Acórdão 106/2011, Rel. Min. Ubiratan Aguiar)

"As contratações diretas amparadas no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 - emergência ou calamidade pública-, podem, excepcionalmente e atendidas determinadas condições, ultrapassar 180 dias." (Acórdão 3238/2010, Rel. Min. Benjamin Zymler)

"As limitações impostas às contratações por emergência devem ser interpretadas em face do interesse público, não possuindo fim próprio e autônomo. Logo, diante de situação peculiar, o prazo de 180 dias pode ser excepcionalmente ultrapassado para o atendimento do interesse público." (Acórdão 1901/2009, Rel. Min. Augusto Sherman)

"O limite de 180 dias imposto às contratações por emergência deve ser interpretado com cautela, podendo tal dimensionamento ser ultrapassado, se essa alternativa for indispensável a evitar o perecimento do interesse público a ser protegido." (Acórdão 2024/2008, Rel. Min. Benjamin Zymler)

"É possível, em casos excepcionais, firmar termo aditivo para prorrogar contrato oriundo da dispensa de licitação por emergência, por período adicional estritamente necessário à conclusão da obra ou serviço, além do prazo máximo fixado em lei, desde que essa medida esteja fundamentada na ocorrência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que impossibilite a execução contratual no tempo inicialmente previsto." (Acórdão 1941/2007, Rel. Min. Ubiratan Aguiar)

10. No presente caso, a prorrogação se dá em razão de ainda não ter sido finalizado o processo de licitação em curso, por meio do pregão eletrônico nº 26/2023, para contratação de nova empresa. Na justificativa, foi informado ainda:

Ocorre que a sessão do Pregão Eletrônico nº 26/2023, o qual se refere a contratação de serviços continuados de serviços de limpeza, asseio e conservação, em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, com fornecimento de materiais, ferramentas e equipamentos necessários para a execução dos serviços nas dependências da Universidade Federal do Piauí, Campus Amílcar Ferreira Sobral, assim como outros imóveis que venham a ser ocupadas pela IES na região de Floriano-PI, foi impugnada recentemente gerando a necessidade suspensão e posterior republicação que *"no dia (24/11/2023), nessa segunda publicação o pregão ficou marcado para*

começar no dia 06/12/2023” e “No dia 01/12/2023 foi recebido uma nova impugnação, que ainda está sendo analisada pelo setor requisitante, no momento”, (fl. 3034) evidenciando-se, assim, a impossibilidade da conclusão do certame licitatório em tempo hábil para a finalização contratual do dia 12 de dezembro de 2023, conforme declara a Gerência de contratos/PRAD na consulta jurídica à folha 3108.

11. Trata-se, portanto, de fato superveniente ao contrato, cuja nova duração se estende por lapso de tempo razoável e, conforme consta no Relatório de Impacto de Descontinuidade do Contrato(fl. 3011) **há o evidente interesse público na prorrogação**, eis que serviço, ora prestado pela empresa AGAPE CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, é continuado e essencial para manutenção das atividades do Campus Amílcar Ferreira Sobral, assim como outros imóveis que venham a ser ocupadas pela IES na região de Floriano-PI, a qual presta serviço de limpeza.

12. A situação emergencial é caracterizada quando demonstrada sua existência concreta, bem como os prejuízos irreparáveis advindos de seu não atendimento. Deve-se demonstrar ainda que a contratação direta será capaz de evitar tais prejuízos ou, ao menos, minimizá-los. Assim, tem-se que a situação emergencial autorizadora da contratação direta estará caracterizada quando:

- For demonstrado, por meio de dados e fatos, que se trata de uma situação de emergência efetiva e concreta;
- For demonstrado que tal situação acarretará prejuízos efetivos e irreparáveis ao interesse público (comprometimento à segurança de pessoas ou bens); e
- For caracterizado que a contratação direta é o meio capaz de evitar o prejuízo.

13. É necessária, portanto, uma ampla e robusta justificativa que apresente todos os elementos técnicos, dados e fatos que, em seu conjunto, amparem a opção do gestor pela contratação direta. Ademais, tal prorrogação excepcional deve se limitar ao tempo necessário à celebração de um novo contrato, adstrito ao prazo máximo de 12 (doze) meses previsto no §4o do art. 57 da Lei no 8.666/1993.

14. Neste ponto, como se trata de prorrogação de um contrato que já feito em regime emergencial, a princípio pelo prazo de 180 dias, **o aditivo sob nenhuma hipótese deverá ultrapassar os outros 180 dias, inclusive deve se contemplar a possibilidade de extinção antecipada do ajuste, sem a necessidade de pagamento de indenização ao contratado, no caso de o novo acordo ser assinado antes do prazo inicialmente estimado.**

15. No que concerne à minuta de Primeiro Termo Aditivo ao Contrato 17/2023, cópia do referido termo foi juntada às fls. 3075/3077, tendo as exigências legais pertinentes sido devidamente atendidas. **Contudo, é indispensável a indicação do foro da Seção Judiciária do Piauí - JFPI**, considerando a determinação do art. 109, I da Constituição Federal. Entendo, assim, viável a prorrogação contratual.

16. Anote-se que, caracterizada a situação emergencial, pouco importa que a situação adversa tenha se originado da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão, **pois o interesse público não pode ser sacrificado pela incúria do gestor**. Sobre o tema, leciona Jorge Ulysses Jacoby Fernandes:

“Efetivamente, se ficar caracterizada a emergência e todos os outros requisitos estabelecidos nesse dispositivo, que serão estudados a seguir, pouco importa que a mesma decorra da inércia do agente da administração ou não! Caracterizada a tipificação legal, não pode a sociedade ser duplamente penalizada pela incompetência de servidores públicos ou agentes públicos: dispensa-se a licitação em qualquer caso. Obviamente, não deve a situação ficar sem providências acauteladoras ou de caráter didático-pedagógicas, sob pena de esse dispositivo vir a tornar-se de tal modo permissivo que acabe por anular o princípio da licitação (...)

Caracterizados os pressupostos do artigo, deve a contratação ser efetivada, apurando-se com rigor a responsabilidade pela desídia que ficar provada.”

17. No caso ora sob exame, se entende que, tratando-se de serviços essenciais o desenvolvimento das atribuições institucionais da UFPI (serviço de limpeza, asseio e conservação), e em virtude do encerramento do contrato anterior (Contrato no 17/2023) antes da conclusão do procedimento licitatório inaugurado para contratação dos serviços de que se trata, de acordo com o que consta dos autos, tem-se que resta atendido o pressuposto legal para possibilitar a prorrogação pretendida.

18. É necessário, ainda, que o órgão adote providências para apurar se houve responsabilidade funcional pelo fato de não ter sido concluído o procedimento licitatório em tempo hábil, fato que, embora não impeça a contratação emergencial, exige medidas relativas à apuração de eventual responsabilidade funcional.

19. É o que consta da Orientação Normativa nº 11/2009 da AGU, de observância obrigatória por este órgão jurídico, que assim dispõe:

"A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei"

20. Logo, cabe à Administração interessada apurar se houve desídia, má gestão ou falta de planejamento adequado e, em caso afirmativo, promover a apuração de responsabilidades, de acordo com a ON AGU no 11/2009 acima transcrita.

21. Neste ponto, se recomenda também a adoção das providências cabíveis para a conclusão do devido procedimento licitatório, tendo por fim a contratação dos serviços de que se trata, antes da extinção do contrato emergencial ora sob exame; bem como seja anexada ao presente feito a respectiva documentação comprobatória.

22. Por fim, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 55, XIII c/c arts. 27 a 33, da Lei no 8.666/1993).

23. Compete ao gestor verificar a situação da contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- ✓ Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- ✓ Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN
- ✓ Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- ✓ Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho
- ✓ Nacional de Justiça - CNJ
- ✓ Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU;
- ✓ Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

24. Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal, nos termos do artigo 27, V, da Lei no 8.666, de 1993.

25. No caso em tela, **importa ressaltar que, conforme itens 2.1 e 4 da Lista de Verificação para Contratação de Serviços (fls 3105/3107), a empresa encontra-se com o SICAF e o CADIN irregular, conforme fls 3046, 3054, 3055, 3086.** Contudo, foi feita a notificação para

regularização, conforme fls. 3060 a 3062 e 3092), **devendo a administração juntar aos autos documentos que comprovem essa regularidade, pelo que fica a recomendação para a observância das regras legais no momento de eventual contratação/prorrogação, juntando-se os documentos pertinentes e atualizados.**

26. Cumpre registrar, o posicionamento jurídico que prevalece no âmbito do TCU quanto a abrangência da aplicação da sanção do impedimento temporário de licitar, previsto no art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93, nos contratos regidos por este diploma legal, como é o caso do contrato ora sob análise. **O Tribunal de Contas da União consolidou entendimento de que "a sanção prevista no art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993 (suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração) tem aplicação restrita ao órgão ou entidade que a cominou"** (Acórdão: 1793/2011 – Plenário, relator: VALMIR CAMPELO, data de julgamento: 6/7/2011), enquanto que **o Superior Tribunal de Justiça construiu jurisprudência no sentido de que "a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei nº 8.666/1993, não produz efeitos apenas em relação ao ente federativo sancionador, mas alcança toda a Administração Pública"** (STJ – AgInt no Resp: 1382362 PR 2013/0134522-6, relator: ministro GURGEL DE FARIA, data de julgamento: 7/3/2017, T1 – TURMA, data de publicação: DJe 31/3/2017)

27. Por fim, concluindo a questão, tem-se o entendimento da PGF, ao qual se vincula este órgão, que deve ser observado ainda nos termos do art 34, § 3º inciso I da IN 3/2018:

Enunciado	Consultivo	88	LICITAÇÕES
A penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração (artigo 87, inciso III, Lei n 8.666/1993) proíbe a participação de empresas em licitações e contratações do ente responsável pela aplicação da sanção. A penalidade de impedimento de licitar (artigo 7º da Lei 10.520/2002) somente veda a participação de empresas em licitações e contratações em toda a Administração Pública Federal se a penalidade houver sido aplicada por ente federal.			
Fonte:	Parecer n.	00008/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU.	NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 39).

Enunciado	Consultivo	90	LICITAÇÕES
As penalidades de suspensão (artigo 87, inciso III, Lei n. 8666/1993), de declaração de inidoneidade (artigo 87, inciso IV, Lei 8666/1993) e de impedimento (artigo 7º da Lei n. 10.520/2002) impostas ao contratado impedem a renovação contratual (artigo 57, incisos II, e IV, Lei n. 8.666/1993), mas não vedam a prorrogação dos prazos de contratada amparada exclusivamente nas hipóteses do §1º do artigo 57 e do §5º do artigo 79 da Lei n. 8.666/1993.			
Fonte:	Parecer n	00008/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU.	NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 39).

28. Recomenda-se, assim, a consulta atualizada a todos os aludidos cadastros, bem como coleta da declaração supra e saneamento dos documentos acima relacionados, **sendo de responsabilidade da Administração zelar pela manutenção das condições de habilitação da contratada para realização dos aditivos contratuais.**

III - CONCLUSÃO

29. Ante o exposto, 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 possibilidade da prorrogação contratual emergencial pretendida, estando o feito, pois, apto a prosseguir em seus ulteriores atos, termos e trâmites desde que sejam observadas as cautelas e atendidas previamente as recomendações assinaladas, **em especial as constantes dos itens 12, 13, 15, 19 e 24 a 28. Todavia, restará configurada a impossibilidade para prorrogação em se constatando a penalidade prevista no item 27, caso confirmada pela administração.**

30. 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".

É o Parecer. Encaminhe-se ao Gabinete do Reitor.

Teresina, 12 de dezembro de 2023.

VIRGOLINO DA SILVA COELHO NETO

Procurador Federal

Procurador-Chefe Adjunto da PFUFPI