



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS
CONGÊNERES

PARECER REFERENCIAL n. 00025/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.144661/2019-95

INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL DE MATERIAL E PATRIMÔNIO - CGMAP/SAA/MS E OUTROS

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. TERMO ADITIVO. SUSPENSÃO INTEGRAL DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. RETOMADA DA EXECUÇÃO CONTRATUAL. PRORROGAÇÃO DO PRAZO. TERMO ADITIVO.

- a) Seja na suspensão unilateral ou na consensual do contrato administrativo, a sustação integral da execução traz como um de seus efeitos a prorrogação automática do seu cronograma de execução, por igual tempo.
- b) Esta prorrogação não dependerá de eventual vontade administrativa, ela será um efeito imediato do impedimento, sustação ou paralisação integral do contrato.
- c) Optando-se pela retomada da execução contratual, natural que se reconheça, nas hipóteses de suspensão integral, seja decorrente de uma suspensão unilateral ou consensual, seja em contratos de prestação continuada ou de escopo, a prorrogação (recomposição) do período suspenso, como um efeito geral.
- d) É possível que seja necessária uma ampliação do prazo original para além do período suspenso, hipótese que exige demonstração cabal da ocorrência de fato gerador a justificar a ampliação do prazo por um período superior ao da suspensão.
- e) Sendo a suspensão formalizada através de termo aditivo, sem a definição prévia de seu termo final, correta a adoção de idêntico instrumento para formalizar a retomada da execução contratual.
- f) Embora, na hipótese em que a suspensão foi decidida consensualmente, seja recomendável que a decisão de retomada seja definida também consensualmente, não há vedação a que, deixando de existir o fato justificador da suspensão, possa a Administração decidir unilateralmente pela retomada da execução contratual, estabelecendo prazo razoável para o início das atividades, pelo contratado.

Senhor Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação para análise e manifestação jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, acerca da pretensão administrativa de retomada dos prazos de execução e de vigência de contrato administrativo que foi suspenso em virtude das restrições atinentes ao enfrentamento da Pandemia COVID-19.

2. Através do Despacho CGPO/SCTIE (0014946989), a área gestora apresentou documentos demonstrando que o representante legal da empresa informou estar, atualmente, com obras em andamento na região, sem qualquer atraso em virtude da pandemia do novo coronavírus e com a adoção das medidas de segurança recomendadas pelas autoridades sanitárias.

3. A DICONT, conforme Nota Informativa 89 (0015001483), promoveu a análise do pleito, instruindo-o e elaborando a Minuta do 2º Termo Aditivo (0015001159).

4. Em razão disto, a Subsecretaria de Assuntos Administrativos emitiu Despacho (0015039280), encaminhando os autos à Consultoria Jurídica para análise da Minuta (0015001159) e emissão de Parecer, em cumprimento ao disposto no parágrafo único do artigo 38, da Lei nº 8.666/93. O referido Despacho solicitou a avaliação sobre a possibilidade de que o Parecer Jurídico emitido o fosse com **natureza referencial**, "preferencialmente abrangendo tanto os casos de suspensões **unilateral** quanto **consensual**", tendo em vista as reiteradas formalizações de Termos Aditivos que suspenderam os contratos de execução de obras e instalação de equipamentos de infraestrutura para a implantação de solução de Radioterapia, em razão da pandemia do coronavírus".

5. Os autos estão instruídos no âmbito do SEI-MS, no qual destacamos os seguintes documentos:

0014914479	Ofício nº 205/2020	19/05/2020	CGPO/SCTIE
0014946989	Despacho	21/05/2020	CGPO/SCTIE
0014990103	Despacho	25/05/2020	CGMAP
0015001159	Minuta	26/05/2020	DICONT
0015001483	Nota Informativa 89	26/05/2020	DICONT
0015013659	Despacho	26/05/2020	CCLIC
0015020058	Despacho	26/05/2020	CGMAP
0015039280	Despacho	27/05/2020	SAA

6. Vale registrar que esta Consultoria Jurídica já emitiu o Pareceres Referenciais n. 00018/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU e n. 00019/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, sobre as hipóteses de suspensão consensual e unilateral dos contratos administrativos em referência, em função das das restrições à execução contratual decorrentes das medidas de enfrentamento à COVID-19.

7. É o sucinto relato.

2. DA FIGURA DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

8. O procedimento ordinário para pactuação de termos aditivos aos contratos administrativos envolve a análise prévia da respectiva minuta, pelo órgão de assessoramento jurídico, conforme dispõe o artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

9. No entanto, o elevado número de processos repetitivos versando sobre assuntos semelhantes tem, inevitavelmente, o efeito reflexo de tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional. Em razão de situações como a narrada, a Advocacia Geral da União (AGU) publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, possibilitando a figura da Manifestação Jurídica Referencial:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADVOGADO GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/200912, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:I Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.II Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

RETIFICAÇÃO: Na Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 98, de 26 de maio de 2014, Seção 1, pág. 29, onde se lê: "Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014...", leia-se: "Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014...".

10. Da leitura da Orientação Normativa em apreço, depreende-se a expressa autorização, no âmbito da AGU, para elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como sendo aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

11. Dessa forma, com a manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada pelo órgão jurídico, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Advocacia-Geral da União.

12. A grosso modo, a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado.

13. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência

(art.37, *caput*, da Constituição Federal), que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda desta Consultoria Jurídica, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras questões jurídicas.

14. Tal medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, consoante se infere da leitura do excerto abaixo transcrito:

15. Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações “in abstrato”, a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica. (Enunciado nº 34 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União).

16. Tal iniciativa foi analisada e aprovada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme notícia divulgada no Informativo TCU nº 218/2014:

Informativo TCU nº 218/20143. É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes. Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegara obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado “envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal”. Segundo o relator, o cerne da questão “diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de ‘manifestação jurídica referencial’, a qual, diante do comando (...) poderia não ser admitida”. Nesse campo, relembrou o relator que a orientação do TCU “tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes”, posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e “a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado”, sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que “o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma”. Acórdão 2674/2014 Plenário, TC 004.757/20149, relator Ministro Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.

17. Do acima exposto, pode-se concluir que:

- A manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas;
- A adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria.
- A elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: i) a ocorrência de embargo à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e
- a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

18. É o que se passará, agora, a fazer.

2.1 DO CABIMENTO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL NO CASO DOS AUTOS

19. A elaboração de **manifestação jurídica referencial** depende da comprovação, sob pena de invalidade, de dois requisitos: **i)** do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, que, de acordo com a ON nº 55, deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e, **ii)** da singeleza da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que deve-se restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos.

20. No caso dos autos, tendo em vista a urgência do procedimento, os diversos processos já instaurados e as alegadas "reiteradas formalizações de Termos Aditivos", decorrentes das retomadas de execuções contratuais suspensas, em função do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, esta Consultoria Jurídica emitirá o presente parecer para subsidiar a área, promovendo maior celeridade possível nas aquisições.

21. De todo modo, para que a análise individualizada dos processos reste dispensada, faz-se necessário que a área técnica interessada ateste, de forma expressa, que o caso concreto veiculado por cada processo administrativo se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

2.2 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

22. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas dos editais e seus anexos.

23. Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

24. Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos (Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, "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").

25. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

26. Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

27. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

28. Em síntese, a pretensão administrativa envolve a retomada da execução de contrato que foi suspenso anteriormente, de forma consensual ou unilateral, tendo em vista as ações de enfrentamento da à pandemia do COVID-19 (Coronavírus).

29. Em relação à possibilidade de suspensão, unilateral ou consensual, da execução contratual e seus efeitos, ela já foi tratada no bojo dos Pareceres Referenciais n. 00018/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU e n. 00019/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, bem como no Parecer PARECER n. 00479/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU.

30. Como é ressaltado, o mundo está enfrentando uma grave crise de saúde pública, em razão da pandemia relacionada ao Coronavírus, com evidentes reflexos imediatos e mediados na economia. Entre outros fatores, as medidas adotadas pelo Poder Público para combater a ampliação do contágio, em virtude da alta transmissibilidade do referido vírus e sua agravada mortalidade em determinados grupos de risco, acabaram impactando a continuidade da execução de alguns contratos administrativos.

31. Por conta disso, em diversas contratações, optou-se pela suspensão, unilateral ou consensual, da execução contratual.

32. Não há dúvida sobre a possibilidade de realizar-se a suspensão integral da execução contratual, seja de forma unilateral ou consensual. Esta possibilidade restou expressa na manifestação exarada por esta Consultoria, através do Parecer Referencial n. 00018/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. SUSPENSÃO CONSENSUAL DE CONTRATO ADMINISTRATIVO EM FUNÇÃO DAS RESTRIÇÕES À EXECUÇÃO CONTRATUAL DECORRENTES DAS MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19.

I - a suspensão contratual pode se dar através de três formas: a) unilateralmente pela Administração, b) unilateralmente pelo contratado e c) consensualmente;

II - a Administração Pública detém a prerrogativa administrativa implícita de determinar a suspensão temporária da execução contratual unilateralmente, mesmo sem concordância do particular;

III - o particular apenas detém a prerrogativa de suspensão unilateral quando diante dos inadimplementos contratuais indicados pelos incisos XIV e XV do artigo 78 da Lei nº 8.666/93, e mesmo assim, apenas se tais fatos jurídicos não forem caracterizados em período de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra;

IV - no período de calamidade pública decorrente do combate à pandemia do COVID-19, inexiste direito à suspensão contratual unilateral por parte do particular;

V - é possível a suspensão do contrato administrativo de forma consensual, mediante a avaliação de conveniência e oportunidade pela Administração e aceite da empresa contratada;

VI - as hipóteses de alteração consensual previstas pelo inciso II do artigo 65 da Lei nº 8.666/93 devem ser compreendidas como exemplificativas;

VII - como efeito geral da suspensão contratual consensual, temos a prorrogação dos prazos contratuais;

VIII - na hipótese em que a suspensão da execução ocorreu por fato do princípio ou força maior, em data anterior ao da assinatura do termo, esta data pode ser indicada como termo inicial da suspensão, com reconhecimento retroativo pelo termo aditivo, desde que haja comprovação, nos autos, do impedimento, paralisação ou sustação do contrato, decorrente de fato impeditivo legitimador da prorrogação;

X - Na hipótese de inexistência desta comprovação, o termo inicial da suspensão será o da assinatura do termo aditivo. (Grifo nosso).

33. Noutro diapasão, a atual pretensão administrativa não envolve a suspensão contratual; ao revés, ela envolve a intenção de retomada da execução contratual. Nesse sentido, o termo aditivo define que seu objeto é "cessar os efeitos da suspensão", prorrogando o prazo de vigência contratual pelo período de suspensão.

34. Como defendido no Parecer n. 00479/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, como efeito geral da suspensão contratual integral, temos a prorrogação dos prazos contratuais. Nos termos do §1º do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, uma vez suspenso o contrato, em sua retomada será admitida a prorrogação dos prazos:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis. (Grifo

nosso)

35. Como é evidente, a crise de saúde pública e as repercussões geradas pelas ações de combate ao COVID-19, com a política de confinamento e as restrições enquadram-se na hipótese de "superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato".

36. Gabriela Périco destaca que a hipótese do inciso II permite a prorrogação do prazo em razão de eventos que caracterizem caso fortuito, força maior, fato da administração e fato do princípio, sendo pouco útil a caracterização entre um ou outro conceito, mas sendo importante a impossibilidade de evitar o fato e seus efeitos (PÉRCIO, Gabriela Verona. Contratos administrativos: manual para gestores e fiscais. Curitiba: Juruá, 2015. p. 125).

37. Além da previsão constante no inciso II, que admite as hipóteses de suspensão consensual e unilateral pela Administração, o interesse administrativo de suspender o contrato também legitimaria a subsunção ao inciso III, acima transcrito, na hipótese de suspensão unilateral.

38. Seja na suspensão unilateral ou na consensual do contrato, a sustação integral da execução traz, como um de seus efeitos, a prorrogação automática do seu cronograma de execução, por igual tempo. Tal regra consta expressa no §5º do artigo 79 da Lei nº 8.666/93:

Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser:

- I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do artigo anterior;
- II - amigável, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração;
- III - judicial, nos termos da legislação;

(...)

§ 5º Ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo. (Grifo nosso)

39. O § 5º do artigo 79 faz referência a uma "prorrogação automática" do cronograma de execução. Isso significa dizer que, ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente, pelo período prejudicado (igual tempo). Esta prorrogação não dependerá de eventual vontade administrativa, ela será um efeito imediato do impedimento, sustação ou paralisação integral do contrato.

40. Neste diapasão, optando-se neste momento pela retomada da execução contratual, natural que se reconheça, nas hipóteses de **suspensão integral**, seja decorrente de uma suspensão unilateral ou consensual, seja em contratos de prestação continuada ou de escopo, a prorrogação (recomposição) do período suspenso, como um efeito geral.

41. É possível, inclusive, dependendo do tempo de suspensão e de eventuais repercussões geradas para a continuidade da obra, que seja necessária uma ampliação do prazo original para além do período suspenso. Nesta hipótese, contudo, não estaríamos diante de um efeito geral e automático, sendo necessária a demonstração cabal da ocorrência de fato gerador a justificar a ampliação do prazo por um período superior ao da suspensão.

42. Por fim, tendo a suspensão sido formalizada através de termo aditivo, sem a definição prévia de seu termo final, correta a adoção de idêntico instrumento para formalizar a retomada da execução contratual.

43. Na hipótese em que a suspensão foi decidida consensualmente, parece-nos mais adequado que a decisão de retomada seja definida também consensualmente. De qualquer forma, entendemos que não há vedação a que, deixando de existir o fato justificador da paralisação (no caso, as restrições decorrentes da pandemia), possa a Administração decidir unilateralmente pela retomada da execução contratual, estabelecendo prazo razoável para o início das atividades, pelo contratado.

3.1 Da análise jurídica da minuta analisada

44. Em relação à minuta de termo aditivo para retomada da execução contratual, cumpre salientar que não há expressos requisitos definidos pelo legislador.

45. Dessa maneira, não há óbice à confecção de uma minuta de conteúdo simples.

46. Em relação à cláusula primeira, que define o objeto, seu texto assim descreve:

- a) Cessar os efeitos da suspensão unilateral dos prazos de execução e de vigência do **Contrato Administrativo nº 08/2020**;
- b) Prorrogar o prazo de vigência contratual pelo exato período compreendido entre o dia 20 de março de 2020 até a assinatura do presente Termo.

47. Parece-nos acertada a redação da referida cláusula, uma vez que ela prorroga o prazo de execução contratual no período equivalente ao da suspensão ocorrida.

48. A cláusula segunda define que a **CONTRATADA** deverá prestar garantia correspondente a 5% (cinco por cento) do valor do contrato, conforme disposto no art. 56, §1º, da Lei nº 8.666/1993 e no item 8 do Edital.

49. Tendo em vista que esta manifestação possui caráter referencial, convém observar que a disposição da cláusula deverá se adaptar ao caso concreto, pela manutenção das regras de garantia estabelecidas no contrato original, que precisarão ser renovadas ou acrescidas quando foram afetadas pela suspensão contratual.

50. A cláusula terceira define que a **CONTRATANTE** providenciará a publicação do extrato do Termo Aditivo na imprensa oficial até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data.

51. A cláusula quarta prescreve que permanecem inalteradas as demais cláusulas e condições do contrato original e de outros instrumentos não modificadas por este Termo Aditivo.

52. Não identificamos óbice ao texto do referido instrumento, nem à pretensão de firmar-se termo aditivo para a retomada da execução contratual, tendo por pressuposto a informação nos autos de que inexiste impedimento à continuidade da mesma.

4. CONCLUSÃO

53. Ante o exposto, primeiramente, convém firmar as seguintes balizas, acerca da possibilidade de retomada da execução dos contratos administrativos.

a) Seja na suspensão unilateral ou na consensual do contrato administrativo, a sustação integral da execução traz como um de seus efeitos a prorrogação automática do seu cronograma de execução, por igual tempo.

b) Esta prorrogação não dependerá de eventual vontade administrativa, ela será um efeito imediato do impedimento, sustação ou paralisação integral do contrato.

c) Optando-se pela retomada da execução contratual, natural que se reconheça, nas hipóteses de **suspensão integral**, seja decorrente de uma suspensão unilateral ou consensual, seja em contratos de prestação continuada ou de escopo, a prorrogação (recomposição) do período suspenso, como um efeito geral.

d) É possível que seja necessária uma ampliação do prazo original para além do período suspenso, hipótese que exige demonstração cabal da ocorrência de fato gerador a justificar a ampliação do prazo por um período superior ao da suspensão.

e) Sendo a suspensão formalizada através de termo aditivo, sem a definição prévia de seu termo final, correta a adoção de idêntico instrumento para formalizar a retomada da execução contratual.

f) Embora, na hipótese em que a suspensão foi decidida consensualmente, seja recomendável que a decisão de retomada seja definida também consensualmente, não há vedação a que, deixando de existir o fato justificador da suspensão, possa a Administração decidir unilateralmente pela retomada da execução contratual, estabelecendo prazo razoável para o início das atividades, pelo contratado.

54. Firmadas tais premissas basílicas e atendidas as recomendações apontadas neste Parecer Referencial, resguardando-se o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador, as questões de ordem fática e técnica e as valorações de cunho econômico-financeiro, o procedimento estará apto para a produção de seus regulares efeitos.

55. É necessário que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação, consoante exigência contida no item I da ON. AGU n. 55, de 23 de maio de 2014.

56. Deve, ainda, o Administrador inserir cópia da presente manifestação referencial no SEI-MS, dando conhecimento aos setores competentes, e acostar em cada um dos autos com pretensões administrativas similares.

57. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a esta CGLICI/CONJUR/MS para exame individualizado, mediante formulação dos

questionamentos jurídicos específicos.

58. Diante do teor do Memorando Circular nº 048/2017-CGU/AGU, recomenda-se o encaminhamento da presente manifestação jurídica referencial para ciência da Consultoria Geral da União, solicitando a abertura de tarefa ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF/CGU/AGU), para ciência.

59. Além disso, recomenda-se o envio dos autos à Chefe do Serviço de Apoio aos Sistemas de Tramitação de Documentos, para alimentação da página da Consultoria Jurídica e também à Chefe de Gabinete da Consultoria Jurídica, para inserção na página do Ministério da Saúde.

60. Sugere-se o envio dos autos à Subsecretaria de Assuntos Administrativos, para ciência e providências.

À consideração superior.

Brasília, 03 de junho de 2020.

RONNY CHARLES LOPES DE TORRES
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000144661201995 e da chave de acesso 0cc1e0a6

Documento assinado eletronicamente por RONNY CHARLES LOPES DE TORRES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 436539511 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RONNY CHARLES LOPES DE TORRES. Data e Hora: 03-06-2020 10:30. Número de Série: 58639075122848610471040938922. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS
CONGÊNERES

DESPACHO n. 02467/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.144661/2019-95

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA SAÚDE E OUTROS.

ASSUNTOS: Retomada dos prazos de execução e de vigência de contrato administrativo que foi suspenso em virtude das restrições atinentes ao enfrentamento da Pandemia COVID-19.

URGENTE - COVID-19

1. Aprovo o Parecer Referencial n. 00025/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, da lavra do Advogado da União Ronny Charles Lopes de Torres, por seus fundamentos e conclusões.
 2. Importante esclarecer que apesar do presente NUP tratar de um caso específico, a manifestação é referencial e poderá ser utilizada em todos os casos que versem sobre o mesmo assunto, no entanto, faz-se necessário que a área técnica interessada ateste, de forma expressa, que o caso concreto veiculado por cada processo administrativo se amolda aos termos do parecer jurídico referencial e atende os requisitos ali delineados.
 3. Diante do exposto, sugere-se o envio dos autos:
 - a) à Subsecretaria de Assuntos Administrativos - SAA e à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos -SCTIE, para ciência e providências;
 - b) À Diretoria de Integridade, para ciência;
 - c) ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas da CGU, para ciência;
 - d) à Chefe do Serviço de Apoio aos Sistemas de Tramitação de Documentos, para alimentação da página da Consultoria Jurídica;
 - e) à chefe de Gabinete da Consultoria Jurídica, para inserção na página do Ministério da Saúde.
- À consideração superior.

Brasília, 03 de junho de 2020.

JAMILLE COUTINHO COSTA
Advogada da União

Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres
CGLICI/CONJUR-MS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000144661201995 e da chave de acesso 0cc1e0a6

Documento assinado eletronicamente por JAMILLE COUTINHO COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 437185602 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JAMILLE COUTINHO COSTA. Data e Hora: 03-06-2020 14:51. Número de Série: 26768818708213377467682774993. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO G, EDIFÍCIO SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA/DF, CEP 70058-900

DESPACHO n. 02469/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.144661/2019-95

INTERESSADA: Subsecretaria de Assuntos Administrativos - SAA/SE/MS.

ASSUNTO: Parecer Referencial. Retomada dos prazos de execução e de vigência de contrato administrativo que foi suspenso em virtude das restrições atinentes ao enfrentamento da Pandemia COVID-19.

URGENTE

1. Aprovo o PARECER REFERENCIAL n. 00025/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, da lavra do Advogado da União Ronny Charles Lopes de Torres, e o DESPACHO n. 02467/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito pela Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, Advogada da União Jamille Coutinho Costa, ambos de 03/06/2020, adotando seus fundamentos e conclusões, e na forma de manifestação jurídica referencial referente à retomada dos prazos de execução e de vigência de contrato administrativo que foi suspenso em virtude das restrições atinentes ao enfrentamento da Pandemia COVID-19.

2. Observa-se que por se tratar de manifestação jurídica referencial está dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, nos autos dos processos que guardarem relação inequívoca e direta com o tema ora analisado, sendo necessário que a área técnica:

- i)** ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda à referida manifestação; e
- ii)** extraia cópia da manifestação referencial, com respectivos despachos de aprovação, e acoste aos autos em que se pretende a aprovação.

3. Nestes termos, ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que:

- o **a**) junte as presentes manifestações ao sistema SEI e encaminhe os autos virtuais à Subsecretaria de Assuntos Administrativos - SAA/SE/MS, para ciência e demais providências cabíveis;
- o **b**) atra tarefa, via sistema SAPIENS e SEI:
 - i**) à Chefe do Serviço de Apoio aos Sistemas de Tramitação de Documentos, para alimentação da página da Consultoria Jurídica;
 - ii**) à Chefe de Gabinete da Consultoria Jurídica, para inserção na página do Ministério da Saúde.
- o **c**) abra tarefa, via SAPIENS, à Consultoria-Geral da União, aos cuidados do Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas - DEINF/CGU/AGU, para ciência e registro; e
- o **d**) arquive o processo em epígrafe no sistema SAPIENS.

Brasília, 03 de junho de 2020.

JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO

Advogado da União

Consultor Jurídico Adjunto do Ministério da Saúde

Portaria CONJUR/MS n. 2, de 11/12/2019, publicada no boletim de serviço n. 50 de 16/12/2019

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000144661201995 e da chave de acesso 0cc1e0a6

Documento assinado eletronicamente por JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 437197867 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO. Data e Hora: 03-06-2020 15:37. Número de Série: 17344994. Emissor:

