



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO
ALEGRE/RS

PARECER REFERENCIAL n. 002/2023/PF-UFCSPA/PGF/AGU

(PRORROGAÇÃO CONTRATUAL DE SERVIÇOS)

NUP: 00911.000010/2023-77 (Sapiens-AGU) - 23103.003924/2023-18 (SEI-UFCSPA)

INTERESSADO: UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE

EMENTA: Contrato de prestação de serviços continuados. Termo aditivo. Prorrogação de vigência com fundamento no Art. 57, II, da Lei 8.666/93 ou no Art. 57, §4º, da Lei 8.666/93. **Recomendação para adoção do presente parecer como Parecer Referencial**, na forma da Orientação Normativa AGU n.º 55, de 23/05/2014 e Portaria PGF nº 262, de 05/05/2017, nos casos de ausência de dúvidas jurídicas.

1. DO CABIMENTO E DO OBJETO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

1. Por certo que o encaminhamento dos processos a esta Procuradoria Federal referentes às prorrogações de contratos de serviço continuado visa a conferir higidez jurídica ao tratamento da matéria. No entanto, o elevado número de consultas repetitivas versando sobre assuntos semelhantes tem, por vezes, o efeito reflexo de onerar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, o que pode vir a dificultar o desempenho adequado de sua atribuição institucional. Tal fato também acarreta maior dispêndio de tempo na tramitação dos processos, o que impacta negativamente no tempo de prática dos atos administrativos pela Universidade.

2. Em razão de situações como a narrada, a Advocacia-Geral da União (AGU) publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa n. 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 56377.000011/2009-12, 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". (grifamos)

3. Da leitura da ON 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*.

4. 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 junto à autarquia, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Procuradoria Federal.

5. Para isso, sugere-se modelo de “*atestado de conformidade do processo com manifestação jurídica referencial*” a ser utilizado pela Administração da UFCSPA, para que se dispense a análise individualizada das demandas tratadas no presente parecer.

6. A grosso modo, a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico prévio, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado pela PF-UFCSPA.

7. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência, que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões dotadas de baixa densidade jurídica.

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

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 abstracto”, 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).

9. Do acima exposto, pode-se concluir que: (i) a manifestação jurídica referencial *uniformiza* a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas e (ii) 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.

10. Em resumo, relembre-se que a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expreso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial anteriormente emitida sobre a questão.

11. A elaboração de manifestação jurídica referencial depende da comprovação, sob pena de invalidade, de dois requisitos, quais sejam, (i) o 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) a singeleza da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que se deve restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos.

12. Na matéria objeto da presente manifestação jurídica referencial, relativamente ao primeiro requisito, é notório o elevado quantitativo de processos administrativos voltados às prorrogações de contratos de serviço continuado a justificar a emissão do presente parecer referencial. Para tanto, basta verificar que, de acordo com os registros existentes nesta Procuradoria Federal, somente no ano de 2023 foram exaradas mais de 34 (trinta e quatro) manifestações jurídicas sobre a temática.

13. Quanto ao segundo requisito imposto pela ON n. 55, observa-se que o exame jurídico da Procuradoria Federal em semelhantes casos limita-se à mera conferência de documentos, não havendo peculiaridades que determinem a necessidade da análise jurídica individualizada dos referidos processos, excetuando-se a exigência legal contida no art. 38 da Lei n. 8.666/93.

14. 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 em cada processo administrativo se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial. Tal providência pode ser realizada através da seguinte sugestão de redação:

**"ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO
COM PARECER REFERENCIAL**

Processo: _____

Referência/objeto: _____

Atesto que o caso concreto contido no bojo dos presentes autos amolda-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL Nº 002/2023/PF-UFCSPA/PGF/AGU, cujas recomendações foram integralmente atendidas. Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal Especializada junto à autarquia/fundação, nos termos da Portaria PGF/AGU nº 262, de 05/05/2017 e Orientação Normativa nº 55, da Advocacia Geral da União.

_____, ____ de _____ de 20 ____

Identificação e assinatura"

15. Ressalta-se, em conclusão, que a adoção de parecer referencial não impede a UFCSPA de remeter processos individualizados para a análise desta Procuradoria Federal, desde que existente dúvida jurídica devidamente contextualizada e não enfrentada na manifestação jurídica referencial.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

16. A atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, consoante art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. 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)"

17. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

2.2 AUTORIZAÇÃO DO DECRETO Nº 10.193, DE 27/12/2019, E MANIFESTAÇÃO SOBRE A ESSENCIALIDADE E O INTERESSE PÚBLICO DA RENOVAÇÃO DA PRESENTE CONTRATAÇÃO

18. Consoante entendimento do Tribunal de Contas da União que cita a doutrina de Marçal Justen Filho, a disciplina do Art. 57, II, da Lei 8.666/93, assim como aquela prevista no Art. 57, §4º, do mesmo diploma, não consistem propriamente em prorrogação de prazo, mas em uma renovação contratual, ou seja, caracteriza-se como nova contratação (Acórdão TCU 1.827/2008 – Plenário, Acórdão TCU 522/2013 - Plenário).

19. Tratando-se de despesa corrente, é preciso, observar a regra contida no artigo 3º do Decreto n.º 10.193/2019, no sentido de que a celebração de novos contratos administrativos, relativos a atividades de custeio, serão autorizadas em ato do Ministro de Estado que poderá delegar a autorização aos dirigentes máximos das entidades vinculadas.

20. Logo, antes de prosseguir com a renovação contratual, a autoridade deve certificar-se sobre a natureza da atividade a ser contratada – se constitui ou não atividade de custeio – e declarar expressamente a existência de autorização do Ministro da pasta ou respectivo ato de delegação, mediante indicação do ato, ou providenciar a juntada documento nos autos. A Administração deve, portanto, se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização de sua celebração.

2.3 REQUISITOS DA PRORROGAÇÃO

21. Quanto aos requisitos da prorrogação dos contratos, deverão ser cumpridos os delineados abaixo:

- a. caracterização do serviço como contínuo (item 3, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- b. previsão da prorrogação no edital ou no contrato; (Parecer nº 28/2019/DECOR/CGU/AGU, de 17/04/2019, aprovado pelo Despacho do Advogado-Geral da União nº 292, de 03/06/2019);
- c. manifestação do interesse da contratada na prorrogação (item 3, e, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- d. análise prévia da consultoria jurídica do órgão (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993);
- e. inexistência de solução de continuidade da vigência da contratação e prorrogação dentro do prazo de vigência contratual (Orientação Normativa AGU nº 3, de 1º de abril de 2009);
- f. elaboração de relatório sobre a regularidade da execução contratual (item 3, b, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- g. interesse motivado da Administração na continuidade da execução dos serviços (item 3, c, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- h. manifestação sobre a vantajosidade da contratação, acompanhada da metodologia adotada, e compatibilidade com os preços máximos fixados pela SEGES/MP, quando existirem (itens 3, d, 4, 7, 8 e 11, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- i. manutenção das condições exigidas na habilitação (art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993);
- j. inexistência de suspensão/impedimento/declaração de inidoneidade da empresa ou proibição de contratar com a Administração Pública (item 11, b, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- k. verificação da existência de custos fixos ou variáveis não renováveis já amortizados/pagos (item 9 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- l. juntada do mapa de riscos relativo à gestão contratual atualizado de acordo com o modelo do anexo IV (art. 26, §1º, IV, da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- m. no caso de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, juntada do mapa de riscos relativo à gestão contratual atualizado de acordo com o modelo do anexo IV (art. 26, §1º, IV, da IN SEGES/MP nº 05/2017), com a indicação obrigatória do tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- n. efetiva disponibilidade orçamentária (item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- o. elaboração da minuta do termo aditivo (modelo anexo ao presente parecer);
- p. renovação da garantia contratual com a atualização necessária (art. 55, VI, e art. 56, § 4º, da Lei nº 8.666/1993 c/c subitem 3.1 do anexo VII-F da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- q. autorização da autoridade competente (art. 57, §2º, da Lei nº 8.666/1993);
- r. autorização pelo Ministro da pasta ou respectivo ato de delegação, nos termos do Decreto 10.193/2019;

- s. Na hipótese de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, a manutenção da circunstância que permitiu a contratação direta;
- t. Na hipótese de prorrogação excepcional com fundamento no Art. 57, §4º, da Lei 8.666/93, justificativa específica no sentido de que a ausência do serviço poderá causar prejuízos ao bom funcionamento do órgão ou entidade contratante, constituindo-se na única alternativa possível para evitar a solução de continuidade na prestação dos serviços e autorização da autoridade superior àquela responsável pela assinatura do termo aditivo;
- u. adequação dos valores totais da execução e da prorrogação à modalidade licitatória inicialmente escolhida (Acórdão TCU nº 1.705/2003 – Plenário) – **essa hipótese só se aplica para os casos em que não foi utilizada a modalidade pregão;** e
- v. publicidade na imprensa oficial (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993).

2.3.1.Caracterização do serviço como contínuo

22. Em atendimento ao item 3, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017, a autoridade deverá certificar nos autos a natureza contínua dos serviços contratados, cuja definição deve observar o Art. 15 da IN SEGES/MP nº 05/2017.

23. Vale dizer que, para caracterização do serviço de natureza contínua, é imperativo considerar tanto as características e particularidades da demanda do órgão assessorado, como a efetiva necessidade do serviço para a realização de suas atividades essenciais.

2.3.3.Previsão da prorrogação no edital ou no contrato.

24. A prorrogação com base no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666, de 1993, depende de expressa previsão no ato convocatório ou no contrato.

25. Isso porque a possibilidade de prorrogação é fator que pode influenciar no interesse e na decisão dos competidores quanto à participação no certame, entende-se que a sua previsão expressa no edital (ou no contrato que o integra como anexo) é requisito condicionante da prorrogação contratual, em especial para guardar observância ao princípio da vinculação ao edital e por consequência os princípios da publicidade, da competição e outros.

26. Nesse sentido, importante destacar que esse entendimento foi objeto de uniformização pelo Advogado-Geral da União, que aprovou o Parecer nº 28/2019/DECOR/CGU/AGU, de 17 de abril de 2019 (Despacho do Advogado-Geral da União nº 292, de 03 de junho de 2019).

2.3.4. Da autorização para a prorrogação contratual

27. A prorrogação contratual está condicionada à autorização do gestor, que deve ser formalizada mediante manifestação escrita, para atender as disposições do art. 57, §2º, da Lei nº 8.666/93, cuja juntada aos autos deve ser providenciada antes da assinatura do termo aditivo.

2.3.5. Anuência da contratada

28. Como o ajuste decorre de acordo de vontades entre as partes contratantes, é importante haver concordância prévia da Contratada com a referida prorrogação, bem como com os seus termos (Item 3, e, do Anexo IX, da IN SEGES/MP nº 05/2017).

29. Recomenda-se, então, em atendimento à determinação da IN SEGES/MP nº 05/2017, que essa anuência conste dos autos previamente, também como medida capaz de viabilizar eventual responsabilização da contratada por prejuízos causados caso não confirme seu interesse posteriormente, à época da celebração da avença.

2.3.6. Inexistência de solução da continuidade

30. A manutenção de continuidade na relação contratual **torna obrigatória a assinatura do termo aditivo dentro do prazo de vigência do contrato**, nos termos da ON AGU nº 03/2009. Dito de outro modo, a existência do contrato depende da celebração do termo aditivo em data anterior ao termo final da vigência.

31. Desta feita, deverá ser atestado nos autos que todos os eventuais aditivos precedentes foram assinados antes da data de encerramento de suas respectivas vigências, de forma a dar integral cumprimento à ON AGU nº 03/2009.

32. Por oportuno, destaca-se que o termo aditivo de prorrogação de vigência deve observar a contagem pelo sistema data a data, sob pena de não mais ser juridicamente possível a sua dilação por extinção do ajuste (art. 54, caput, da Lei nº 8.666/93, art. 132 do Código Civil e Conclusão DEPCONS/PGF/AGU nº 69/2014). Eis o esclarecimento do Parecer nº 06/2014/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU:

Por exemplo, se a vigência de 12 meses de um contrato administrativo iniciou em 31.05.2012, o seu termo final (dies ad quem) será 31.05.2013, podendo ser prorrogado até esta data, e assim sucessivamente, ou seja, 31.05.2014, 31.05.2015, 31.05.2016, até completar 60 meses, em 31.05.2017.

[...]

Destarte, reafirmamos a orientação expedida pelo Parecer nº 345/PGF/RMP/2010 que recomenda a contagem data-a-data, **destacando não haver qualquer prejuízo a coincidência do último dia do prazo de vigência do contrato original, com o primeiro dia de vigência do termo aditivo de prorrogação subsequente** (grifos nossos).

2.3.7. Observância do prazo total de 60 (sessenta) meses

33. Levando-se em conta, ainda, o que dispõe o artigo 57, II da Lei nº 8.666, de 1993, e em conformidade com a previsão contratual, a prorrogação poderá ser realizada desde que sua duração total não ultrapasse 60 (sessenta) meses. Desta feita, deverá a ser atestado nos autos que a avença observa o limite de 60 (sessenta) meses e, portanto, não encerrou suas possibilidades de prorrogações.

2.3.8. Escoamento do prazo total de vigência de sessenta meses e excepcionalidade da prorrogação

34. Nas hipóteses em que tenha transcorrido o prazo previsto no Art. 57, inciso II, da Lei 8666/1993, é ainda possível a prorrogação excepcional do contrato, em até 12 meses, conforme Art. 57, §4º da Lei 8666/93, senão vejamos:

Art. 57 (...)

§4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado **por até doze meses**.

35. A mesma previsão está contida no Anexo IX, item 6, da IN SEGES/MP nº 05/2017. Vê-se que a aplicação do dispositivo acima registrado somente se dará em casos excepcionais – fato imprevisível, alheio à vontade da Administração, que inviabiliza nova contratação por meio de licitação -, garantindo a manutenção de serviços contínuos além dos 60 (sessenta) meses.

36. Em primeiro lugar, portanto, caso a prorrogação se fundamente no Art. 57, §4º, da Lei 8.666/93, deverá ser apresentada pela Administração justificativa para não realização de licitação dentro do limite de 60 (sessenta) meses.

37. Outrossim, a situação excepcional deverá ser justificada nos autos e somente poderá ser invocada nos casos em que a ausência do serviço causar prejuízos consideráveis ao bom funcionamento do órgão ou entidade contratante, constituindo-se na única alternativa possível para evitar a solução de continuidade na prestação dos serviços. Ademais, deve limitar-se 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. Nesse contexto, **recomenda-se** inclusive que o termo aditivo a ser celebrado contemple a possibilidade de extinção antecipada do ajuste, sem a necessidade de pagamento de indenização ao contratado, no caso de o novo ajuste ser assinado antes do prazo inicialmente estimado.

38. Como se verifica a partir da leitura do §4º do Art. 57 da Lei 8666/1993, transcrito acima, deverá haver, ainda, a juntada aos autos de autorização da autoridade superior à competente para a celebração do termo aditivo excepcional.

39. Destaque-se, por fim, que a prorrogação prevista no Art. 57, §4º da Lei 8.666/93 pode ocorrer, inclusive, nas hipóteses de mau planejamento, desídia ou má-gestão, porém deve-se promover à apuração para a responsabilização de quem lhe deu causa. Essas são as orientações da Procuradoria-Geral Federal, manifestada em caráter vinculante aos órgãos de execução, consoante se extrai da Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU n.º 114/2016:

CONCLUSÃO DEPCONSUS/PGF/AGU Nº 114/2016 DIREITO ADMINISTRATIVO.
CONTRATO ADMINISTRATIVO. SERVIÇO CONTINUADO
PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL. FALTA DE PLANEJAMENTO, DESÍDIA OU MÁ GESTÃO.

I. Prorrogação excepcional de contrato administrativo de serviço continuado, nos termos do art. 57, §4º, da lei 8.666/1993, só admissível quando a ausência do serviço acarretar prejuízos consideráveis ao bom funcionamento do órgão ou da entidade contratante;

II. Admissível prorrogação excepcional nos casos em que a ausência de um novo contrato resultar de falta de planejamento, de desídia ou de má gestão, situação na qual a autoridade superior àquela competente para assinar o contrato deverá determinar a apuração para a responsabilização de quem lhe deu causa;

III. Tempo da prorrogação excepcional deverá ser estimado pela administração como necessário para providenciar um novo contrato, limitado aos 12 (doze) meses previstos no 42 do art. 57 da lei nº 8.666/1993;

IV. Termo aditivo de prorrogação excepcional deve consignar possibilidade de extinção antecipada do ajuste no caso de novo contrato ser assinado antes do tempo estimado.

2.3.9. Relatório da fiscalização

40. A Administração deve instruir o processo de prorrogação de vigência com relatório sobre a execução do contrato, demonstrando a regularidade dos serviços prestados, de acordo com a exigência do item 3, b, do anexo IX da IN n. 05/207/SEGES, nos contratos celebrados sob a vigência desta instrução normativa.

41. No caso de serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, o relatório deverá pronunciar-se sobre a ocorrência de eventual descumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, para fins de avaliação pelo gestor da conveniência e oportunidade da renovação contratual. Caso tenham ocorrido eventos relevantes à gestão contratual, o mapa de riscos deverá ser devidamente atualizado pelos servidores responsáveis pela fiscalização (art. 26, §1º, IV, da IN SEGES/MP nº 05/2017).

42. Além disso, oportuno destacar que identificada inadimplência para com obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento do FGTS, os créditos da contratada deverão ser retidos e adotadas as providências para operacionalização do pagamento direto das verbas devidas aos empregados na forma dos §2º, art. 8º, do Decreto n. 9.507/2018.

43. A Administração deve atentar, ainda, para a possibilidade de retenção dos créditos conforme autorização constante do termo de referência e contrato e pelos arts. 80, IV, e 86, §3º, da Lei nº 8.666/1993 c/c art. 66 da IN SEGES/MP nº 05/2017.

2.3.10. Da vantajosidade da contratação

44. A Administração deve juntar manifestação técnica conclusiva atestando a vantajosidade da prorrogação, com indicação da metodologia utilizada para verificação dos custos e condições mais vantajosas.

45. Deve-se lembrar que a avaliação da vantajosidade possui aspectos técnicos e econômicos. Além disso, a vantajosidade econômica não se traduz no simples valor monetário da contratação comparado com o dos orçamentos

obtidos, pois existe todo um custo administrativo envolvendo o desfazimento de um contrato e a seleção e celebração de um outro.

46. Ademais, nos casos em que for feita a prorrogação com a ressalva de repactuação, considera-se que a análise da vantajosidade deve levar em conta a estimativa do aumento de preços que futuramente será aplicado ao contrato. Neste caso, é necessário cuidado redobrado da autoridade em sua declaração e análise, uma vez que ainda não dispõe dos preços finais que serão aplicados pela contratada.

47. Uma boa solução seria verificar se os orçamentos eventualmente pesquisados no mercado já levam em conta as convenções coletivas e dissídios coletivos que serão motivo para a repactuação contratual ou se foram feitos com base em dissídios anteriores e se já há convenção negociada, mas ainda não registrada.

48. Importante destacar que a ressalva de repactuação somente pode ser incluída no termo aditivo se houver expresso pedido da contratada, sob pena de preclusão lógica do direito de repactuar. Nesse sentido o art. 57 da IN n.º 05, de 26/05/2017 e Parecer AGU JT-02/2008.

49. A Administração deve, ainda, **certificar o integral cumprimento da IN n.º 05/2014/SLTI, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços** (art. 57, II, da Lei n.º 8.666/1993 c/c itens 3, d, 4, 7, 8 e 11, a, do anexo IX da IN SEGES/MP n.º 05/2017), devendo juntar aos autos uma análise técnica que considere criticamente os preços coletados com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 2º, §§ 2º, 4º e 5º, da IN SLTI/MP n.º 5/2014).

50. Se, por alguma razão, for tecnicamente inviável a adoção dos dois parâmetros preferenciais (Painel de Preços e pesquisa em contratações públicas similares), deverá ser trazida aos autos justificativa para o não atendimento da orientação, observada a Conclusão DEPCONS/PGF/AGU n.º 143/2018, segundo a qual:

(...)

II - Deve o gestor ficar atento aos casos nos quais a utilização dos parâmetros previstos nos incisos I e II do artigo 2º da IN n.º 05/2014-SLTI/MP se mostre ineficaz, situações essas em que as orientações do TCU para o uso do conceito de “cesta de preços aceitáveis” devem prevalecer, ou seja, a pesquisa de preços deve ser feita em variadas fontes, tais como: contratações com entes públicos, pesquisa com fornecedores, bancos de preços, tabelas de fabricantes, sites especializados, entre outros, sempre buscando o preço de mercado do que se deseja adquirir.

51. São ainda admissíveis as seguintes formas de comprovação da vantajosidade:

A) Dispensa de pesquisa de preços em serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra

52. A Administração deve juntar manifestação técnica explicitando as razões porque está dispensando a realização de pesquisa de preços para fins de aferição da vantajosidade da contratação. Outrossim, independentemente da realização ou não de pesquisa, deve haver a juntada de manifestação conclusiva sobre a permanência da vantajosidade da contratação, sob pena de restar inviável a prorrogação (art. 57, II, da Lei n.º 8.666/1993).

53. Realmente, para contratações de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra, a pesquisa de preços restará dispensada se cumpridas as condições do item V da Conclusão DEPCONS/PGF/AGU n.º 143/2018 e Acórdão TCU n.º 1.214/2013 - Plenário.

54. Nessa situação, oportuno destacar o Parecer 04/2018/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU, que apreciou a matéria e, em tais casos, concluiu pela possibilidade de dispensa da pesquisa de preços, quando da renovação de vigência contratual. Atentamos, apenas, à ressalva final do item V da Conclusão DEPCONS/PGF/AGU n.º 143/2018, cujo teor segue abaixo em destaque:

V - A vantajosidade da prorrogação nos contratos de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra estará assegurada quando houver previsão contratual de índice de reajustamento de preços, **o que não impede que o gestor, diante das especificidades do contrato**

firmado, da competitividade do certame, da adequação da pesquisa de preços que fundamentou o valor de referência da licitação, da realidade de mercado, bem como da eventual ocorrência de circunstâncias atípicas no setor da contratação, decida, de maneira fundamentada, pela realização da pesquisa de preços.

B) Dispensa de pesquisa de preços em serviços com dedicação exclusiva de mão de obra

55. A Administração deve juntar manifestação técnica explicitando as razões porque está dispensando a realização de pesquisa de preços. Outrossim, independentemente da realização ou não de pesquisa, deve haver a juntada de manifestação conclusiva sobre a permanência da vantajosidade da contratação, sob pena de restar inviável a prorrogação (art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993).

56. Realmente, para contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, a pesquisa de preços restará dispensada se cumpridas as condições do item 7 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017 (cf. ainda item IV da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 143/2018 e Acórdão TCU nº 1.214/2013 - Plenário).

57. Nesse caso, o contrato deve prever índice para o reajustamento dos insumos diversos que compõem a planilha de custos e formação de preços. Entende-se que somente estará preenchido o requisito para a dispensa se os insumos diversos estiverem sendo repactuados, historicamente, por índice de preços adequado. Não sendo o caso, recomenda-se, ao menos, a realização de pesquisa de preços à luz da IN nº 05/2014/SLTI, para validação dos custos com insumos diversos que compõem a planilha, vez que os demais custos estão, naturalmente, vinculados a instrumento coletivo ou tarifas públicas.

58. Nesses casos, a Administração deverá atestar o preenchimento dos requisitos previstos no item 7 do anexo IX da IN nº 05/2017-SEGES/MP, sendo possível dispensar a realização da pesquisa de mercado.

C) Dispensa de pesquisa de preços nos serviços de vigilância e limpeza

59. Na renovação de vigência de contratos de serviços de vigilância e limpeza não será possível a prorrogação dos serviços que possuam custos em desacordo com os preços máximos estabelecidos pela SEGES/MP.

60. Nesse sentido, a Administração deve juntar manifestação técnica demonstrando a compatibilidade dos preços contratados com os limites calculados pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (item 7, c, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017), sem a qual a prorrogação não poderá ser concretizada.

61. Se presentes necessidades excepcionais que representem custos adicionais, deve a Administração justificá-las e demonstrar que, ao descontar esses custos adicionais, o valor proposto permanece dentro do valor limite estabelecido (art. 2º, parágrafo único, da Portaria nº 213, de 25 de setembro de 2017).

62. Por derradeiro, destaca-se que a conclusão quanto à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração é informação eminentemente técnica, não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade, motivo porque deixará de ser examinada por este órgão jurídico.

2.3.11. Manutenção das condições de habilitação e ausência de suspensão/impedimento ou declaração de inidoneidade

63. Quanto à exigência de manutenção das condições de habilitação (arts. 29 e 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993), a Administração deve juntar o extrato atualizado do SICAF, atentando para eventuais certidões que estejam vencidas ou com prazo próximo do vencimento, as quais deverão ser apresentadas dentro de suas respectivas validades.

64. Além do SICAF, a Administração Pública deve juntar aos autos os extratos atualizados do Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN e da Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (disponível em <https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/>), que contém em uma única certidão: as consultas referentes ao Sistema de Inidôneos do TCU; ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS/Portal de

Transparência; ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas- CNEP/Portal da Transparência; e ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa do CNJ (CNIA/CNJ).

65. A referida Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica visa atender aos princípios de simplificação e racionalização de serviços públicos digitais (Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018, Decreto nº 8.638 de 15, de janeiro de 2016), razão pela qual recomenda-se a sua utilização.

66. Em relação à ocorrência de registro no CADIN, importante destacar que esta circunstância não implica em impossibilidade de renovação do contrato, no entanto, significa que a Administração deve *"refinar consultas, de forma a comprovar a capacidade e a presença de impeditivos à continuidade do contrato"* (Acórdão TCU nº 1.134/2017 - Plenário).

67. No que tange à aferição de irregularidades no SICAF e da Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (CEIS, sistemas do TCU, CNEP e CNJ), trata-se, ao menos em princípio, de circunstância que impossibilita a prorrogação pretendida, salvo, regularização antes da celebração do presente termo aditivo, adotando-se, para tanto, as medidas previstas no art. 31, da IN nº 3, de 26 de abril de 2018.

68. Caso seja constatada, no SICAF, a existência de *"Ocorrências Impeditivas Indiretas"*, a Administração deve analisá-las para fins de verificar, por meio do relatório de ocorrências impeditivas indiretas não juntadas aos autos, se existe ou não algum impedimento à contratação.

69. Vale destacar que a Administração Pública não pode celebrar contratos com entidades sancionadas com a proibição de contratar com o Poder Público, a suspensão/impedimento em toda a Administração Pública Federal ou a declaração de inidoneidade (art. 12 da Lei nº 8.429/1992, art. 6º, III, da Lei nº 10.522/2002, art. 7º da Lei nº 10.520/2001 e art. 87, III e IV, da Lei nº 8.666/1993).

70. Não poderá a Administração prorrogar o contrato se houver condenação da pessoa jurídica ou do sócio majoritário da empresa em tela por ato de improbidade, consoante determina o art. 12 da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA), quando tal condenação judicial alcançar os contratos vigentes, razão pelo qual o CNIA/CNJ deve ser consultado tanto para a contratada em tela, como em relação ao(s) sócio(s) majoritário(s) respectivo(s), a fim de que seja aferida se há alguma restrição aos sócio(s) majoritário(s) que atinja o contrato e impeça a prorrogação.

2.3.12. Custos não renováveis e atualizações da planilha de custos e formação de preços

71. De acordo com o item 9 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017, a Administração tem por obrigação manifestar-se sobre a existência de custos fixos ou variáveis não renováveis já amortizados/pagos.

72. Pelo exposto, deve haver verificação específica pela Administração da presença de custos não renováveis a serem suprimidos por meio de negociação com o contratado.

73. Adicionalmente, nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, na análise dos custos com aviso prévio, a Administração deverá estar atenta às orientações da Nota Técnica nº 652/2017 - MP, que trata sobre o cálculo das eventuais deduções a serem feitas a cada ano de execução contratual.

74. Após verificação técnica, sendo o caso, a Administração deve manifestar-se formalmente sobre a inexistência de custos não renováveis a serem suprimidos por meio de negociação com o contratado.

75. O Art. 65, §5º, da Lei nº 8.666/93 determina a revisão do contrato na hipótese de quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados.

76. Tais modificações provocam impacto automático nos contratos. Exemplos recentes são a Lei 13.467/2017, de 13/07/2017 - que instituiu a reforma trabalhista - e a Lei nº 13.932, de 11/12/2019 - que extinguiu a

contribuição social de 10% (dez por cento) devida pelos empregadores em caso de dispensa sem justa causa.

77. Desta feita, a Administração deve cuidar para que a planilha de preços esteja sempre atualizada em relação a eventuais modificações legais ou normativas capazes de reduzir os custos da contratação, ajustando-a à nova realidade legal, bem como sejam adotadas as providências para ressarcimento de eventuais valores pagos a maior.

2.3.13. Dos recursos orçamentários

78. Quanto à indicação de recursos orçamentários, a Administração deve atestar a disponibilidade orçamentária para o presente exercício, bem como declarar que os créditos e empenhos, para a parcela da despesa executada em exercício futuro, serão indicados em termos aditivos ou apostilamentos futuros (item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017).

79. Nesse ponto, destaque-se que em data anterior à prorrogação, deverá haver a expedição da nota de empenho, com indicação de seu número no termo aditivo, em cumprimento ao art. 30, §1º, do Decreto nº 93.872/1986 e ao item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017.

80. Se as despesas que amparam a ação forem qualificáveis como atividades, sendo, portanto, despesas rotineiras e ordinárias, dispensa o atendimento das exigências do art. 16, I e II, da Lei Complementar n. 101/200 (Orientação Normativa AGU nº 52/2014 e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 01/2012).

81. Desta forma, a Administração deve informar a natureza das ações pretendidas para, em seguida, manifestar se se trata de situação que reclama ou não o cumprimento do art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000.

2.3.14. Providências complementares

82. Na hipótese de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, deverá ser atestada a manutenção da circunstância que permitiu a contratação direta, observadas as respectivas hipóteses legais de cabimento.

83. Compete ao gestor certificar-se das disposições normativas e orientações do Portal de Compras Governamentais vigentes ao tempo da prorrogação.

84. Para os casos em que não foi utilizada a modalidade pregão, a prorrogação somente será possível caso permaneça a adequação dos valores totais da execução e da prorrogação à modalidade licitatória inicialmente escolhida (Acórdão TCU nº 1.705/2003 – Plenário).

85. Nas hipóteses for exigida garantia contratual, bem como em que for necessária sua complementação para fazer face ao valor atual da contratação, a Administração deve exigir a sua renovação/reforço pela contratada, fazendo constar expressamente no termo aditivo.

86. Por fim, deverá ser providenciada a publicação do extrato de termo aditivo na imprensa oficial (Art. 61, parágrafo único da Lei 8.666/93).

2.4 DO TERMO ADITIVO

87. A minuta de termo aditivo deve conter cláusulas que tratem sobre:

- a. o objeto da contratação, para que se verifique a relação do aditivo com o objeto contratual original;
- b. o prazo de vigência da prorrogação, limitado, a cada prorrogação, ao prazo de vigência inicial e ao período total de 60 meses (art. 57, II, da Lei nº 8.666/93);
- c. o valor do termo aditivo, para fins de publicidade e transparência;

- d. a indicação do crédito e do respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos ou apostilamentos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura (art. 30, §1º, do Decreto nº 93.872/86 c/c item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- e. a ressalva quanto ao direito à futura repactuação, caso tenha sido solicitada pela contratada (nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, observados o Art. 57 da IN nº 05, de 26/05/2017 e Parecer AGU JT-02/2008);
- f. a ratificação das cláusulas contratuais não alteradas pelo termo aditivo;
- g. local, data e assinatura das partes e testemunhas.

88. Importante reiterar que a contagem do prazo de vigência deve ser realizada pelo sistema data a data, de acordo com a CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 69/2014.

89. Ressalta-se, 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.

3. DA DELIMITAÇÃO DOS CASOS EM QUE SE APLICA ESTE PARECER

90. O presente Parecer Referencial aplica-se às hipóteses de prorrogação do prazo de vigência em contratos cujo objeto seja a prestação de serviço contínuo, de acordo com o Art. 57, II da Lei 8.666/93 ou, ainda, às hipóteses de prorrogações de vigência pelo prazo adicional de até 12 (meses), com permissivo no Art. 57, II, §4º, da Lei 8.666/93, observados neste último caso os requisitos específicos para tanto.

91. O presente parecer referencial não se aplica quando não tiver havido manifestação jurídica da AGU na licitação, dispensa ou inexigibilidade e nas eventuais prorrogações. Faltando uma ou outra, o processo deverá ser enviado a esta PF-UFCSPA.

92. Em resumo, a sistemática da análise referencial não se aplica aos seguintes casos, que permanecem submetidos à necessidade de prévia análise jurídica individualizada:

- (i) contratos cuja prorrogação se baseia no art. 57, §1º, da Lei n. 8.666/93, como as *obras e os serviços de engenharia* com prazo determinado para execução;
- (ii) *convênios* e outros instrumentos congêneres;
- (iii) *ausência de manifestação jurídica prévia* à licitação, dispensa ou inexigibilidade.

4. CONCLUSÃO

93. Considerando todo o acima exposto e, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, caso sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considera-se APROVADA a minuta de termo aditivo (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93).

94. Sendo referencial a presente manifestação jurídica consultiva, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo sugerido.

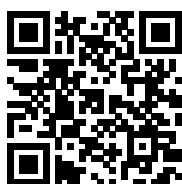
95. Não sendo o caso, deverá resultar na remessa do processo administrativo a esta Procuradoria Federal para exame individualizado, desde que existente dúvida jurídica devidamente contextualizada e não enfrentada na manifestação jurídica referencial.

Encaminhe-se à PROAD.

Porto Alegre, 05 de dezembro de 2023.

Alexandre Brentano
Procurador Federal
Procurador-Chefe da PF-UFCSPA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00911000010202377 e da chave de acesso 9273d882



Documento assinado eletronicamente por ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1339019591 e chave de acesso 9273d882 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 05-12-2023 11:36. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
