



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUFPI  
GABINETE DO PROCURADOR-CHEFE

Parecer referencial Nº 01/2019 – PF-UFPI/PGF/AGU

Assunto: Segunda prorrogação, ou posterior, de contrato de Serviço Contínuo

Processo nº 23111.022816/2018-84

EMENTA: TERMOS ADITIVOS DE  
VIGÊNCIA/ACRÉSCIMO/SUPRESSÃO CONTRATUAL.  
REPACTUAÇÃO E PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. SEGUNDO  
TERMO ADITIVO E SUBSEQUENTES, REGIDO PELA IN  
02/2008. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E  
CONTRATOS. PRORROGAÇÃO E/OU REPACTUAÇÃO.

**Ref. Legislativa:**

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

Lei nº 8.666, de 1993;

Decreto nº 2.271, de 1997;

Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2, de 2008;

Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 7, de 2018.

**DOS REQUISITOS E DO ALCANCE DO PARECER REFERENCIAL**

1. A presente manifestação jurídica referencial visa registrar os apontamentos que a Procuradoria Federal junto à UFPI emite em seus pareceres sobre o tema de prorrogação de contratos de serviços contínuos, com ou sem repactuação, tendo em vista a solicitação formulada pelo senhor Diretor Administrativo desta IES, materializada pelo Memorando Eletrônico nº 315/2018 – DA/PRAD, que inaugura os presentes autos. De acordo com o solicitante, a:

*"[...] Diretoria Administrativa junto com a Gerência de Contratos tem norteado suas ações sempre buscando dar maior celeridade às demandas da UFPI. A GECON desenvolve ações de planejamento, coordenação, orientação e controle, seja de forma direta ou indireta, em 102 (cento e dois) contratos vigentes; destes temos em média 94 (noventa e quatro) processos de prorrogação por ano de um total de 2.980 (dois mil novecentos e oitenta) processos diversos movimentados no ano de 2017".*

2. A partir dela, o órgão assessorado por esta Procuradoria Federal junto à UFPI poderá verificar o atendimento das recomendações usualmente feitas, ou a necessidade de justificar alguma delas, dispensando-se o envio do processo para análise desta Procuradoria, conforme estabelecido na Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União:

*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.*

3. No mesmo sentido, estabelece a Portaria PGF/AGU nº 262, de 5 de maio de 2017, em seu art. 2º, *verbis*:

*Art. 2º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:*

*I – o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e*

*II – a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.*

4. Referida Orientação (ON/AGU nº 55) explicita, na parte final do inciso I, que compete ao órgão assessorado atestar que o assunto do processo é o tratado na manifestação jurídica referencial, para o fim de não encaminhar o processo. Isso significa que não se deve adotar como praxe o encaminhamento dos processos para a Procuradoria Federal junto à UFPI deliberar se a análise individualizada se faz necessária ou não. É claro que dúvidas específicas podem ser submetidas, mas o escopo da manifestação referencial é justamente eliminar esse trâmite.

5. No caso dessa manifestação sobre prorrogações em serviços contínuos, a Procuradoria Federal junto à UFPI optou por restringi-la à segunda prorrogação e subsequentes, deixando de fora a primeira, pois nesta a análise tem maior variação, a depender do que se sucedeu no processo desde a emissão do parecer sobre a licitação até a elaboração do primeiro aditivo de prazo.

6. É evidente, entretanto, que as orientações aqui emitidas também se aplicam à primeira prorrogação, e o órgão assessorado que as procurar atender, ou que justificar eventual discordância ou impossibilidade, tende a obter uma análise jurídica mais célere.

7. Por fim, a Procuradoria Federal junto à UFPI deixa registrado que, na análise dessa primeira prorrogação, pode ficar recomendado que o órgão assessorado encaminhe o processo novamente por ocasião da segunda prorrogação, em vez de se valer da manifestação jurídica referencial. Nesta hipótese, evidentemente, essa recomendação prevalece sobre o parecer referencial.

8. Isso também serve para os processos em que a Procuradoria Federal junto à UFPI não recomendou a prorrogação, ou a recomendou somente até que se fizesse nova licitação, mas o órgão deliberou de forma diversa. Também nesses casos faz-se necessário o envio do processo para a nova prorrogação, inclusive para esta Procuradoria ter a oportunidade de conhecer o acerto ou desacerto de sua recomendação anterior.

9. O presente parecer referencial não se aplica quando não tiver havido manifestação jurídica conclusiva da Procuradoria Federal junto à UFPI sobre a viabilidade da licitação e/ou contratação (seja na fase que antecede à publicação do instrumento convocatório, seja nos procedimentos de dispensa e inexigibilidade), ou ainda quando da primeira prorrogação. Esta manifestação jurídica também não é aplicável ao primeiro termo aditivo de prorrogação de contrato já celebrado. Também não se aplica às possibilidades de prorrogação não incluídas no art. 57, II, da Lei nº 8.666, de 1999. Assim, por exemplo, esta manifestação jurídica referencial não se aplica às prorrogações que tenham por fundamento os incisos I, IV e V do art. 57, da Lei nº 8.666, de 1993, bem como do seu parágrafo primeiro. Registra-se, ainda, a inaplicabilidade desta manifestação jurídica referencial aos contratos de mero fornecimento, ainda que vinculado a uma obra ou serviço de engenharia.

10. Para fins de atendimento ao inciso I, do art. 2º, da Portaria PGF/AGU nº 262 de 2017, cabe asseverar que a solicitação de fl. 01, complementada pelo memo. 132/2019 –

DA/PRAD, informam reduzido quadro funcional em face da quantidade de processos da gerência de contratos da entidade assessorada, importando numa "análise processual (...) mais lenta e complexa", como afirma, contribuindo, de certo, para a ausência de celeridade processual, e possível ineficiência administrativa. Ademais, o total informado de prorrogações, cerca de 93/94 processos/aditivos, que seriam submetidos a esta procuradoria, em face da média de 600 pareceres no ano de 2018, corresponde a 15,6% dos pareceres da unidade, sem falar das eventuais cotas necessárias.

11. Concernente ao inciso II, do referido art. 2º, tem-se que, em regra, a análise jurídica dos processos nessa matéria resume-se a verificação do atendimento dos requisitos legais, com as recomendações decorrentes, através da conferência dos documentos carreados aos respectivos autos.

12. Observe-se que a elaboração da manifestação fora concluída nessa presente data em razão, além do acúmulo de trabalho nesse órgão, da necessidade de levantamento de dados e parâmetros para subsidiar e justificar a adoção do parecer referencial, nos termos da portaria nº 262/2017 – PGF, cujas informações foram complementadas apenas através do memo nº 132/2019 – DA/PRAD, de 22/02/19. Ademais, a novel IN 07/18 demandou análise e estudo, conforme o tópico seguinte.

13. Feita essa explanação, passa-se ao registro das orientações da Procuradoria Federal/UFPI nos casos do tipo.

#### DA APLICAÇÃO RESTRITA DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL AOS ADITIVOS REGIDOS PELA IN 02/2008

14. Cumpre assinalar a publicação da novel Instrução Normativa nº 07/2018-SEGES/MPDG, de 20 de setembro de 2018, que, ao alterar a redação da Instrução Normativa nº 05/2018-SEGES/MPDG, de 26/05/2017, assim estabeleceu:

*Art. 1º A Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*"Art. 75. ...*

*§ 1º Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 2, de 2008, todos os contratos decorrentes dos procedimentos administrativos atuados ou registrados até a data de entrada em vigor desta norma.*

*§2º Incluem-se na previsão do §1º deste artigo, as respectivas renovações ou prorrogações de vigência desses contratos, ainda que venham a ocorrer já na vigência desta Instrução Normativa."*

15. Nesse sentido, regem-se pela Instrução Normativa nº 02/2008-SLTI/MPOG as prorrogações de vigência de contratos advindos de autos de processo licitatório ou de dispensa/inexigibilidade, que tenham sido atuados/registrados em período anterior à vigência da Instrução Normativa nº 05, de 2017, qual seja, 25 de setembro de 2017.

16. Portanto, a presente manifestação cinge-se exclusivamente aos aditivos regidos pela Instrução Normativa nº 02/2008-SLTI/MPOG, ou seja, aqueles decorrentes de procedimentos atuados ou registrados até 25 de setembro de 2017, data da entrada em vigor da Instrução Normativa nº 05, de 2017.

#### REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO

17. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

18. Com efeito, no que pertine especificamente à licitação, bem como contratos/convênios e outros ajustes, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são pertinentes, observando-se a ON 02 do AGU em casos de aditivos: "Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente atuado em sequência

*cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento."*

19. Assim, não se deve iniciar um processo novo para o termo aditivo, mas sim seguir-se no processo já existente, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas, sendo que cada volume deverá conter os respectivos termos de abertura e encerramento, contendo, na medida do possível, no máximo, 200 folhas, conforme Portaria Normativa SLTI/MPOG nº 5/2002 (no caso de órgãos integrantes do SISG) e Portaria Normativa MD nº1243/2006 (para os órgãos militares).

20. De um modo geral, a ON 02 e as Portarias Normativas preconizam que a contratação de um determinado objeto deve integrar um único processo, desde o seu nascedouro até sua extinção. Isto significa dizer que não é correta a abertura de novos processos com nova numeração e novos volumes para cada ocorrência verificada na história daquela contratação, a exemplo de um novo processo para eventual aditivo quantitativo ou novo processo para a prorrogação. Repita-se, todos estes elementos devem integrar um único processo com os eventos dispostos em ordem cronológica.

21. Além disso, sempre que possível, deve-se usar inclusive o mesmo processo licitatório para dar continuidade com a contratação. Às vezes isso não é viável porque, de uma mesma licitação, vários contratos são celebrados, mas nesses casos, o processo que se iniciar com a contratação deve vir acompanhado de cópia das principais peças do processo licitatório, tais como a cópia da minuta do edital, do parecer, do edital publicado e depois a juntada dos documentos da empresa, além de outros pertinentes, para então juntar-se o contrato original, devidamente assinado.

22. Por fim, é importante esclarecer que, por motivos organizacionais, não se obsta a criação de processos específicos, pastas ou locais de arquivo para documentar o andamento ordinário da execução contratual, sobretudo do ponto de vista financeiro, envolvendo a guarda e manuseio das notas fiscais, das notas de empenho, bem como as trocas de mensagens rotineiras com a fiscalização, entre outros documentos burocráticos. Isso preserva o processo dessa documentação volumosa e acessória, que pode vir a integrar o processo, ainda que em parte, caso passe a ter relevância para alguma decisão a ser tomada no âmbito do contrato. Mas, enquanto se restringirem a documentar o dia a dia da execução contratual, não precisam e não devem fazer parte do processo que vise documentar a celebração, as prorrogações e as alterações do contrato.

23. De qualquer forma, e reiterando, a recomendação da Procuradoria Federal/UFPI é a de que o órgão assessorado observe a Orientação Normativa/AGU nº 02 para a formalização dos aditivos contratuais.

#### **LIMITES DE CONTRATAÇÃO PREVISTOS NO DECRETO Nº 7.689, de 2012**

24. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 7.689, de 2012 estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens, aplicáveis aos órgãos, entidades e fundos do Poder Executivo Federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, donde se destaca a previsão contida em seu artigo 2º.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Art. 2º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação dos contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas por ato do Ministro de Estado, do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República ou do dirigente máximo das agências reguladoras referidas no Anexo I à Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.

§ 1º Para os contratos com valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada às seguintes autoridades, vedada a subdelegação:

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou à autoridade equivalente, vedada a subdelegação, ressalvada, neste caso, a subdelegação a que se refere o § 3º.

25. A Portaria nº 249, de 13 de junho de 2012 estabeleceu normas complementares para o cumprimento do mencionado Decreto, prevendo em seu artigo 3º que as atividades de custeio decorrem de contratações diretamente relacionadas às atividades comuns a todos os órgãos e entidades que apoiam o desempenho de suas atividades institucionais<sup>2</sup>.

26. A autoridade assistida deve certificar-se sobre a natureza da atividade a ser contratada – se constitui ou não atividade de custeio –, adotando as providências necessárias, se for o caso, o que poderá ser feito em qualquer fase do processo de contratação até antes da assinatura do contrato ou do termo aditivo de prorrogação, podendo ser concedida por despacho no próprio processo, por memorando ou ofício, por meio eletrônico com assinatura digital ou outro meio idôneo que registre a autorização expressa da autoridade competente, consoante § 1º do artigo 4º da citada Portaria.

### PRORROGAÇÃO DO CONTRATO

27. Via de regra, a contratação não pode ultrapassar o prazo de vigência do crédito orçamentário a que se vincular. Entretanto, o inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666, de 1993 cria uma exceção para a contratação que tenha como objeto a prestação de serviços continuados, desde que atendidos certos requisitos previstos em lei, quais sejam:

- a) *previsão expressa de possibilidade da prorrogação no Edital e no Contrato;*
- b) *não haver solução de continuidade nas prorrogações;*
- c) *que o serviço prestado seja de natureza contínua;*
- d) *que vise à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração;*
- e) *anuência da Contratada;*
- f) *manifestação do fiscal do contrato, atestando a regularidade dos serviços até então prestados;*
- g) *que o prazo de vigência total do ajuste não ultrapasse o limite de sessenta meses;*
- h) *se houver oferecimento de garantia, a necessidade de sua renovação;*
- i) *manutenção das mesmas condições de habilitação exigidas na licitação;*
- j) *justificativa formal e autorização prévia da autoridade superior;*
- k) *previsão de recursos orçamentários.*

28. Ademais, necessário é atentar-se para decisão do TCU acerca da prorrogação de contratos oriundos de dispensas e inexigibilidades, no sentido de que a hipótese legal do afastamento do certame ainda seja válida no momento da prorrogação contratual, ou seja, devem estar presentes as mesmas condições que ensejaram a contratação inicial por dispensa ou inexigibilidade, lembrando que "*nos termos da jurisprudência do Tribunal, cada ato de prorrogação equivale a uma renovação contratual (p. ex. Acórdãos 6.286/2010-TCU-1ª Câmara e 1.029/2009-TCU-2ª Câmara)*".

§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades.

§ 4º O Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão poderá alterar ou atualizar, a qualquer tempo, os valores estabelecidos nos § 1º, § 2º e § 3º.

§ 5º Nas hipóteses previstas nos § 2º e § 3º, a competência de que trata o caput poderá ser delegada pelos dirigentes máximos das agências reguladoras.

<sup>2</sup><sub>1</sub> - fornecimento de combustíveis, energia elétrica, água, esgoto e serviços de telecomunicação;

II - as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, conforme disposto no Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997;

III - realizações de congressos e eventos, serviços de publicidade, serviços gráficos e editoriais;

IV - aquisição, locação e reformas de imóveis; e

V - aquisição, manutenção e locação de veículos, máquinas e equipamentos.

Parágrafo único. O enquadramento do objeto da contratação como atividade de custeio deve considerar a natureza das atividades contratadas, conforme disposto neste artigo, e não a classificação orçamentária da despesa.

29. Assim, a decisão pela prorrogação de uma contratação direta deve ser devidamente planejada e motivada, principalmente mediante a indicação da hipótese legal ensejadora da dispensa ou inexigibilidade de licitação, que, por óbvio, deve ser válida no momento do ato de prorrogação contratual. Resta evidente que, não sendo mais cabível a contratação direta, o órgão ou entidade contratante deve realizar o devido procedimento licitatório.

30. Nesse sentido, eis a jurisprudência do Egrégio TCU:

*“informar às recorrentes que, nos termos da jurisprudência do TCU, cada ato de prorrogação equivale a uma renovação contratual, motivo pelo qual a decisão pela prorrogação de uma contratação direta deve ser devidamente planejada e motivada, principalmente mediante a indicação da hipótese legal ensejadora da dispensa ou inexigibilidade de licitação, válida no momento do ato de prorrogação contratual”. Acórdão 213/2017 – Plenário.*

### PREVISÃO DE PRORROGAÇÃO NO EDITAL E NO CONTRATO<sup>3</sup>

31. Para que seja possível a prorrogação com base no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666, de 1993, é imprescindível que esta tenha constado do ato convocatório, nos termos do art. 19, VIII, da Instrução Normativa nº 02/2008-SLI/MPOG.

32. Tendo em vista que 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.

33. Destarte, caso não haja previsão editalícia ou contratual específica, reputa-se irregular a prorrogação, uma vez que, nessas condições, o ato de prorrogar resultaria em violação aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

34. Portanto, ao se justificar a prorrogação do contrato, o órgão deverá incluir a referência à cláusula contratual que se refere ao prazo total de prorrogação do contrato, bem como se certificar de que se trata de prorrogação regida pelo art. 57, II, da Lei nº 8.666, de 1993.

### NÃO HAVER SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE NAS PRORROGAÇÕES

35. A Orientação Normativa nº 03, do Excelentíssimo Advogado-Geral da União traça a diretriz a ser observada pelos órgãos jurídicos, no que concerne ao prazo de vigência do Contrato, bem como dos seus Aditivos, visando à verificação da ocorrência, ou não, da solução de continuidade:

**ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 03/2009:**

*Na análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, cumpre aos órgãos jurídicos verificar se não há extrapolação do atual prazo de vigência, bem como eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes, hipóteses que configuram a extinção do ajuste, impedindo a sua prorrogação.*

*Indexação: contrato. prorrogação. ajuste. vigência. solução de continuidade. Extinção.*

REFERÊNCIA: art. 57, inc. II, Lei nº 8.666, de 1993; Nota DECOR nº 57/2004-MMV; Acórdãos TCU 211/2008-Plenário e 100/2008-Plenário.

36. Tratando-se de processo que já sofreu prorrogações, faz-se importante analisar cada um dos termos, a fim de verificar se todos os prazos foram respeitados.

### QUE O SERVIÇO PRESTADO SEJA DE NATUREZA CONTÍNUA

<sup>3</sup>IN 02/2008 – Art. 30-A Nas contratações de serviço continuado, o contratado não tem direito subjetivo à prorrogação contratual, que objetiva a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, conforme estabelece o art. 57, inciso II da Lei nº 8.666, de 1993.

37. Não obstante a natureza do serviço já deva ter sido objeto de exame na fase de planejamento da licitação, para fins de elaboração da minuta do edital e de seus anexos, é recomendável que, antes de se efetivar a pretendida prorrogação contratual, a autoridade certifique-se de que o objeto contratual cuida, realmente, de serviço continuado.

38. Para a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02, de 30/04/2008, especificamente o previsto no art. 6º, serviços contínuos são aqueles que apoiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, conforme dispõe o Decreto Federal nº 2.271, de 1997.

39. É dizer, 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.

#### QUE VISE À OBTENÇÃO DE PREÇOS E CONDIÇÕES MAIS VANTAJOSAS PARA A ADMINISTRAÇÃO

40. Outra exigência do artigo 57, II da Lei nº 8.666, de 1993, é a de que a prorrogação do contrato de serviço continuado seja feita com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração.

41. Impõe-se, desta forma, a manifestação expressa da autoridade no sentido de que a prorrogação, já considerados os valores repactuados (se for o caso de repactuação também), é vantajosa técnica e economicamente para a Administração.

42. Reiteramos que, nos casos em que for feita a prorrogação com a ressalva da repactuação, consideramos que a análise da vantajosidade deva 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 da vantajosidade, uma vez que ainda não dispõe dos preços finais que serão aplicados pela contratada.

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

44. Destaque-se que a vantajosidade econômica da proposta para a Administração é um imperativo previsto no art. 3º da Lei Federal nº 8.666, de 1993, bem como no artigo 57, II, da mesma lei.

45. O Egrégio Tribunal de Contas da União, em reiterados julgados, tem se posicionado pela necessidade de a proposta ser a mais vantajosa para a Administração, o que pode ser evidenciado com a realização de pesquisa de mercado<sup>4</sup>. Também a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, em seu art. 30, §2º, traz disposição nesse sentido:

*§ 2º Toda prorrogação de contratos será precedida da realização de pesquisas de preços de mercado ou de preços contratados por outros órgãos e entidades da Administração Pública, visando a assegurar a manutenção da contratação mais vantajosa para a Administração.*

46. Salientamos, entretanto, que em determinadas situações, essa pesquisa de preços, com três orçamentos, não se faz mais necessária, consoante §2º do art. 30-A da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, com a redação da IN 06 de 2013:

---

<sup>4</sup>“9.10.4. somente proceda à prorrogação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua quando reste demonstrado que tal opção assegure a obtenção de condições e preços mais vantajosos para a Administração, conforme preceitua o art. 57, inc. II, da Lei 8.666/93, o que deve ser evidenciado com a realização de pesquisa de mercado para serviços similares, devendo ser incluídos nos autos do respectivo processo administrativo os documentos que fundamentem a decisão;”(Acórdão 3351/2011 – Segunda Câmara – TCU)

*§ 2º A vantajosidade econômica para prorrogação dos contratos de serviços continuados estará assegurada, sendo dispensada a realização de pesquisa de mercado, quando o contrato contiver previsões de que:*

*I – os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em convenção, acordo coletivo ou em decorrência de lei;*

*II – os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE; e*

*III – no caso de serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação serão iguais ou inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP.*

*§ 3º No caso do inciso III do §2º, se os valores forem superiores aos fixados pela SLTI/MP, caberá negociação objetivando a redução de preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato.*

*§ 4º A administração deverá realizar negociação contratual para a redução e/ou eliminação dos custos fixos ou variáveis não renováveis que já tenham sido amortizados ou pagos no primeiro ano da contratação.*

*§ 5º A Administração não poderá prorrogar o contrato quando:*

*I – os preços estiverem superiores aos estabelecidos como limites pelas Portarias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, admitindo-se a negociação para redução de preços; ou*

*II – a contratada tiver sido declarada inidônea ou suspensa no âmbito da União ou do próprio órgão contratante, enquanto perdurarem os efeitos.*

47. Assim, se presentes as previsões contratuais supra, tal pesquisa pode ser dispensada. Nos demais casos, a Procuradoria Federal/UFPI recomenda que seja realizada, ou então que se justifique sua não realização, com a utilização de outro meio idôneo para verificação da vantajosidade econômica do contrato, comprovando-se nos autos, desde que tudo em conformidade com o disposto na Instrução Normativa SLTI/MP nº 05/2014.

48. De se lembrar, para rematar esse ponto, que a avaliação da 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, para ficar em apenas nesse outro aspecto.

49. Em se tratando de contratação por inexigibilidade de licitação, há a orientação para a Administração, no sentido de justificar o preço praticado nas referidas contratações diretas, e entende-se que haverá maior segurança e atendimento à jurisprudência do TCU, se houver a demonstração de que os mesmos preços são praticados no mercado:

*– Assuntos: DISPENSA DE LICITAÇÃO e INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. DOU de 19.08.2010, S. 1, p. 123. Ementa: determinação à Diretoria-Geral do Senado Federal para que: a) somente contrate serviços por inexigibilidade de licitação quando ficar efetivamente comprovada a inviabilidade de competição, em consonância com o disposto no art. 25 da Lei nº 8.666/1993; b) nas contratações por dispensa ou inexigibilidade de licitação, consigne no processo justificativa de preço, devidamente embasada e documentada, que*

*lx*



evidencie sua razoabilidade, na forma do art. 26, parágrafo único, inc. III, da Lei nº 8.666/1993 (itens 9.2.1 e 9.2.2, TC-012.618/2005-1, Acórdão nº 4.396/2010-2ª Câmara). (grifei)

- Assuntos: DISPENSA DE LICITAÇÃO e INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. DOU de 11.12.2009, S. 1, p. 104. Ementa: determinação à CPRM para que inclua, nos processos de contratação direta, orçamento prévio detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários a serem contratados e suas quantidades, bem como a pesquisa de preços para os itens que possuam referência no mercado e, daqueles itens que não possuam referência de mercado, a justificativa de preços, sempre que possível, com base em parâmetros históricos de contratações anteriores ou de outros órgãos da Administração, de forma a respeitar o art. 26, parágrafo único, inc. III, da Lei nº 8.666/1993 (item 1.5, TC-019.073/2009-5, Acórdão nº 2.980/2009-Plenário). (grifei)

- Assuntos: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO e LICITAÇÕES. DOU de 04.06.2010, S. 1, p. 96. Ementa: alerta ao MRE para a obrigatoriedade de registrar, nos processos de contratação, a justificativa de preços a que se refere o inc. III do art. 26 da Lei nº 8.666/1993, mesmo na hipótese de existência de um único fornecedor, mediante verificação da conformidade do orçamento com preços de mercado ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, com os constantes do sistema de registro de preços, que devem ser registrados nos autos, conforme Decisão nº 627/1999-P, ou, ainda, mediante inclusão nos autos de documentos que comprovem a compatibilidade das condições econômicas adotadas com aquelas praticadas em contratações usuais pelo particular (item 9.3.1, TC-015.162/2009-9, Acórdão nº 1.183/2010-Plenário).

50. Ainda sobre a inexigibilidade, cabe à Administração observar o enunciado da Orientação Normativa AGU nº 17:

**A RAZOABILIDADE DO VALOR DAS CONTRATAÇÕES DECORRENTES DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PODERÁ SER AFERIDA POR MEIO DA COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM OS PREÇOS PRATICADOS PELA FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ENTES PÚBLICOS E/OU PRIVADOS, OU OUTROS MEIOS IGUALMENTE IDÔNEOS.**

51. Esclarecido esse aspecto, remetemos ao que demais dispõe a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, sobre a prorrogação do prazo de vigência, nos seus artigos 30 e 30-A.

52. Para evitar longas transcrições, chamamos atenção do órgão assessorado para alguns aspectos ainda não abordados, sem que, com isso, se excluam as demais cominações normativas.

53. Nesse sentido, convém primeiramente esclarecer que a presente manifestação jurídica referencial supre a necessidade de submissão da minuta de aditivo ao órgão consultivo, exclusivamente nas prorrogações subsequentes à primeira prorrogação, conforme explicitado nos itens 4 a 8 desta manifestação.

54. É também de todo recomendável que o órgão apure a existência de *custos fixos ou variáveis não renováveis que já tenham sido amortizados ou pagos*, reunindo, assim, argumentos que viabilizem eventual negociação de preços por parte da autoridade, visando reduzir ou eliminar esses custos, como também reforçar o poder de barganha da Administração.

55. Nesse ponto, em se tratando de serviços com mão de obra exclusivamente empregada, é necessário que se observe o Acórdão n. 1.186/2017 – TCU/Plenário – Item 9.1.1, quanto à redução do percentual da planilha de custos referente ao aviso prévio trabalhado, após o primeiro ano do contrato.

56. Sugerimos analisar especialmente o valor atribuído a materiais e equipamentos e os respectivos prazos razoáveis de amortização, comparado com o prazo já decorrido de execução contratual.

57. Nesse mesmo sentido, há alguns outros tópicos comumente abordados nos pareceres da PF/UFPI, que serão aglutinados no tópico da repactuação. Remetemos o órgão a este tópico, ainda que não haja repactuação nesse momento, para as demais orientações quanto aos custos a serem eventualmente excluídos.

58. Esclarecido mais esse tópico, recomenda-se atenção ainda à possível aplicação de penalidade à contratada de declaração de inidoneidade, ou de suspensão no âmbito da União ou do próprio órgão contratante, que impedem a prorrogação, consoante §5º do artigo 30-A, da IN 02/2008.

59. Pondere-se, no entanto, que a Orientação Normativa nº 54, do Advogado-Geral da União, reconhece a competência de a Administração avaliar a imediata rescisão do contrato no caso concreto, juízo que, de certa forma, assemelha-se ao da prorrogação ou não do contrato:

*A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DE IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR NO ÂMBITO DA UNIÃO (ART. 7º DA LEI Nº 10.520, DE 2002) E DE DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE (ART. 87, INC. IV, DA LEI Nº 8.666, DE 1993) POSSUEM EFEITO EX NUNC, COMPETINDO À ADMINISTRAÇÃO, DIANTE DE CONTRATOS EXISTENTES, AVALIAR A IMEDIATA RESCISÃO NO CASO CONCRETO*

60. Assim, da mesma forma que, durante a vigência contratual, existe margem para que a autoridade, nessa avaliação da imediata rescisão contratual, decida por manter o contrato vigente pelo tempo necessário a entabular uma nova contratação, também existe margem para que faça a prorrogação pelo prazo necessário a uma nova contratação, tudo para evitar a interrupção do serviço e um maior prejuízo ao interesse público. Sempre, evidentemente, motivando nos autos, ainda mais porque, nessa hipótese, estará de certa forma avalizando o serviço da empresa.

61. Por fim, é bom advertir que os serviços contratados estão entre aqueles para os quais há um valor máximo fixado por ato regulamentar do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo dever do Administrador, ou do seu setor técnico competente, apurar a adequação dos valores do presente contrato ao teto.

#### ANUÊNCIA DA CONTRATADA

62. 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.

63. Essa concordância pode ser suprida logicamente pela própria celebração do aditivo, mas cabe alertar para o risco de não se obter com antecedência, pois a autoridade pode ser surpreendida com a declaração de desinteresse da contratada em prorrogar a avença, e então se ver premida da necessidade de ajustar uma contratação nova em um curto período de tempo, ou ficar sem o serviço prestado por certo período.

64. Recomenda-se, então, que essa anuência conste dos autos previamente, até para fins de eventual responsabilização da contratada por eventuais prejuízos causados caso não confirme seu interesse posteriormente, à época da celebração da avença.

#### MANIFESTAÇÃO DO FISCAL DO CONTRATO

65. No intuito de registrar que a Contratada vem cumprindo com suas obrigações contratuais e exercendo suas atividades a contento, é indispensável da juntada ao processo da manifestação do fiscal do contrato, atestando que os serviços têm sido prestados regularmente pela empresa contratada.

#### QUE O PRAZO TOTAL DE VIGÊNCIA NÃO ULTRAPASSE SESSENTA MESES

66. 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.

67. Essa limitação temporal não é aplicável nos contratos de locação.

68. Existe ainda a hipótese de prorrogação excepcional, prevista no §4º do art. 57 da Lei de Licitações<sup>5</sup>, em que o prazo total de vigência contratual extrapola referido limite.

69. Nesse caso, tal dispositivo autoriza a excepcional prorrogação desde que a autorização devidamente fundamentada seja lavrada pela autoridade superior e que o evento seja imprevisível,<sup>6</sup> sob pena de ilegalidade da prorrogação pretendida.

70. Aponte-se, ademais, por oportuno, a exceção disposta na Orientação Normativa AGU nº 36, de 13 de dezembro de 2011, cuja ementa informa:

*A ADMINISTRAÇÃO PODE ESTABELECEER A VIGÊNCIA POR PRAZO INDETERMINADO NOS CONTRATOS EM QUE SEJA USUÁRIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS DE ENERGIA ELÉTRICA, ÁGUA E ESGOTO, SERVIÇOS POSTAIS MONOPOLIZADOS PELA ECT (EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS) E AJUSTES FIRMADOS COM A IMPRENSA NACIONAL, DESDE QUE NO PROCESSO DA CONTRATAÇÃO ESTEJAM EXPLICITADOS OS MOTIVOS QUE JUSTIFICAM A ADOÇÃO DO PRAZO INDETERMINADO E COMPROVADAS, A CADA EXERCÍCIO FINANCEIRO, A ESTIMATIVA DE CONSUMO E A EXISTÊNCIA DE PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS.*

*REFERÊNCIA: Art. 62, § 3º, inc. II, da Lei nº 8.666, de 1993. Lei nº 8.987, de 1995; Lei 9.074, de 1995; Lei nº 11.445, de 2007.*

*LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS*

71. Trata-se de medida desburocratizante, que objetiva dar cumprimento ao princípio da eficiência na Administração Pública, insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Deve-se observar, no entanto, com rigidez, haja vista tratar-se de absoluta exceção, o condicionamento disposto na Orientação Normativa mencionada, naquilo que se refere aos motivos para a adoção do prazo indeterminado, a estimativa de consumo, bem como a respectiva prisão de recursos financeiros, a cada exercício.

#### SE HOUVER OFERECIMENTO DE GARANTIA, A NECESSIDADE DE SUA RENOVACÃO

72. O prazo de validade da garantia deverá coincidir com a vigência do contrato, ou ser superior a ela, e deverá também estar atualizada de acordo com o valor da contratação. Portanto, deve haver a renovação da garantia na hipótese de esta ter sido exigida quando da celebração do ajuste, bem como deve ser complementada nos casos de alteração do valor do contrato.

#### MANUTENÇÃO DAS MESMAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO EXIGIDAS NA LICITAÇÃO

<sup>5</sup>“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.”

<sup>6</sup>Marçal Justen Filho esclarece que a hipótese prevista no § 4º independe de previsão no ato convocatório. Isto porque, “neste caso a prorrogação depende de evento extraordinário. Ora, a extraordinariedade do evento, que autoriza a prorrogação, impede sua previsão antecipada no ato convocatório”. In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 2010, fls. 729.

73. Nos termos do artigo 55, XIII da Lei nº 8.666, de 1993, a Contratada deverá manter durante a contratação, todas as condições de habilitação e qualificação que foram exigidas na licitação.

74. Assim, cabe à autoridade verificar se a Contratada ainda atende às condições que foram exigidas quando da realização da licitação, consignando tal fato nos autos.

75. Isso inclui, também, os requisitos de qualificação técnico profissional eventualmente exigidos.

76. Os requisitos de qualificação técnico profissional prescindem de nova averiguação, na generalidade dos casos, pois *referem-se à comprovação da experiência acumulada anteriormente à contratação da empresa, para fins de demonstrar sua aptidão para a execução futura dos serviços licitados* (Parecer CJU/SP nº 1750/2013LC). Após a execução do contrato, é a manifestação do fiscal que atestará esse aspecto.

#### JUSTIFICATIVA FORMAL E AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DA AUTORIDADE SUPERIOR

77. Conforme disposto no § 2º do artigo 57 da Lei nº 8.666, de 1993, faz-se necessária a justificativa por escrito para a prorrogação, bem como a autorização prévia assinada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

#### HIPÓTESE DE INEXISTÊNCIA DE REPACTUAÇÃO CONCOMITANTE À PRORROGAÇÃO SEM RESSALVA DE POSTERIOR REPACTUAÇÃO

78. Caso a contratada concorde em prorrogar o ajuste, sem ter manifestado expressamente seu interesse em majorar o valor pactuado, e considerando que exista esse direito em tese, cabe ao órgão certificar-se se há interesse em repactuar o presente acordo, neste momento, ressaltando que, em não havendo tal manifestação nesse sentido, nova repactuação somente poderá ser pleiteada após um ano do fato gerador.

79. Isso porque, nos termos do que dispõe o artigo 40, § 7º da IN nº 02/2008 – MPOG, as repactuações a que o contratado fizer jus e não forem solicitadas durante a vigência do contrato, serão objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual ou com o encerramento do contrato.

80. Disso se conclui que, se a Contratada não solicita, no momento da prorrogação do contrato, a repactuação do valor a que já faz jus, estará ela implicitamente abrindo mão de seu direito de rever os preços, e automaticamente concordando que os valores fixados serão mantidos durante o prazo de vigência da prorrogação, ou até que sobrevenha novo fato gerador.

81. No mesmo sentido, lembramos que há entendimento firmado no Parecer Normativo JT nº 02, de 26 de fevereiro de 2009, aprovado pelo Presidente da República (e vinculante a todos os órgãos da Administração Pública Federal), publicado no Diário Oficial da União de 06 de março de 2009, no sentido de que com a realização da prorrogação, caso o contratante faça jus ao reajuste e opte por não implementá-lo, estar-se-á operacionalizando a preclusão do direito de requerer este reajuste no futuro<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> a) a repactuação constitui-se em espécie de reajustamento de preços, não se confundindo com as hipóteses de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato;  
b) no caso da primeira repactuação do contrato de prestação de serviços contínuos, o prazo de um ano para requerer a repactuação conta-se da data da proposta da empresa ou da data do orçamento a que a proposta se referir, sendo certo que, considera-se como data do orçamento a data do acordo, convenção, dissídio coletivo de trabalho ou equivalente que estipular o salário vigente à época da apresentação da proposta; (destaque não do original)  
c) no caso das repactuações subsequentes à primeira, o prazo de um ano deve ser contado a partir da data da última repactuação;  
d) quanto aos efeitos financeiros da repactuação nos casos de convenções coletivas de trabalho, tem-se que estes devem incidir a partir da data em que passou a vigor efetivamente a majoração salarial da categoria profissional; e  
e) quanto ao termo final para o contratado requerer a repactuação deverá ser pleiteada até a data da prorrogação contratual subsequente, sendo certo que, se não for de forma tempestiva, haverá a preclusão do direito do

82. Portanto, é importante deixar expressamente consignado nos autos que não há interesse na repactuação por parte da contratada.

83. Ressalve-se, todavia, que nos contratos contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra, tem-se o reajuste em sentido estrito, nos termos da Orientação Normativa nº 23<sup>8</sup>, da AGU, cuja aplicação deverá observar os respectivos entendimentos e conclusões firmados pelo procurador-geral federal.

#### HIPÓTESE DE INEXISTÊNCIA DE REPACTUAÇÃO CONCOMITANTE À PRORROGAÇÃO COM RESSALVA DE POSTERIOR REPACTUAÇÃO

84. Caso, entretanto, a Contratada tenha optado por proceder à prorrogação contratual, ressaltando o direito a posterior repactuação, estará, a princípio, afastando a preclusão de seu direito.

85. Com efeito, se o contratado já faz jus à majoração dos valores pactuados no momento da prorrogação, é de todo recomendável que manifeste por escrito a sua intenção de posteriormente anexar as planilhas e apresentar os novos valores do contrato.

86. É importante ressaltar, porém, que tanto a jurisprudência do TCU, quanto o referido Parecer nº AGU/JT-02/2009, e presumivelmente os termos contratuais, admitem uma situação de exceção à preclusão: caso a contratada não tenha requerido a repactuação até a data da prorrogação subsequente porque ainda não dispunha dos dados relativos a mais recente convenção coletiva de trabalho da categoria.

87. Vejamos trecho do parecer normativo da AGU que reproduz o entendimento exarado previamente pelo TCU:

*“Oportuna também a análise do Ministro Zymler sobre a hipótese em que as negociações se prolongam por um período de tempo após a data-base da categoria profissional abrangida pelo contrato administrativo e, neste ínterim, a Administração convoca o contratado para prorrogação contratual.*

*Neste caso, bem soluciona o Ministro no seguinte sentido:*

*Nesse caso, o contratado estaria impossibilitado de postular a repactuação contratual no momento da assinatura do termo aditivo, pois, segundo já mencionado, um dos requisitos para a repactuação é a necessidade de registro do acordo ou convenção coletiva de trabalho no Ministério do Trabalho. Assim, caberá ao contratado inserir no termo aditivo a ser celebrado cláusula por meio da qual resguarde seu direito à repactuação, a ser exercido tão logo disponha do instrumento relativo ao acordo ou à convenção devidamente registrado.”*

88. Destarte, ainda que interpretada de forma abrangente, tal exceção se aplica a uma situação específica: na data limite para a prorrogação, a Contratada ainda não teria condições de elaborar a planilha de variação de custos que fundamenta a repactuação, pois a convenção coletiva da categoria – da qual os novos custos exsurtem ainda não foi concluída. Incide, em realidade, uma impossibilidade fática de pleitear a repactuação, e a empresa não pode ser prejudicada por circunstâncias a que não deu causa.

89. Desta forma, é importante atentar para os motivos pelos quais a repactuação não está sendo efetivada, evitando-se que isso decorra de causas outras que não a prevista nos instrumentos normativos acima mencionados.

contratado de repactuar. (destaque não do original)

<sup>80</sup> O EDITAL OU O CONTRATO DE SERVIÇO CONTINUADO DEVERÁ INDICAR O CRITÉRIO DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS, SOB A FORMA DE REAJUSTE EM SENTIDO ESTRITO, ADMITIDA A ADOÇÃO DE ÍNDICES GERAIS, ESPECÍFICOS OU SETORIAIS, OU POR REPACTUAÇÃO, PARA OS CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA, PELA DEMONSTRAÇÃO ANALÍTICA DA VARIAÇÃO DOS COMPONENTES DOS CUSTOS.

90. Inobstante, em vista das considerações aqui expostas, entende-se que a posterior repactuação do contrato fica assegurada, quando expressamente ressalvada a intenção da Contratada como condição para a prorrogação do ajuste ora pretendida.

91. Registramos, por fim, que as repactuações, se não coincidirem com as prorrogações, deverão ser feitas por apostilamento, consoante dispõe o § 4º do artigo 40 da IN 02/2008, sem a necessidade do encaminhamento dos autos para análise, exceto se houver dúvida jurídica a ser dirimida.

#### DA EVENTUAL OCORRÊNCIA DE PRECLUSÃO

92. Caso o processo tenha sido prorrogado quando já era devida a pretendida repactuação, e verificando-se que não houve a ressalva de forma a resguardar o seu direito, aplica-se ao presente o entendimento disposto no artigo 40, § 7º da IN nº 02, de 2008 – SLTI/MPOG, segundo o qual as repactuações a que o contratado fizer jus e não forem solicitadas durante a vigência do contrato, serão objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual ou com o encerramento da avença.

93. Este mesmo entendimento é manifestado no Parecer Normativo JT nº 02, de 26 de fevereiro de 2009, aprovado pelo Presidente da República (e vinculante a todos os órgãos da Administração Pública Federal), publicado no Diário Oficial da União de 06 de março de 2009, concluindo-se que com a realização da prorrogação, caso o contratante faça jus à repactuação e opte por não implementá-la neste momento, estar-se-á operacionalizando a preclusão do direito de requerê-la no futuro:

(...)

*e) quanto ao termo final para o contratado requerer a repactuação deverá ser pleiteada até a data da prorrogação contratual subsequente, sendo certo que, se não for de forma tempestiva, haverá a preclusão do direito do contratado de repactuar.*

94. Portanto, em sendo essa a hipótese, entende-se a repactuação não será possível, haja vista a preclusão de direito da contratada.

#### DA REPACTUAÇÃO

95. A repactuação, espécie do gênero reajuste de preços, encontra fundamento de validade no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, no art. 40, XI da Lei nº 8.666, de 1993<sup>9</sup>, sendo também prevista no plano infralegal no art. 5º do Decreto federal nº 2.271, de 1997 (que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências)<sup>10</sup>, bem como na IN-SLTI/MPOG nº 02, de 2008, nos seus artigos 37 a 41B.

96. O artigo 37 da citada IN nº 2, de 2008 do MPOG esclarece que a repactuação de preços é espécie de reajuste contratual que deverá ser utilizada nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra.<sup>11</sup>

<sup>9</sup>Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:(...)XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

<sup>10</sup>Art. 5º. Os contratos de que trata este Decreto, que tenham por objeto a prestação de serviços executados de forma contínua poderão, desde que previsto no edital, admitir repactuação visando a adequação aos novos preços de mercado, observados o interregno mínimo de um ano e a demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada. (destaques não do original)  
Parágrafo Único. Efetuada a repactuação, o órgão ou entidade divulgará, imediatamente, por intermédio do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, os novos valores e a variação ocorrida.

<sup>11</sup>Art. 37. A repactuação de preços, como espécie de reajuste contratual, deverá ser utilizada nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, desde que seja observado o interregno mínimo de um ano das datas dos orçamentos aos quais a proposta se referir, conforme estabelece o art. 5º do Decreto nº

97. Inicialmente, deve-se dizer que a repactuação de preços no âmbito do contrato administrativo surgiu como mecanismo para obstar prejuízos para a Contratada e para a contratante, encontrando disciplina no Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, que regulamenta a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e na Instrução Normativa nº 2 de 30 de abril de 2008 da SLTI do MPOG, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, com suas alterações.

98. Pois bem. Feitas estas considerações iniciais, cumpre analisar os pressupostos fixados nos citados diplomas normativos para a concessão da repactuação de preços nos contratos administrativos:

- a)houver previsão no edital e no contrato;*
- b)tratar-se de serviços contínuos;*
- c)for observado o interregno mínimo de 01 (um) ano;*
- d)houver demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato;*
- e)não tenha havido a preclusão do direito.*

99. Uma vez atendidos os pressupostos supra, a repactuação poderá, em tese, ser concedida.

100. Em relação ao requisito temporal, é importante estabelecer a diferença entre os três tipos de insumos: os ligados à mão de obra, os ligados à variação do mercado, e os ligados às tarifas públicas.

101. Em relação aos dois primeiros, há uma grande diferença no marco temporal para a contagem do prazo de um ano, consoante disciplinado na Orientação Normativa nº 25, do Advogado-Geral da União:

*NO CONTRATO DE SERVIÇO CONTINUADO COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA, O INTERREGNO DE UM ANO PARA QUE SE AUTORIZE A REPACTUAÇÃO DEVERÁ SER CONTADO DA DATA DO ORÇAMENTO A QUE A PROPOSTA SE REFERIR, ASSIM ENTENDIDO O ACORDO, CONVENÇÃO OU DISSÍDIO COLETIVO DE TRABALHO, PARA OS CUSTOS DECORRENTES DE MÃO DE OBRA, E DA DATA LIMITE PARA A APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA EM RELAÇÃO AOS DEMAIS INSUMOS.*

102. Assim, em relação aos insumos ligados à variação do mercado, o marco temporal para a contagem do prazo de um ano é a data limite para apresentação da proposta.

103. Já quanto aos custos da mão de obra, a orientação é a de que o marco temporal refere-se à data em que passaram a vigorar os efeitos financeiros da convenção coletiva de trabalho ou instrumento equivalente, pouco importando a data de sua celebração.

104. Assim, em se tratando da primeira repactuação, aplica-se o disposto no inciso II do art. 38 da IN 02/2008, que estabelece que a contagem do interregno mínimo de 01 (um) ano se dará da data do acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho ou equivalente, vigente à época da apresentação da proposta, quando a variação dos custos for decorrente da mão de obra e estiver vinculada às datas-bases destes instrumentos.

105. Esse o sentido da Orientação Normativa nº 25, ao preconizar que o interregno mínimo de 1 (um) ano para que se autorize a repactuação deverá ser contado da data do orçamento a que a proposta se referir, entendendo-se como proposta o acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho, quando os custos decorrerem de mão de obra.



106. Já quanto às repactuações subsequentes à primeira, a IN 02/2008 prescreve em seu artigo 39 que elas terão sua anualidade computada a partir da data do fato gerador que deu ensejo à última repactuação.

107. No mesmo sentido é a Orientação Normativa nº 26, do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, Revista pela Portaria nº 572 de dezembro de 2011, que estabelece que no caso das repactuações subsequentes à primeira o interregno de um ano deve ser contado da última repactuação, correspondente à mesma parcela objeto da nova solicitação. Neste caso, a ON esclarece que se entende como última repactuação a data em que iniciados seus efeitos financeiros, sendo irrelevante a data em que foi celebrada ou apostilada.<sup>12</sup>

108. Por fim, mas ainda quanto ao interregno temporal, é importante acrescentar uma terceira categoria de insumos, que não estão nem ligados à mão de obra, nem à variação de mercado: tratam-se dos custos sujeitos à fixação de preços por órgãos governamentais, tais como os relativos ao transporte público, para os quais, além do fator econômico, ganha relevo o fator político, impedindo uma previsão adequado quanto à sua variação e periodicidade.

109. Nesses casos, como já disciplinava a CJU/SP nos seus modelos de editais, e como agora disciplina a Consultoria-Geral, nos modelos disponibilizados por meio da Comissão Nacional, a contagem da anualidade deve se dar a partir da data do orçamento a que a proposta se referir, o que, nesse caso, significa contar o período de um ano a partir do último reajuste aprovado por autoridade governamental ou realizado por determinação legal ou normativa.

110. Esclarecido esse aspecto, podemos adentrar no tópico final de nossa manifestação jurídica referencial, para tratar da alteração dos valores, salientando que a legislação prevê seja demonstrada a variação analítica dos componentes de custos, devidamente justificada.<sup>13</sup>

111. Assim, não basta a anexação aos autos do processo da convenção coletiva e das planilhas com a demonstração da variação dos custos apresentadas pela Contratada. Impende ao setor técnico competente do órgão assistido proceder à sua análise, verificando, primeiramente, o enquadramento sindical, ou seja, se a Convenção Coletiva utilizada para justificar a variação dos custos referente à mão de obra, de fato, abrange a categoria de trabalhadores envolvidos na contratação e também se foi a mesma adotada para a cotação dos custos por ocasião da apresentação das propostas, na licitação. Em havendo dúvidas jurídicas nesse ponto, recomenda-se o envio dos autos à Procuradoria Federal/UFPI, com a questão específica.

112. Verificado esse aspecto, o órgão assessorado deve examinar a correspondência dos custos constantes dos referidos documentos com os custos lançados na proposta e convenção coletiva de trabalho, ambas oferecidas na licitação. Como esta é uma atribuição que envolve conhecimentos técnicos específicos que escapam do âmbito de competência da Procuradoria Federal/UFPI, não nos manifestaríamos sobre referidos cálculos.

113. Alguns aspectos, entretanto, vem sendo reiteradamente apontados nos pareceres, conforme destacamos abaixo:

- a) No que pertine à reserva técnica, o Tribunal de Contas da União – TCU tem pacificado o entendimento de que a inclusão da verba

<sup>12</sup>Orientação Normativa Nº 26, AGU – Revisão em dez-2011 (Portaria 572/2011) NO CASO DAS REPACTUAÇÕES SUBSEQUENTES À PRIMEIRA, O INTERREGNO DE UM ANO DEVE SER CONTADO DA ÚLTIMA REPACTUAÇÃO CORRESPONDENTE À MESMA PARCELA OBJETO DA NOVA SOLICITAÇÃO. ENTENDE-SE COMO ÚLTIMA REPACTUAÇÃO A DATA EM QUE INICIADOS SEUS EFEITOS FINANCEIROS, INDEPENDENTEMENTE DAQUELA EM QUE CELEBRADA OU APOSTILADA

<sup>13</sup>Art. 40. As repactuações serão precedidas de solicitação da contratada, acompanhada de demonstração analítica da alteração dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços ou do novo acordo convenção ou dissídio coletivo que fundamenta a repactuação, conforme for a variação de custos objeto da repactuação.

LYK



denominada reserva técnica nas planilhas de custos e formação de preço só se justifica mediante comprovação dos custos que são por ela cobertos. Caso não haja comprovação, a recomendação é para que seja providenciada a exclusão desse item da planilha de custos. (a este respeito remetemos aos Acórdãos n.º 793/2010 e 1442/2010, da 2ª Câmara; 727/2009, 2060/2009, 1597/2010, 3006/2010, 3092/2010 e 910/2014-Plenário)

b) Quanto ao aviso prévio trabalhado, o Tribunal de Contas da União – TCU considera integralmente pago, seu percentual, no primeiro ano da execução contratual. (Acórdão n.º 3006/2010-Plenário, TC-001.225/2008-0, rel. Min. Valmir Campelo, 10.11.2010). Importante considerar que o Acórdão do TCU citado é de 2010, tendo sido editada em 2011 a Lei 12.506, que prevê o acréscimo de três dias de prazo a cada ano de serviço prestado na empresa, de forma que esse percentual não será mais "zerado", mas apenas reduzido, ao fim do primeiro ano de execução contratual. Nesse sentido, como o TCU recomenda o percentual de 1,94% (Acórdão nº 1904/2007-Plenário), o saldo será de 0,19% (1,94/30x3). Esse mesmo percentual se repetirá ano a ano, já que o período sobressalente de três dias é também amortizado.

c) Por sua vez, em relação a treinamento e/ou reciclagem, o Tribunal de Contas da União – TCU tem se posicionado no sentido de não admitir a inclusão, nas planilhas orçamentárias, de percentuais de seleção e treinamento, salvo situação específica ligada à execução do contrato, devidamente justificada (Acórdão n.º 3006/2010-Plenário, TC-001.225/2008-0, rel. Min. Valmir Campelo, 10.11.2010).

d) Com relação à participação nos resultados, a concessão do benefício de participação nos lucros e resultados a empregados de empresas que prestam serviços continuados à Administração não pode ser invocada como justificativa para promoção de reequilíbrio econômico-financeiro do respectivo contrato. Conforme *Acórdão nº 3336/2012-Plenário* "...a participação nos lucros decorre de negociação entre a empresa e seus empregados, tem por objetivo o aumento de produtividade e a redução dos custos e não envolve a contratante do serviço. *"Não pode, assim, ser considerada custo de venda dos serviços"*. Acrescentou que as parcelas que integram a remuneração do contratado devem estar previstas no edital e no contrato dele decorrente." No mesmo sentido, Acórdão nº 29/2010 – Plenário do Tribunal de Contas da União.

e) Com relação ao Fator Acidentário de Prevenção – FAP, citamos a ORIENTAÇÃO NORMATIVA INTERNA CJU/SP Nº 21:  
"Depende do desempenho do empregador a majoração da alíquota de sua contribuição para o financiamento do seguro contra acidentes de trabalho, decorrente da aplicação do índice do fator acidentário de prevenção (FAP), razão pela qual não há que se cogitar da revisão do contrato administrativo sob o fundamento de reequilíbrio econômico-financeiro, ante a ausência de um de seus pressupostos: fato alheio à vontade das partes.

Não confundir com o índice dos Riscos Ambientais do Trabalho – RAT. Esta representa a contribuição da empresa, prevista no inciso II do artigo 22 da Lei 8212/91, e consiste em percentual que mede o risco da atividade econômica. A alteração no RAT não é previsível, situa-se no campo do reequilíbrio econômico-financeiro (art. 65, II, "d" - fato do príncipe). Caso haja alteração, deve-se aumentar ou reduzir o valor do contrato."

f) Compete ao órgão consulente, como fiscal do contrato, e por se tratar de tarefa administrativa, verificar a correção das novas planilhas de custos, ou seja, se contemplam corretamente os custos que realmente tiveram aumento comprovado, mediante análise de item por item das planilhas de custos, para evitar aumentos

indevidos, sem lastro em aumento real e comprovado, ou seja, verificar, por meio de seu setor competente, se ocorreu a efetiva repercussão dos eventos majoradores dos custos do contrato na forma postulada pela Contratada. Há que se confirmar inclusive a correção, exatidão dos valores nominais previstos na Convenção Coletiva e mencionados e utilizados pela Contratada nas planilhas de custos apresentados no pedido de repactuação.

114. Exemplificando, em procedimentos como este, de repactuação, deve-se verificar se não há benefícios novos, não previstos originariamente na proposta vencedora da licitação (exceto se se tornarem obrigatórios por força de instrumento legal, sentença normativa, Acordo Coletivo ou Convenção Coletiva), alertando-se ainda que restam vedados aumentos em outros itens que não possuam relação com os itens que se tenha comprovado documentalmente a elevação de custos, o que sempre também merece a devida conferência. Insta observar que a inclusão de novos benefícios aos empregados terceirizados ou a inclusão de novas obrigações à empresa contratada que venham a ser fixados por meio de sentença normativa, acordo coletivo ou convenção coletiva de trabalho somente podem ser incluídas na planilha de custos após análise jurídica por parte desta Procuradoria Federal junto à UFPI.

115. Além disso, a repactuação tem por fundamento a demonstração analítica de custos, não se podendo fazer incidir linearmente o percentual de aumento do salário profissional ou mínimo, por exemplo, sobre todo o valor do contrato, pois este é composto de vários itens, nem vincular percentualmente os materiais e equipamentos aos valores da mão de obra.

116. Do mesmo modo, em relação à proposta vencedora da licitação, ou seja, à planilha de custos apresentada naquela oportunidade, não pode haver discrepância dos percentuais das despesas administrativo-operacionais e do lucro da empresa, entre outros percentuais fixos, não referentes à mão de obra em si e aos equipamentos e insumos, pois quanto a estes o aumento, mesmo que nominal, depende da comprovação de aumento dos custos. Saliento que as bases da proposta vencedora da licitação não podem ser alteradas, sob pena de se incorrer em sua alteração, o que é vedado pela legislação, exceto se algum item tornar-se obrigatório por força de instrumento legal, sentença normativa, Acordo Coletivo ou Convenção Coletiva, com a ressalva feita antes: de necessidade de análise jurídica por parte desta Procuradoria Federal junto à UFPI.

#### ANÁLISE DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO

117. Analisadas as exigências específicas impostas pelo art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, bem como pelos arts. 37 a 41-B da IN SLTI/MPOG nº 02/2008 e art. 5º do Decreto nº 2.271, de 1997 (caso haja repactuação), a atenção deve ser voltada para a instrução processual, sob o aspecto das demais formalidades aplicáveis às contratações administrativas.

118. Assim, sem prejuízo dos documentos que já constam neste processo, é necessário que a Autoridade assessorada verifique e vele para que seja observada a devida instrução destes autos, atentando para as exigências da Lei nº 8.666, de 1993.

119. Aqui serão tecidas considerações acerca das determinações constantes dos indigitados diplomas legais:

#### PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

120. A declaração de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal.<sup>14</sup>, e deverá ocorrer na forma do § 4º, do art. 30, da IN 02/2008.

<sup>14</sup>Lei 8.429, de 1992, artigo 10, IX. E artigo 38 e 55 da Lei nº 8.666, de 1993

121. Já quanto a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe fazer uma diferenciação, conforme ON 52, do Advogado-Geral da União:

*AS DESPESAS ORDINÁRIAS E ROTINEIRAS DA ADMINISTRAÇÃO, JÁ PREVISTAS NO ORÇAMENTO E DESTINADAS À MANUTENÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS PREEXISTENTES, DISPENSAM AS EXIGÊNCIAS PREVISTAS NOS INCISOS I E II DO ART. 16 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000.*

122. Desta forma, essa outra declaração depende da natureza do objeto, e no mais das vezes, em se tratando de um serviço contínuo, será destinado a manter uma ação governamental preexistente, com despesa já prevista no orçamento, dispensando a declaração de adequação orçamentária.

123. Em sendo uma hipótese excepcional de serviço contínuo que ainda assim refira-se a uma criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, cabe alertar para que, previamente à assinatura do termo aditivo, seja anexada a declaração exigida no artigo 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

124. Ainda quanto à matéria, eis a disposição contida na Conclusão Depconsu/PGF/AGU nº 01/2012: “As exigências do art. 16, incisos I e II, da LRF, somente se aplicam às licitações e contratações capazes de gerar despesas fundadas em ações classificadas como projetos pela LOA. Os referidos dispositivos, portanto, não se aplicam às despesas classificadas com atividades (despesas rotineiras)”.

#### DESIGNAÇÃO DOS AGENTES COMPETENTES PARA O PRESENTE FEITO

125. É juridicamente importante que conste no processo as publicações dos atos de nomeação/designação dos agentes competentes para a atuação administrativa. Para se evitar maiores gastos e repetições, é juridicamente válida a mera citação destes atos, bem como dos atos normativos que estabelecem as competências da autoridade e demais agentes administrativos, a fim de que, em caso de futura auditoria, reste comprovado nos autos, desde já, que os atos processuais foram praticados por aqueles que efetivamente detinham as atribuições correspondentes.

#### REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA DA CONTRATADA

126. No que tange à regularidade fiscal, ela deverá ser mantida durante toda a execução contratual, nos termos do art. 55, inc. XIII, da Lei nº 8.666, de 1993. Além disso, com o advento da Lei nº 12.440, de 2011, sobreveio também a necessidade de comprovação de regularidade trabalhista, mediante a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT. Cabe ao Administrador, pois, zelar pela efetiva validade dessas certidões na ocasião da prorrogação.

127. Ademais, em vista da exigência imposta no art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002, e do teor da Orientação Normativa Interna n. 01, da Consultoria Jurídica da União, recomenda-se consultar previamente o CADIN, o SICAF e o CEIS<sup>15</sup> e, também, conforme recomendação do TCU constante do acórdão nº 1.793/2011-P, é necessária a consulta ao cadastro nacional de condenações cíveis por atos de improbidade administrativa mantido pelo Conselho Nacional de Justiça<sup>16</sup>, bem como a Lista de Inidôneos do Tribunal de Contas da União<sup>17</sup>.

<sup>15</sup>ORIENTAÇÃO NORMATIVA INTERNA CJU/SP Nº 01, DE 24 de maio de 2011

**ENUNCIADO:** Na análise das consultas relativas à prorrogação de vigência contratual, para os fins do artigo 30-A, § 2º, inciso II, da Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 02/2008, deve-se recomendar ao órgão assessorado que consulte, além do Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores - SICAF, o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS e o Cadastro Integrado de Condenações por Ilícitos Administrativos - CADICON, respectivamente, acessados pelos endereços eletrônicos do portal da transparência (<<www.portaldatransparencia.gov.br>>) e do Tribunal de Contas da União (<<www.tcu.gov.br>>).

<sup>16</sup>www.cnj.jus.br/improbidade\_adm/consultar\_requerido.php

<sup>17</sup>http://portal2.tcu.gov.br.

### MINUTA DO TERMO ADITIVO

128. O termo aditivo e deve conter as cláusulas mínimas necessárias para sua compreensão e eficácia.

129. Destacamos, nesse sentido, a cláusula que prorogue o prazo estabelecido originalmente no contrato, o que é feito não pela correção do que está ali escrito (“onde se lê, leia-se...”), porque o que foi estabelecido ali é válido e eficaz, mas sim por meio de uma disposição específica do aditivo, que consigne a prorrogação do prazo inicial e o novo período de vigência.

130. Deve conter, também, se for o caso, a renovação ou complementação da garantia, caso exigida inicialmente, bem como os novos valores, e a data dos respectivos efeitos financeiros, caso tenha havido alteração nesse tocante.

131. Em havendo diferenças a serem pagas retroativamente, pode-se prever o valor total e a forma de pagamento, inclusive.

132. Por fim, o termo aditivo deve indicar a dotação orçamentária e, eventualmente, a cláusula que ressalve a preclusão, caso o reajuste ou repactuação já tenham sido pedidos.

### CONCLUSÃO

133. Em face do exposto, uma vez que o órgão assessorado procure seguir as orientações acima exaradas, é juridicamente possível dar prosseguimento ao processo, prorrogando sua vigência ou alterando seu valor, sem submeter os autos à Procuradoria Federal junto à UFPI, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

É o parecer.

Encaminhem-se os autos ao Gabinete do Reitor.

Teresina, 11 de março de 2019.



Luciano dos Santos Rezende  
Procurador Federal

Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto à UFPI