ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL – FIOCRUZ
Av. Brasil, 4365 - Manguinhos – Rio de Janeiro – RJ - CEP 21045-900
Tel.: (21) 3885-1667

PARECER REFERENCIAL nº 00001/2019/GAB/PF/FIOCRUZ/PGF/AGU

NUP:00791.000303/2019-81
INTERESSADOS: SETORES DE COMPRAS E CONTRATOS DAS UNIDADES DA FIOCRUZ
ASSUNTOS: LICITAÇÕES E OUTROS

> **EMENTA:** Contrato de prestação de serviços continuados. Termo aditivo. Prorrogação de vigência. **Recomendação para que seja adotado o presente parecer como PARECER REFERENCIAL,** na forma da Orientação Normativa AGU n. 55, de 23 de maio de 2014, nos casos de prorrogação de vigência contratual sem dúvidas jurídicas.

Manifestação com o caráter de parecer referencial

1. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, dispensando-se a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

> 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.

2. Ao admitir a possibilidade de adoção de manifestação jurídica referencial, a Orientação Normativa AGU nº 55 proporciona o redimensionamento da atuação consultiva para análise das demandas e consultas jurídicas mais qualificadas, prestigiando o princípio da eficiência no exercício das atividades consultivas.

3. Nesse contexto, levando-se em conta que os processos administrativos para renovação do prazo de vigência representaram, no ano de 2018, quantitativo considerável da demanda da Coordenação de Licitações e Contratos - CLC desta Procuradoria Federal junto à Fiocruz, e considerando, ainda, que ostentam aspectos burocráticos de simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes, não há dúvidas quanto à viabilidade em se adotar a presente peça como parecer referencial, dispensando-se a análise individualizada de tais processos por este órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica.

4. A elaboração de manifestação referencial integra as ações previstas nos Planos de Gestão e Metas da Procuradoria Federal junto à Fiocruz, para o ano de 2019, e tem o intuito de sistematizar, uniformizar e consolidar os entendimentos sobre matérias idênticas e recorrentes que demandam a prestação do serviço de consultoria jurídica em matéria administrativa.

5. Cumpre mencionar ainda que, conforme determina a Portaria PGF nº 262, de 5 de maio de 2017, a autoridade competente para aprovar o Parecer Referencial nos casos permitidos legalmente é o chefe do órgão de execução da PGF, ou seja, o chefe da Procuradoria Especializada que presta consultoria no âmbito da autarquia ou fundação, conforme se depreende da leitura do art. 3º, §1º da Portaria nº 262/2017, conforme transcrito abaixo:

> Art. 3º Os órgãos de execução da PGF competentes para realizar atividades de consultoria jurídica, nos termos do art. 3º da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, deverão priorizar a avaliação da possibilidade de elaboração de manifestações jurídicas referenciais.
>
> § 1º **A eficácia da manifestação jurídica fica condicionada à sua aprovação pelo chefe do órgão de execução da PGF competente**, nos termos do artigo 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, admitindo-se ato de delegação de competência conforme dispositivos previstos no Capítulo VI da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

6. Por fim, fica o registro de que mesmo com a aplicação desta manifestação de caráter referencial, a Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação deste órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos respectivos processos desta espécie.

DA ANÁLISE JURÍDICA

7. Trata-se de análise da regularidade jurídica do **termo aditivo** ao contrato de prestação de serviços continuados, que tem por objeto a prorrogação da execução contratual, nos termos do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

8. Os autos referentes ao processo administrativo **devem ser** instruídos com os seguintes documentos:

a. Edital, termo de referência e contrato administrativo;
b. Caracterização dos serviços como contínuo;
c. Manifestação de interesse da contratada na prorrogação;
d. Demonstração de interesse da Administração, devidamente motivado, na continuidade da execução contratual;
e. Elaboração de relatório sobre a regularidade da execução do contrato;
f. Declaração de disponibilidade orçamentária;
g. Autorização da autoridade administrativa competente;
h. Demonstração de inexistência de solução de continuidade da vigência contratual e da realização da prorrogação dentro do prazo de vigência contratual;
i. Comprovação da manutenção das condições exigidas de habilitação;
j. Manifestação sobre a vantajosidade da contratação, acompanhada da metodologia adotada, e compatibilidade com os preços máximos fixados pela SEGES/MPDG;
k. Certificação da inexistência de suspensão, impedimento, declaração de inidoneidade da empresa ou proibição de contratar com a Administração Pública;
l. Verificação da necessidade de renovação ou atualização da garantia contratual;
m. Manifestação sobre a existência de custos fixos ou variáveis não renováveis já pagos ou amortizados no primeiro ano da contratação;
n. Juntada de mapa de riscos relativos à gestão contratual;
o. Juntada da minuta de termo aditivo.

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

9. **Este órgão de consultoria jurídica** esclarece que por não deter competências típicas de gestão ou de auditoria (art. 10 da Lei nº 10.480/02, art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e BPC/AGU nº 7), esta manifestação referencial analisa apenas matérias jurídicas inerentes à prorrogação de vigência, não apreciando os aspectos técnicos, econômicos, contábeis e financeiros inerentes ao respectivo processo administrativo, porquanto próprios dos juízos de conveniência e oportunidade da Administração Pública ou da análise crítica advinda de servidores versados nos mesmos.

AUTORIZAÇÃO DO DECRETO Nº 7.689/2012 E MANIFESTAÇÃO SOBRE A ESSENCIALIDADE E O INTERESSE PÚBLICO DA RENOVAÇÃO DA PRESENTE CONTRATAÇÃO

10. Para atividades de custeio, **deve a Administração Pública comprovar** que foi obtida **autorização** para celebração de contrato prevista no art. 2º do Decreto nº 7.689/2012 - com redação alterada pelo Decreto n.º 9.533/2018, dentro do prazo previsto pelo art. 4º, §1º, da Portaria MPOG nº 249/2012.

11. **Ademais, deve manifestar-se** sobre a **essencialidade e o interesse público** da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015.

REQUISITOS DA PRORROGAÇÃO

12. Quanto aos requisitos da prorrogação dos contratos firmados na vigência da IN SEGES/MP n. 05/2017, deverão ser cumpridos os delineados abaixo:

a. previsão em contrato administrativo;

b. manifestação do interesse da contratada na prorrogação (item 3, alínea "e", do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);

c. caracterização do serviço como contínuo (item 3, alínea "a", 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), **requisito a ser satisfeito com o atesto de cumprimento de todos os itens dessa manifestação referencial**;

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, alínea "b", do anexo IX, da IN SEGES/MP nº 05/2017);

g. interesse motivado da Administração na continuidade da execução dos serviços (item 3, alínea "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 IN SEGES/MP, quando existirem (itens 3, alínea "d", 4, 7, 8 e 11, alínea "a", do anexo IX, da IN SEGES/MP nº 05/2017);

i. manutenção das condições exigidas na habilitação (art. 55, inciso III, 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;

p. renovação da garantia contratual com a atualização necessária (art. 55, inciso 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. 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;**

s. publicidade na imprensa oficial (art. 26, da Lei nº 8.666/1993).

13. Em se tratando de contrato assinado na vigência da IN n. 02/2008/SLTI, quanto aos requisitos da prorrogação, deverão ser cumpridos os delineados abaixo: (§§ 1º e 2º do art. 75 da IN SEGES/MP nº 05/2017[1], incluídos pela Instrução Normativa nº 07, de 2018).

a. previsão em contrato administrativo;

b. manifestação do fiscal sobre a regularidade da execução contratual (inciso I, §1º do art. 30-A da IN 02/2008/SLTI/MPOG);

c. interesse motivado da Administração na continuidade da execução dos serviços (inciso II, §1º do art. 30-A da IN 02/2008/SLTI/MPOG);

d. manifestação sobre a vantajosidade da contratação, acompanhada da metodologia adotada, e compatibilidade com os preços máximos fixados pela SEGES/MP, quando existirem (inciso III, §1º do art. 30-A da IN 02/2008/SLTI/MPOG);

e. manutenção das condições exigidas na habilitação (art. 34-A, p. único da IN 02/2008/SLTI/MPOG e art. 55, III, da Lei nº 8.666/1993);

f. inexistência de suspensão/impedimento/declaração de inidoneidade da empresa ou proibição de contratar com a Administração Pública (art. 30, §5º, II, da IN 02/2008/SLTI/MPOG e arts. 29 e 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993);

g. verificação da existência de custos fixos ou variáveis não renováveis já amortizados/pagos (§4º do art. 30-A da IN 02/2008/SLTI/MPOG);

h. elaboração da minuta do termo aditivo;

---

[1] ***"Art. 75. (...).***

§ 1 º Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 2, de 2008, todos os contratos decorrentes dos procedimentos administrativos autuados ou registrados até a data de entrada em vigor desta norma. **(Incluído pela Instrução Normativa nº 7, de 2018)**

§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. **(Incluído pela Instrução Normativa nº 7, de 2018)"**

> **i.** renovação da garantia contratual com a atualização necessária (art. 19, IXI, da IN 02/2008/SLTI/MPOG e art.55, VI, e art. 56, § 4º, da Lei nº 8.666/1993)**;**
> **j.** autorização da autoridade competente (art. 30-A, §1º, da IN 02/2008/SLTI/MPOG e art. 57, §2º, da Lei nº 8.666/1993);
> **k.** adequação dos valores totais da execução e da prorrogação à modalidade licitatória inicialmente escolhida (Acórdão TCU nº 1.705/2003 - Plenário) - esta exigência não se aplica no caso de pregão;
> **l.** efetiva disponibilidade orçamentária;
> q) publicidade na imprensa oficial (art. 26 da Lei nº 8.666/1993).

Inexistência de solução da continuidade

14. 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 n. 03/2009. Dito de outro modo, a existência do contrato depende da celebração do termo aditivo em data anterior ao termo final da sua vigência.

15. Ademais, **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 n. 03/2009.

16. Não obstante ao acima orientado, 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 prorrogação, por extinção do ajuste (art. 54, *caput*, da Lei nº 8.666/93, art. 132 do Código Civil e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 69/2014). Eis o esclarecimento do Parecer nº 06/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

> 21. 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.
> [...]
> 22. 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).

Relatório da fiscalização

17. 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, alínea "b", do anexo IX, da IN n. 05/2017/SEGES, nos contratos celebrados sob a vigência dessa instrução normativa.

18. 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).

19. Além disso, havendo a inadimplência para com obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento do FGTS, não é demais destacar o **poder de retenção de créditos para fins de pagamento direto** das verbas devidas aos empregados na forma dos §2º, art. 8º, do Decreto n. 9.507/2018, ou ainda, as **retenções de créditos** autorizadas pelo termo de referência/contrato e pelos arts. 80, inc. IV, e 86, §3º, da Lei nº 8.666/1993 c/c art. 66 da IN SEGES/MP nº 05/2017.

Da verificação acerca da vantajosidade da contratação

20. 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. Ademais, **deve certificar-se** do cumprimento da IN nº 05/2014/SLTI, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços. (art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993 c/c itens 3, "d", 4, 7, 8 e 11, "a", do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017 e inciso III, §1, do art. 30-A, da IN 02/2008/SLTI/MPOG).

21. São admissíveis, ainda, as seguintes formas de atestar a "vantajosidade da prorrogação":

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

22. A Administração **deve juntar manifestação técnica** explicitando as razões pelas quais está sendo dispensada a realização de pesquisa de preços para fins de aferição da vantajosidade da contratação.

23. Outrossim, independentemente da realização ou não de pesquisa, **deve haver** a juntada de **manifestação conclusiva sobre a permanência da vantajosidade** para a Administração em manter a contratação, sob pena de restar inviável a prorrogação (art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/1993).

24. Nessa situação, oportuno destacar trecho do Parecer 04/2018/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, que apreciou a matéria e, em tais casos, concluiu pela possibilidade de dispensa da pesquisa de preços quando da renovação de vigência nos contratos de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra, quando houver previsão contratual de índice de reajustamento de preços. **Atenta-se, apenas, à ressalva final do item IV** da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 143/2018, cujo teor segue abaixo em destaque:

> IV - 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.** (grifos nossos)

25. Nestes termos, conclui-se que, nos contratos de prestação de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra, a vantajosidade da prorrogação de vigência estará assegurada quando **houver previsão contratual de critério de reajustamento de preços**[2].

26. Dito isso, de observar, não cabe à Procuradoria analisar a correção da decisão do gestor pela vantajosidade da prorrogação, dado o fato desta atribuição não ser afeta às suas competências, no exame da estrita legalidade. Ademais, a conclusão quanto à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração está na seara da

[2] Orientação Normativa AGU nº 23/2009: 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.

informação eminentemente técnica, sobre a qual não cabe a este setor jurídico imiscuir-se, mas tão somente verificar se consta dos autos, ou não.

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

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

28. 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, que substituiu o § 2º do art. 30-A da IN 02/200//SLTI/MPOG:

> IN SEGES n. 05/2017:
>
> "7. A vantajosidade econômica para prorrogação dos contratos **com** mão de obra exclusiva estará assegurada, sendo dispensada a realização de pesquisa de mercado, nas seguintes hipóteses:
>
> a) quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou em decorrência de lei;
> b) quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo 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
> c) no caso dos 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 Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão".

29. Assim, se presentes as disposições contratuais *supra*, a pesquisa poderá ser dispensada. Nos demais casos, recomenda-se a realização de pesquisa de preços (por exemplo, nas situações em que há previsão de reajuste de insumos e materiais por repactuação sem previsão de índice), ou então que se justifique sua não realização, com a utilização de outro meio idôneo para verificar a vantajosidade econômica da manutenção do contrato, comprovando-se nos autos.

30. Nesses termos, conclui-se que, para os contratos de serviços continuados **com** dedicação exclusiva de mão de obra, a **vantajosidade da prorrogação estará assegurada quando houver no contrato previsão dos requisitos previstos no item 7 do Anexo IX da IN nº 05/2017-SEGES/MP**. Por outro lado, nos contratos de serviços continuados **sem** dedicação exclusiva de mão de obra, a vantajosidade da prorrogação estará assegurada **quando houver previsão contratual de índice de reajustamento de preços.**

31. Não obstante, nada impede que o gestor, diante das especificidades do contrato firmado, 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.

32. Importante ressaltar, a comprovação de que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração deve ser precedida de análise entre os preços contratados e aqueles praticados no mercado, de modo a se concluir que a continuidade da contratação é mais vantajosa que a realização de uma nova licitação – considerando-se todos os custos envolvidos em um novo certame –, sem prejuízo de eventual negociação com a contratada para adequação dos valores àqueles encontrados na pesquisa de mercado (IN 05/2017, Anexo IX, item 4).

33. É também de todo recomendável que o órgão contratante 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. Este tópico será melhor detalhado mais adiante.

34. Sobre este ponto, caso se trate de serviços terceirizados, a Administração deve verificar e tomar as medidas necessárias para readequar os custos relativos à provisão a título de aviso prévio, a partir do segundo ano de execução contratual, conforme

recomendação do TCU feita no Acórdão nº 1186/2017 – Plenário (ACÓRDÃO 1.186/2017 - Plenário; Relator: AUGUSTO SHERMAN; Processo: 023.202/2014-9), nos seguintes termos (g. n.):

> (...) 10. Conforme detalhadamente exposto pela unidade técnica, a jurisprudência deste Tribunal se firmou desde a prolação do Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário quanto ao **não cabimento do pagamento da provisão para aviso prévio após o primeiro ano da prestação dos serviços contratados.** Uma vez que nos contratos analisados nesta auditoria ocorreu a continuidade desses pagamentos após a prorrogação da sua vigência, tais pagamentos são indevidos e devem ser cessados **nos contratos em vigor**, além de ser devida também a adoção das providências necessárias ao ressarcimento dos pagamentos indevidos.
>
> 11. Entendo pertinente, todavia, fazer um pequeno ajuste na proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, no sentido de permitir que a cada ano adicional de execução contratual seja pago o valor correspondente a três dias de aviso prévio, de forma a adequar o Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário à Lei 12.506/2011. Dessa forma, **o percentual devido a título de aviso prévio a partir do segundo ano de execução contratual passa a ser de 0,194%, ou seja, um décimo do valor máximo admitido pelo Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário.** Deve ser determinado, ainda, que nas contratações futuras do TRT6, deve estar previsto na minuta de contrato dos processos de contratação de mão de obra terceirizada que, se este for prorrogado após os primeiros doze meses, o adicional será incluído quando da prorrogação contratual. (grifos aditados)

35. Sugere-se, ainda, que a Administração analise especialmente o valor porventura atribuído a materiais e equipamentos, bem como os respectivos prazos razoáveis de amortização, comparado com o prazo já decorrido de execução contratual, manifestando-se expressamente quanto a este ponto.

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

36. 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.

37. 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 nº05/2017 e inciso III, §2º art. 30-A da IN 02/2008 SLTI/MPOG), sem a qual a prorrogação não poderá ser concretizada.

38. 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).

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

39. Quanto à exigência de manutenção das condições de habilitação (arts. 29 e 55, inc. 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.**

40. Além do SICAF, a Administração Pública **deve fazer consultas aos extratos atualizados** do Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - **CADIN**, do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - **CEIS**, do Sistema Inabilitados e Inidôneos do **TCU** e do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa do **CNJ**.

41. Em relação a 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).

42. No que tange à aferição de irregularidades no SICAF, CEIS, sistemas do TCU e CNJ, trata-se, ao menos em princípio, de circunstância que impossibilita a prorrogação pretendida, salvo, regularização antes da celebração do respectivo termo aditivo,

adotando-se, para tanto, as medidas previstas no art. 31, da IN nº 3, de 26 de abril de 2018.

43. Caso 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.

44. 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, com redação alterada pelo artigo 1º, da Lei nº 12.120/2009, art. 6º, inc.III, da Lei nº 10.522/2002, art. 7º da Lei nº 10.520/2001 e art. 87, inc. III e IV, da Lei nº 8.666/1993)[3].

Custos não renováveis

45. De acordo com o item 9 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017 (art. 30-A, §4º, da IN n. 02/2008/SLTI/MPOG), a Administração tem por **obrigação** manifestar-se sobre a existência de **custos fixos ou variáveis não renováveis já amortizados/pagos**.

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

47. 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 justamente sobre o cálculo das eventuais deduções a serem feitas a cada ano de execução contratual.

48. 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.**

Dos recursos orçamentários

49. Quanto à indicação de recursos orçamentários, a **Administração deve** atestar a disponibilidade orçamentária para o exercício de execução contratual, bem como declarar que os créditos e empenhos, para a parcela da despesa executada em exercício futuro,

[3] Consultar item IV Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 50/2013 e Parecer nº 08/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU a respeito do assunto.

serão indicadas em termos aditivos ou apostilamentos futuros. (item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017 e art. 30, §4º e IN nº 02/2008/SLTI/MPOG).

50. 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.

51. 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, incisos I e II, da Lei Complementar n. 101/200 (Orientação Normativa AGU nº 52/2014 e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 01/2012).

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

Providências complementares

53. Ressalte-se, por fim, que deve constar dos autos documento que evidencie o interesse da contratada na prorrogação do prazo de vigência contratual. A Administração deve, ainda, no tocante à garantia, verificar se há necessidade de renovação ou complementação da garantia de acordo com o valor atual da contratação (IN 05/2017, Anexo VII-F, item 3; item 3.1, "a") e providenciar a publicação do extrato de termo aditivo na imprensa oficial (art. 61, parágrafo único, da Lei 8.666/93) .

DO TERMO ADITIVO

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

- o objeto da contratação, para que se verifique a relação do aditivo com o objeto contratual original;
- o prazo de vigência da prorrogação, limitado, a cada prorrogação, ao prazo de vigência inicial e ao período total de 60 meses (art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/93);
- o valor do termo aditivo, para fins de publicidade e transparência;
- 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 §4º, artigo 30 da IN 02/2008/SLTI/MPOG); - a ressalva quanto ao direito à futura repactuação, caso tenha sido solicitada pela contratada (nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra);

- se for o caso, cláusula sobre renovação ou complementação da garantia e outras informações a ela referentes;
- a ratificação das cláusulas contratuais não alteradas pelo termo aditivo;
- local, data e assinatura das partes e testemunhas.

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

56. 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.

57. A título de sugestão, com a finalidade de subsidiar a atuação da Administração na elaboração de minutas de aditivo, **encontra-se anexado a este Parecer (ANEXO I)** modelo que poderá ser utilizado na íntegra ou adaptado ao padrão já costumeiramente utilizado pela Fiocruz, desde que observadas, na hipótese de adaptação/alteração o contido na sequência 54 desta manifestação referencial.

DA AUTORIZAÇÃO DA PRORROGAÇÃO CONTRATUAL

58. A prorrogação da vigência contratual está condicionada à prévia e expressa autorização do gestor, **a ser formalizada** mediante manifestação escrita, para atender as disposições do art. 57, §2º, da Lei nº 8.666/93.

DA MANIFESTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO, NOS AUTOS PRÓPRIOS, PARA FINS DA DISPENSA PREVISTA NA ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55/2014 E NA PORTARIA PGF Nº 262/2017

59. Para justificar a dispensa de remessa das demandas de prorrogação de vigência para exame por parte da Procuradoria Federal, **a Administração deverá juntar aos respectivos autos uma cópia do presente Parecer Referencial, e promover a devida**

manifestação atestando que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial (Modelo em Anexo II), e de que foram satisfeitas as exigências formais e documentais correspondentes à regularidade do procedimento de prorrogação.

DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL RELATIVA AO PROCEDIMENTO DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL

60. À título de orientação resumida, indica-se objetivamente os procedimentos básicos e mínimos para tal desiderato, sem prejuízo à adoção da lista de verificação (*check list*), constante no endereço eletrônico da AGU na Internet, para efeito da regularidade da instrução processual, na forma a seguir:

> a) Formalização do procedimento nos mesmos autos do processo administrativo de contratação (ON AGU nº 02/2009);
>
> b) Manifestação de interesse da contratada em prorrogar a vigência contratual;
>
> c) Manifestação do fiscal do contrato atestando a regularidade do serviço, a justificativa técnica para a prorrogação e a manutenção das condições mais vantajosas;
>
> d) Realização de pesquisa de mercado a fim de verificar se os preços contratados permanecem vantajosos ou justificativa quanto à sua prescindibilidade;
>
> e) Juntada do Mapa de Riscos atualizado;
>
> f) Verificação da situação de regularidade da empresa junto aos cadastros oficiais (Sicaf, Cadin, CNIA/CNJ, CEIS/CGU, TCU e CND/TST);
>
> g) Avaliação, pela Administração, da higidez do vínculo contratual, na forma da ON AGU nº 03/2009, da existência de previsão contratual ou editalícia da possibilidade de prorrogação, do caráter contínuo do serviço contratado, do respeito ao limite máximo total de vigência em 60 (sessenta) meses, e da necessidade de renovação da garantia contratual;
>
> h) Declaração de disponibilidade orçamentária;
>
> i) Autorização de que trata o Decreto nº 7.689/2012;
>
> j) Autorização da autoridade competente de acordo com normativo interno da Fiocruz;
>
> k) Juntada de cópia do Parecer referencial;
>
> l) Manifestação da Administração, atestando que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial, e de que foram satisfeitas as exigências formais e documentais correspondentes à prorrogação do prazo de vigência contratual;
>
> m) Empenho da despesa e formalização do ajuste; e
>
> n) Utilização da lista de verificação, disponibilizada pela Advocacia-Geral da União, se houver.

61. A Administração haverá de zelar pela legitimidade documental, pelos meios cabíveis, exigindo as autenticações notariais ou procedendo às conferências administrativas em repositórios oficiais, conforme o caso.

DA MANIFESTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO, NOS AUTOS, PARA FINS DA DISPENSA PREVISTA NA ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55/2014 E NA PORTARIA PGF Nº 262/2017

62. Para justificar a dispensa de remessa das demandas de prorrogação de vigência para exame por parte da Procuradoria Federal, a Administração da Fiocruz deverá juntar aos respectivos autos uma cópia do presente Parecer Referencial, e promover a devida manifestação ATESTANDO, conforme **ANEXO II**, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial, e de que foram satisfeitas as exigências formais e documentais correspondentes à regularidade do procedimento de prorrogação dos prazos de vigência dos contratos administrativos de serviços prestados de forma contínua, com ou sem o regime de dedicação exclusiva de mão-de-obra, com fulcro no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/93.

CONCLUSÃO

63. Dessa forma, **apenas** se houver assunto referente a prorrogações deste tipo que não esteja abordado nesta manifestação e/ou houver dúvida jurídica quanto a pontos específicos, é que será necessário o envio do processo a esta PF/Fiocruz. Registro que a formulação dos questionamentos jurídicos específicos deverá atender aos moldes da Portaria PGF nº 526/2013.

64. As orientações emanadas nos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

65. Não há, ademais, determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela PF/Fiocruz. Eis o teor do BPC nº 05:

> "Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".

66. À Secretaria desta PF/Fiocruz para, em cumprimento ao disposto no artigo 4º da Portaria PGF nº 262/2017:

a) disponibilizar a presente manifestação jurídica referencial na página da Procuradoria Federal junto à Fiocruz, no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União, e,
b) encaminhá-la aos setores de compras e contratos de todas as Unidades da Fiocruz.

Rio de Janeiro, 03 de junho de 2019.

DEOLINDA VIEIRA COSTA
PROCURADORA-CHEFE DA PF/FIOCRUZ