



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ

PARECER n. 00119/2024/PROT/PF-UFJ/PGF/AGU

NUP: 23854.007649/2023-19

INTERESSADOS: GENTE SEGURADORA SA E OUTROS

ASSUNTOS: TERMO ADITIVO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E FORNECIMENTOS CONTINUADOS. UFJ E GENTE SEGURADORA S/A. TERMO ADITIVO. PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA COM FUNDAMENTO NO ART. 107 DA LEI Nº 14.133/2021. POSSIBILIDADE JURÍDICA. RECOMENDAÇÕES.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de análise prévia de minuta do Termo Aditivo n.º 01/2024 ao Contrato Administrativo n.º 162/2023, que tem por objeto a prorrogação de vigência contratual por 12 (doze) meses, com base no art. 107 da Lei nº 14.133/2021.
2. Considerando que o processo em tela encontra-se integralmente digitalizado até o último documento disponível em sua fase atual (Despacho 0345885), deixa de ser necessária a especificação de todos os documentos que instruem os autos, a bem da eficiência e celeridade. Sem embargo, os documentos que interessam ao exame a cargo da PF/UFJ encontram-se devidamente referenciados nesta manifestação.
3. É o relatório.

II - FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, 4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva, nos termos do que recomenda a orientação de Boa Prática Consultiva - BPC nº 05. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.
5. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC n.º 7, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

6. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercera auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

7. Feitas tais ressalvas, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

III - ANÁLISE JURÍDICA

- DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N. 14.133, DE 2021, COM A LEI N. 8.666, DE 1993, A LEI N. 10.520, DE 2002, E A LEI N. 12.462, DE 2011.

8. Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n. 14.133, de 2021, com a Lei n. 8.666, de 1993, a Lei n. 10.520, de 2002, e a Lei n. 12.462, de 2011 (art. 191, da Lei n. 14.133, de 2021, e item 217 do PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

“217. Ante o exposto, conclui-se que: (...) b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº 14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação”

- AUTORIZAÇÃO DO DECRETO Nº 10.193, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2019, E MANIFESTAÇÃO SOBRE A ESSENCIALIDADE E O INTERESSE PÚBLICO DA RENOVAÇÃO DA PRESENTE CONTRATATAÇÃO

9. Para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para a prorrogação de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 2019. A PORTARIA ME Nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019. Tal providência deve ser juntada aos autos até antes da assinatura do termo aditivo de prorrogação (art. 3º, da PORTARIA ME Nº 7.828, de 30 de agosto de 2022).

10. A questão foi atendida conforme autorização anexada nos documento SEI n.º 0345271. Contudo, não foi localizado nos autos a portaria que designa o responsável pela autorização de prorrogações contratuais, o que deve ser providenciado.

11. Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente prorrogação.

12. Ainda, a Administração deve se manifestar acerca da essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 09 de outubro de 2015.

- DA APLICAÇÃO DA IN SEGES/MP nº 05, de 2017

13. A Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017, é aplicável, no que couber, aos procedimentos instaurados com vistas a prorrogação contratual nas contratações de serviços continuados, com arrimo na Lei nº 14.133, de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, por força da IN SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022.

- DOS REQUISITOS DA PRORROGAÇÃO

14.

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

- a) caracterização do serviço ou fornecimento como contínuo (art. 6º, XV, da Lei nº 14.133, de 2021 e item 3, letra “a”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017); **CUMPRIDO (0343431)**
- b) previsão no edital e no contrato administrativo (art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021); **CUMPRIDO (0343428)**
- c) manifestação do interesse da contratada na prorrogação (item 3, letra “e”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017); **CUMPRIDO (0342926)**
- d) análise prévia da consultoria jurídica do órgão (art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021); **CUMPRIDO**
- e) inexistência de solução de continuidade da vigência da contratação e prorrogação dentro do prazo de vigência contratual (arts. 107 e 132 da Lei nº 14.133, de 2021, cláusula de extinção prevista no termo de contrato e Orientação Normativa AGU nº 3, de 1º de abril de 2009); **CUMPRIDO (0343434)**
- f) elaboração de relatório sobre a regularidade da execução contratual (item 3, letra “b”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017); **CUMPRIDO (0343436)**
- g) interesse motivado da Administração na continuidade da execução dos serviços (item 3, letra “c”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017); **CUMPRIDO (0330054 e 0343450)**
- h) manifestação sobre a vantajosidade da contratação, acompanhada da metodologia adotada (itens 3, letra “d”, 4, 7 do Anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017); **CUMPRIDO (0343549)**
- i) manutenção das condições exigidas na habilitação (art. 91, §4º e art. 92, XVI, da Lei nº 14.133, de 2021); **CUMPRIDO (0342931 a 0343422, 0343447, 0343450 e 0343554)**. **Recomenda-se a juntada de certidão negativa de débitos trabalhistas e extrato do CADIN.**
- j) inexistência de suspensão/impedimento/declaração de inidoneidade da empresa ou proibição de contratar com a Administração Pública (art. 91, §4º e art. 161, da Lei nº 14.133, de 2021 e item 11, letra “b”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017); **CUMPRIDO (0342931 a 0343422, 0343447, 0343450 e 0343554)**
- 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, de 2017); **NÃO CUMPRIDO**
- l) efetiva disponibilidade orçamentária (art. 106, inciso II, da Lei nº 14.133, de 2021); **CUMPRIDO (0345271)**
- m) elaboração da minuta do termo aditivo; **CUMPRIDO (0343552)**
- n) renovação da garantia contratual com a atualização necessária (art. 97, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c subitem 3.1 do anexo VII-F da IN SEGES/MP nº 05, de 2017). *Nessa senda, não é demais alertar o gestor que “É irregular a aceitação de cartas de fiança fidejussória, de natureza não bancária, como garantia de contrato administrativo, uma vez que não correspondem ao instrumento de fiança bancária (art. 56, § 1º, inciso III, da Lei 8.666/1993 e art. 96, § 1º, inciso III, da Lei 14.133/2021), emitida por banco ou instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil.” (Acórdão TCU n. 597/2023, Plenário, Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo, Boletim de Jurisprudência n. 441. e Informativo de Licitações e Contratos n. 456); **NÃO SE APLICA***
- o) autorização da autoridade competente (item 5 do Anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017); **CUMPRIDO (0345271 e 0345844)**
- p) para atividades de custeio, autorização pelo Ministro da pasta ou respectivo ato de delegação, nos termos do Decreto 10.193, de 2019; **NÃO CUMPRIDO (não foi anexado o ato de delegação ou subdelegação)**
- q) na hipótese de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, a manutenção da circunstância que autorizou a contratação direta; **NÃO CUMPRIDO (a Administração deve certificar nos autos a manutenção da circunstância que autorizou a contratação direta)**
- r) divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP (art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021), observadas as diretrizes da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação - e Lei nº 13.079, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. **PROVIDÊNCIA FUTURA**

15.

A seguir, serão delineadas considerações acerca dos requisitos das prorrogações contratuais, a fim de nortear a Administração na instrução processual. **Assim, os apontamentos abaixo devem ser observados pela**

Administração, caso as providências pertinentes ainda não constem nos autos.

Necessidade de previsão expressa de prorrogação no edital e anexos

16. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes (art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021).

17. Nos casos de omissão no ato convocatório, a lei não autoriza que se proceda a renovação contratual. Justen Filho (2023, p.1343) explica o dispositivo legal:

A renovação do contrato depende de explícita autorização no ato convocatório. A omissão impede a renovação. Essa asserção deriva do princípio da segurança. Não é possível que se instaure a licitação sem explícita previsão acerca do tema. Os eventuais interessados deverão ter plena ciência da possibilidade de prorrogação.

Autorização para a prorrogação contratual

19. A prorrogação contratual de serviços continuados está condicionada a autorização, em atendimento ao item 5 do Anexo IX da IN SEGES/ME nº 05/2017, o qual dispõe que a prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente, cuja juntada aos autos deve ser providenciada antes da assinatura do termo aditivo.

Anuência da contratada

19. A prorrogação do prazo de vigência do contrato exige prévia anuência do contratado (IN SEGES/MP nº 05, de 2017, Anexo IX, item 3, letra “e”). Tendo em vista que a renovação contratual é um negócio jurídico bilateral (JUSTEN FILHO, 2023) e, portanto, decorre de um acordo de vontade das partes, salutar que o contratado manifeste, antecipadamente, de maneira expressa, o desígnio de manter a relação contratual, conforme proposição do ente contratante.

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

Inexistência de solução da continuidade

21. A Lei nº 14.133/2021, dispõe que, em regra, os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo (art. 91, caput). A formalização de termo aditivo ao contrato deve ocorrer antes do término do prazo de vigência contratual originária, pois, extinto o prazo do contrato de prestação de serviços e/ou fornecimento contínuos, sem que tenha havido, em tempo hábil, a sua prorrogação, não é juridicamente possível firmar o termo aditivo.

22. A interpretação acima se coaduna com as disposições da Lei nº 14.133, de 2021, vez que o instrumento do contrato, em regra, é obrigatório (art. 95), sendo nulo o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento (art. 95, §2º). Além do mais, a formalização do termo aditivo é condição para a execução das obrigações pactuadas no ajuste, de acordo com art. 132 da referida Lei.

23. Diante de tais considerações, é de se concluir pela obrigatoriedade da formalização tempestiva do termo aditivo com condição para a prorrogação de prazo de vigência.

24. A Advocacia-Geral da União (AGU), em ato vinculante para seus membros, editou Orientação Normativa AGU nº 03, de 01 de abril de 2009, com a determinação de que os órgãos jurídicos analisem se não há a solução de

continuidade da vigência contratual, para fins de verificação deste requisito para possibilidade de prorrogação contratual:

ON 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.

25. Em que pese a ON AGU nº 03, de 2019, tenha sido fundamentada na Lei nº 8.666, de 1993, continua sendo perfeitamente aplicável sob a égide da Lei nº 14.133, de 2021, para serviços e fornecimentos contínuos, haja vista a sua compatibilidade com a nova disciplina legal.

26. A manutenção de continuidade na relação contratual, dessa maneira, torna obrigatória a assinatura do termo aditivo dentro do prazo de vigência do contrato, nos termos da ON AGU n. 03, de 2009. Dito de outro modo, a existência do contrato depende da celebração do termo aditivo em data anterior ao termo final da vigência.

27. Desta feita, deverá ser atestado nos autos que todos os eventuais aditivos precedentes foram assinados antes da data de encerramento de suas respectivas vigências, de forma a dar integral cumprimento à ON AGU n. 03, de 2009.

28. A contagem da vigência do contrato originário e dos eventuais termos aditivos deve observar o sistema data a data, em caso de inobservância a essa regra, ocorrerá a extinção do ajuste e, por consequência, a impossibilidade da sua renovação (art. 89, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 132 do Código Civil e Conclusão DEPCONS/PGF/AGU nº 69/2014), de acordo com o Enunciado PGF nº 142:

142 LICITAÇÕES

A contagem dos prazos contratuais em meses e anos deve se pautar pelo sistema data-a-data, conforme o § 3º do artigo 132 do Código Civil.

Fonte: Parecer n. 00006/2014/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU; Parecer n. 0345/PGF/RMP/2010. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 28 e 98).

Observância da vigência contratual máxima de 10 (dez) anos

29. De acordo com o **art. 107 da Lei nº 14.133, 2021**, uma vez previsto no edital, os contratos administrativos de serviços e fornecimentos contínuos podem ser prorrogados, sucessivamente, limitada a vigência contratual máxima de 10 (dez) anos, contanto que as condições e os preços permaneçam vantajosos para a Administração.

30. O **art. 106 da Lei nº 14.133, de 2021**, por sua vez, dispõe que a Administração poderá celebrar contratos com prazo inicial de 05 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

- i) a autoridade competente da entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;
- ii) a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção e;
- iii) a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

31. Primeiro ponto que merece destaque é a autorização legislativa expressa para que a Administração, conforme motivação de ordem econômica, efetivamente atestadas pelo setor técnico responsável da entidade licitante, possa fixar, nos casos de serviços e fornecimento contínuos, a vigência contratual que exorbite o exercício financeiro, observando o limite máximo de 05 (cinco) anos. O Administrador, todavia, está adstrito as normas de direito financeiro; portanto, não deve se descuidar do dever legal (Lei nº 14.133, de 201, art. 106, inciso II) de atestar a existência de créditos

orçamentários, a cada exercício financeiro subsequente à contratação, para suportar as despesas decorrentes da contratação plurianual. Exigência imposta, igualmente, pelo art. 60 e 61 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

32. Em resumo, nos contratos de serviços e fornecimentos continuados, a Lei nº 14.133, de 2021, autoriza (art. 106) a fixação da vigência contratual por período superior ao exercício financeiro, limitado ao prazo máximo de 05 (cinco) anos, bem como permite (art. 107) a dilação do prazo fixado originalmente até o limite total de 10 (dez) anos de vigência, condicionado a comprovação de que essa medida é proveitosa.

33. No caso da prorrogação da vigência do contrato, exige-se que a autoridade ateste que as condições e preços permanecem vantajosos para a Administração, sendo que, tais condições poderão ser decorrentes de negociação com o contratado.

34. Desta feita, deverá ser atestado nos autos que a vigência do contrato não ultrapassará o limite máximo de 10 (dez) anos, isto é, que as possibilidades de prorrogações não estão superadas.

Relatório da fiscalização

35. De acordo com o art. 117 da Lei nº 14.133, de 2021, a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por agente público devidamente nomeado, conforme disposição do art. 7º da Lei nº 14.133, de 2021. Além do mais, o art. 171 da referida Lei impõe ao(s) fiscal(ais) a adoção de procedimentos objetivos e imparciais e elaboração de relatórios tecnicamente fundamentados com vistas ao acompanhamento eficiente da atividade do contratado e a respectiva vigilância quanto ao cumprimento das respectivas obrigações contratuais.

36. No que se refere ao procedimento com vistas à prorrogação da vigência do contrato, exige-se a apresentação de relatório específico que discorra sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente (IN SEGES/MP nº 05, de 2017, Anexo IX, item 3, letra “b” e art. 171, inciso II, da Lei nº 14.133, de 2021).

37. Tratando-se de contratações de serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, o Relatório deverá, adicionalmente, contemplar análise específica e pormenorizada acerca do cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento do FGTS, detalhando de forma objetiva eventuais inadimplementos, com propósito de subsidiar a autoridade competente quanto à decisão sobre interesse na prorrogação da vigência contratual.

38. Além disso, identificada inadimplência para com obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento do FGTS, os créditos da contratada deverão ser retidos e adotadas as providências para operacionalização do pagamento direto das verbas devidas aos empregados na forma arts. 50 e 121, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

39. Não é demais destacar que os valores depositados na conta vinculada são absolutamente impenhoráveis (121, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021).

40. A Administração deve atentar, ainda, para a possibilidade de retenção dos créditos conforme autorização constante do termo de referência e contrato e pelos arts. 139, inciso IV, e 156, §8º, ambos da Lei nº 14.133, de 2021, com observância das diretrizes procedimentais previsto no art. 66 da IN SEGES/MP nº 05, de 2017.

Vantajosidade das condições contratuais

41. A prorrogação do prazo de vigência do contrato administrativo de serviço e fornecimento contínuo deve ser motivada pelas condições favoráveis ajustadas pela Administração, as quais comprovem a vantajosidade da renovação em comparação com a celebração de um novo pacto (art. 107, da Lei nº 14.133, de 2021).

42. Segundo Justen Filho (2023, p.1344): “*A decisão de promover a prorrogação deve ser antecedida de pesquisa de preços no mercado e de comparação entre as condições pactuadas e aquelas praticadas por terceiros, para verificar se as condições fixadas continuam a se configurar como as mais vantajosas*”.

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

44. De se lembrar que a avaliação da vantajosidade possui aspectos técnicos e econômicos. Além disso, a vantajosidade econômica não se traduz no simples valor monetário da contratação comparado com o dos orçamentos obtidos, pois existe todo um custo administrativo envolvendo o desfazimento de um contrato e a seleção e celebração de um outro.

45. Na pesquisa de preço para obtenção de preço relativo às contratações de prestação de serviços com regime de dedicação de mão de obra exclusiva, aplica-se o disposto na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, ou outra que venha a substituí-la, observando, no que couber, o disposto na INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65, DE 7 DE JULHO DE 2021 (art. 9º).

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

46. A Administração deve juntar manifestação técnica explicitando as razões por que está dispensando a realização de pesquisa de preços para fins de aferição da vantajosidade da contratação. Outrossim, independentemente da realização ou não de pesquisa, deve haver a juntada de manifestação conclusiva sobre a permanência da vantajosidade da contratação, sob pena de restar inviável a prorrogação (art. 107, da Lei nº 14.133, de 2021).

47. 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, de 2017 (cf. ainda item IV da Conclusão DEPCONS/PGF/AGU nº 143/2018 e Acórdão TCU nº 1.214/2013 -Plenário)

48. O Anexo IX da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 26 de maio 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece que:

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);

49. Nessa senda, aplica-se o disposto no Enunciado Consultivo PGF 263 a seguir:

A vantajosidade da prorrogação nos contratos de serviço continuados com dedicação exclusiva de mão de obra estará assegurada se houver previsão no ajuste dos requisitos previstos no item 7 do Anexo IX da IN n. 05/2017-SEGES/MP.

Fonte: Parecer n. 00004/2018/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU, revisão do Parecer n. 12/2014/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 135 e 47).

50. Na hipótese de cláusula no termo aditivo ressaltando futura repactuação, a análise da vantajosidade deve considerar a estimativa do aumento de preços que futuramente será aplicado ao contrato. É necessária, nessa situação, apurada diligência no atesto da vantajosidade, já que ainda não são conhecidos os preços finais que serão pagos à contratada.

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

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

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

53. Sobre a aferição da vantajosidade da prorrogação nos contratos de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra, a Advocacia Geral da União (AGU) editou a Orientação Normativa AGU n.º 60, de 29 de maio de 2020, sobre o tema:

I) É facultada a realização de pesquisa de preços para fins de prorrogação do prazo de vigência de contratos administrativos de prestação de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra nos casos em que haja manifestação técnica motivada no sentido de que o índice de reajuste adotado no instrumento convocatório acompanha a variação dos preços do objeto contratado.

II) A pesquisa de preços para fins de prorrogação do prazo de vigência dos contratos administrativos de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra é obrigatória nos casos em que não for tecnicamente possível atestar que a variação dos preços do objeto contratado tende a acompanhar a variação do índice de reajuste estabelecido no edital. Referência: Parecer n.º 1/2019/DECOR/CGU/AGU; Parecer n.º 92/2019/DECOR/CGU/AGU; Art. 57, inciso II, da Lei n.º 8.666, de 1993. NUP 00688.000717/2019-98.

54. Em resumo, nos contratos de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra, consoante expresso entendimento da ON AGU n.º 60/2020, a vantajosidade da prorrogação estará assegurada quando houver a manifestação técnica motivada atestando que o índice de reajuste adotado no instrumento convocatório acompanha a variação dos preços do objeto contratado.

55. Aplica-se o disposto no **Enunciado Consultivo PGF 264** a seguir:

A vantajosidade da prorrogação nos contratos de serviço continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra estará assegurada se houver previsão no ajuste de índice de reajustamento de preços, o que não impede que o gestor, diante das especificidades contratuais, da competitividade do certame, da adequação da pesquisa de preços ulterior, da realidade do mercado e de eventual ocorrência de circunstâncias atípicas, decida pela realização de pesquisa de preços.

Fonte: Parecer n. 00004/2018/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, revisão do Parecer n. 12/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 135 e 47).

56. Diante das peculiaridades do caso concreto, se a Administração optar, motivadamente, pela realização da pesquisa de preços para atestar a vantajosidade da prorrogação do contrato, recomenda-se que sejam fielmente observados os parâmetros traçados na IN SEGES/ME n.º 65, de 07 de julho de 2021, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Comprovação de que o contratado mantém as condições iniciais de habilitação e ausência de suspensão/impedimento ou declaração de inidoneidade

57. O art. 68 da Lei n.º 14.133, de 2021, dispõe que as habilitações fiscal, social e trabalhista serão averiguadas por meio da apresentação das seguintes comprovações válidas: i) inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); ii) inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual; iii) regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; iv) regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei; v) a regularidade perante a Justiça do Trabalho e; vi) o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

58. Nos termos da Lei, antes de prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração está obrigada a verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo (Lei nº 14.133, de 2021, art. 91, §4º).

59. A IN SEGES/MP nº 05/2017, por sua vez, exige a verificação acerca da existência de sanção que impeça a participação no certame ou a futura contratação, mediante consulta aos cadastros impeditivos de licitar ou contratar, em nome da empresa e de seus sócios (item 10.1 do Anexo VII-A). Há, nesse normativo, regra que veda a Administração prorrogar o contrato quando a contratada tiver sido penalizada nas sanções de declaração de inidoneidade, suspensão temporária ou impedimento de licitar e contratar com poder público, observadas as abrangências de aplicação (item 11, alínea “b” do Anexo IX da IN SEGES/MP n. 05/2017).

60. Para verificar o atendimento das regras e diretrizes para a prorrogação do contrato, a Administração deverá realizar consulta ao SICAF para: a) verificar a manutenção das condições de habilitação exigidas no edital; b) identificar possível razão que impeça a participação em licitação, no âmbito do órgão ou entidade, que implique proibição de contratar com o Poder Público, bem como ocorrências impeditivas indiretas (IN SEGES/MP nº 03/2018).

61. As certidões com validade eventualmente vencidas deverão ser regularizadas como condição para a prorrogação contratual.

62. Além do SICAF, a Administração Pública deve juntar aos autos a Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (disponível em <https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/>), que contém em uma única certidão as consultas referentes ao Sistema de Inidôneos do TCU; ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - Ceis/Portal de Transparência; ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas- CNEP/Portal da Transparência; e ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa do CNJ (CNIA/CNJ).

63. Ainda como requisito para a prorrogação contratual, exige-se a juntada aos autos da consulta prévia ao Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, consoante art.6º, inciso III, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

64. No caso em análise, recomenda-se anexar certidão negativa de débitos trabalhistas e o extrato do CADIN.

65. Sobre o cadastro do CADIN, a eventual existência de pendência impede a contratação e os respectivos aditivos (art. 6º-A, da Lei nº 10.522, de 2002, incluído pela Lei nº 14.973, de 2024). Não obstante, a Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública fixou os seguintes entendimentos na NOTA n.042/2024/CGCOM/SCGP/CGU/AGU:

- i) no termo aditivo, pode-se incluir expressamente cláusula prevendo que a contratada deverá regularizar sua situação no cadastro informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin) por um prazo razoável, a critério da área técnica (no prazo de sessenta dias ou inferior);
- ii) caso a regularização não ocorra no prazo estipulado, deverá haver a rescisão antecipada do contrato, finalizado o procedimento licitatório para a contratação dos mesmos serviços; e
- iii) caso a regularização ocorra no prazo estipulado, ter-se-á por vigente e eficaz o pacto durante todo o seu transcurso.

66. É recomendável que seja certificado nos autos que o contratado mantém as condições iniciais de habilitação para viabilizar a prorrogação.

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

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

69. 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, de 02 de junho de 1992, art. 6º, inciso III, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e art. 156, incisos III e IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

70. Não poderá a Administração prorrogar o contrato se houver condenação da pessoa jurídica ou do sócio majoritário da empresa em tela por ato de improbidade, consoante determina o art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992, quando a decisão judicial alcançar os contratos vigentes, razão pela qual o CNIA/CNJ deve ser consultado tanto para a contratada em tela, como em relação ao(s) sócio(s) majoritário(s) respectivo(s), a fim de que seja aferida se há alguma restrição aos sócio(s) majoritário(s) que atinja o contrato e impeça a prorrogação.

Redução de custos não renováveis já pagos ou amortizados

71. De acordo com o item 1.2. do Anexo VII-F e o item 9 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, a Administração tem por obrigação manifestar-se sobre a existência de custos fixos ou variáveis não renováveis já amortizados/pagos, que deverão ser eliminados como condição para renovação.

72. A Administração deve, após verificação técnica, manifestar de forma específica se há a presença de custos não renováveis a serem suprimidos por meio de negociação com o contratado.

73. Tratando-se de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, na análise dos custos com aviso prévio, a Administração deverá seguir às orientações da Nota Técnica nº 652/2017-MP da então Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, que trata sobre o cálculo das eventuais deduções a serem feitas a cada ano de execução contratual.

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

75. Por fim, não é demais destacar que eventual alteração ou revisão contratual demanda exame jurídico prévio específico (arts. 124 e 134 da Lei n. 14.133, de 2021), não sendo objeto deste parecer.

Gerenciamento de riscos

76. Nos termos do que preconiza o art. 26, §1º, inciso IV, da Instrução Normativa SEGES/MPDG n.º 5, de 2017, aplicável, no que couber, por força da Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 2022, o mapa de riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

77. Veja que a apresentação, atualização e juntada do Mapa de Riscos poderá ocorrer também durante a execução do contrato (e não apenas na fase de planejamento), na hipótese de ocorrência de algum evento relevante que cause a alteração do status fático da avença original e, conseqüentemente, do risco inicialmente previsto.

78. Nessa senda, recomenda-se que a Administração avalie se a presente prorrogação constitui ou não evento relevante, para os fins do dispositivo em comento, quanto à eventual atualização do mapa de risco, se for o caso.

Disponibilidade de créditos orçamentários

79. Em atenção ao art. 6º, XXIII, alínea "j", art. 18, caput, art. 106, inciso II, e art. 150 da Lei nº 14.133, de 2021, deve constar a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da prorrogação, com a indicação da respectiva rubrica.

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

81. Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do termo aditivo ao contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320, de 17 de março 1964. A indicação do número e data da respectiva nota de empenho deverá constar no termo aditivo, em cumprimento ao art. 30, §1º, do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 e ao item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017.

82. No que tange o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, 04 de maio de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas sim como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a ON AGU nº 52/2014: "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."

83. Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da prorrogação do contrato, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar nº 101/2000).

- DAS PROVIDÊNCIAS COMPLEMENTARES

84. Na hipótese de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, deverá ser atestada a manutenção da circunstância que autorizaram a contratação direta.

85. Compete, ainda, ao gestor certificar-se das disposições normativas e orientações do Portal de Compras do Governo Federal vigentes ao tempo da prorrogação.

86. Nas hipóteses em que foi exigida garantia contratual, bem como em que for necessária sua complementação para fazer face ao valor atual da contratação, a Administração deve exigir a sua renovação/reforço pela contratada, fazendo constar tal obrigação expressamente no termo aditivo. No caso em análise, não foi exigida garantia no contrato originário (0226238).

- DO TERMO ADITIVO

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

- a) o objeto da contratação, para que se verifique a relação do aditivo com o objeto contratual original;
- b) o prazo de vigência da prorrogação, atentando-se para o limite máximo de 10 (dez) anos (art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021);
- c) o valor do termo aditivo, para fins de publicidade e transparência;
- d) a indicação do crédito e do respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos ou apostilamentos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura (art. 30, §1º, do Decreto nº 93.872, de 1986 c/c item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);
- e) a ressalva quanto ao direito à futura repactuação, caso tenha sido solicitada pela contratada nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra (art. 57 da IN SEGES/ME nº 05, de 2017): *“Fica assegurado à CONTRATADA o direito à repactuação de valores ainda não adimplidos referentes ao ciclo de vigência imediatamente anterior à presente prorrogação, não concedidos e/ou pendentes de solicitação referentes ao aumento de custos em razão da homologação de novo*

Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho, desde que atendidos os requisitos preceituados no termo de referência/termo de contrato”

f) a obrigação de renovar a garantia prestada para assegurar a plena execução do contrato (se houver previsão da garantia no contrato originário);

g) a ratificação das cláusulas contratuais não alteradas pelo termo aditivo;

h) local, data e assinatura das partes e testemunhas.

88. Com efeito, observa-se que o órgão assessorado utilizou a minuta de termo aditivo disponibilizada pela AGU (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/termos-aditivos/modelo-de-termo-aditivo-prorrogacao-contratual-servicos-continuos-lei-no-14-133-ago-24.docx>).

89. Contudo, **recomenda-se** que no subitem 1.1 seja especificado o fundamento legal da prorrogação, qual seja: art. 107 da Lei n.º 14.133/2021.

90. Verifica-se, ainda, ser necessário **alterar** o título do cabeçalho da minuta, pois o termo aditivo refere-se ao Contrato 162/2023, e não ao contrato 30/2022.

91. Por sua vez, **recomenda-se** que seja anexado ao processo a **lista de verificação de aditivos contratuais**, também disponibilizada pela AGU (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/listas-de-verificacao/modelo-de-lista-de-verificacao-aditivos-contratuais-lei-no-14-133-set-24.docx>).

92. Com referência aos dados do preâmbulo, como o nome dos representantes legais, endereços, dentre outros, devem ser verificados pela própria Administração a partir dos documentos que constam dos autos.

93. Outrossim, o Parecer n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (disponível no NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da **Lei Geral de Proteção de Dados** nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, “[...] **não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei n.º 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado**”.

- DA DIVULGAÇÃO NO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - PNCP E OBSERVÂNCIA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - LAI

94. É obrigatória a divulgação do contrato e seus aditamentos no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, na forma prevista no art. 94 da Lei 14.133, de 2021, bem como no respectivo **sítio oficial na Internet**, em atenção ao art. 91, caput, da Lei n.º 14.133, de 2021, e ao art. 8º, §2º, da Lei n. 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto n. 7.724, de 2012.

IV - CONCLUSÃO

95. Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, manifesta-se pela **aprovação** da minuta do Termo Aditivo n.º 01/2024 ao Contrato Administrativo n.º 162/2023 (SEI 0343552), **desde que atendidas as observações e recomendações expostas neste Parecer, notadamente nos itens 10, 12, 14, 15, 61, 63, 64, 66, 70, 71, 72, 78, 80, 81, 83, 84, 89, 90, 91, 93 e 94.**

96. Registre-se ser ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas ora consignadas, devendo, em tal hipótese, externar as razões para tanto de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei n.º 9.784/1999.

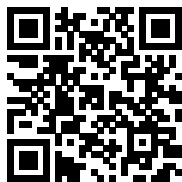
97. Por fim, não cabe a este órgão jurídico a posterior fiscalização do cumprimento das recomendações elencadas, nos termos do enunciado n.º 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

98. Restituam-se os autos à autoridade consulente.

Jataí, 24 de outubro de 2024.

Lorena Ferreira Fernandes
 Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23854007649202319 e da chave de acesso 194d268c



Documento assinado eletronicamente por LORENA FERREIRA FERNANDES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1731454369 e chave de acesso 194d268c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LORENA FERREIRA FERNANDES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 24-10-2024 16:22. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
