

PARECER REFERENCIAL

PROJUR N° 1

**EMENTA:**

I. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. TERMO ADITIVO. **PRORROGAÇÃO CONTRATUAL.**

II. CONTRATO DE SERVIÇOS CONTINUADOS, COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA.

III. FUNDAMENTO LEGAL: **ART. 57, INCISO II DA LEI Nº 8.666/93.**

IV. RECOMENDAÇÃO PARA ADOÇÃO DO PRESENTE PARECER COMO PARECER REFERENCIAL, NA FORMA DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU N.º 55, DE 23 DE MAIO DE 2014 E PORTARIA PGF N.º 262, DE 05 DE MAIO DE 2017, NOS CASOS DE AUSÊNCIA DE DÚVIDAS JURÍDICAS.

V. **REGULARIDADE JURÍDICA.**

1. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

**DO CABIMENTO E DO OBJETO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL**

1.1. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014 (DOU de 26/05/2014), 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.

1.2. Com o fim de disciplinar a “elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria jurídica”, a PGF editou a Portaria nº 262, de 2017, em que, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da aludida Portaria, ***"considera-se manifestação jurídica referencial aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos"***.

1.3. A manifestação jurídica referencial constitui-se, portanto, em medida adequada a orientar a Administração e capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, prescindindo, no entanto, da análise individualizada desses processos pelo órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica.

1.4. Trata-se de importante ferramenta destinada à otimização e racionalização do trabalho, viabilizando maior dedicação ao enfrentamento de questões complexas, com atuação prioritária, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

1.5. Relevante destacar a necessidade de observância aos requisitos estabelecidos pela Portaria PGF nº 262, de 2017, para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

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.

(...)

1.6. Nesse contexto, a análise dos termos aditivos de prorrogação de contratos de serviços e fornecimentos continuados, com fundamento no art. 57, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993, representa grande volume de processos e ostenta aspecto de simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes a serem dirimidas, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela ON AGU nº 55, de 2014, e pela Portaria PGF nº 262, de 2017.

1.7. O **presente Parecer Referencial aplica-se às hipóteses de prorrogação do prazo de vigência em contratos** cujo objeto seja a prestação de serviços e fornecimentos contínuos, de acordo com o art. 57, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993.

1.8. O ente assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda às hipóteses deste referencial, nos termos do art. 3º, §2º, da Portaria PGF/AGU nº 262, de 2017. Além disso, **devem ser utilizados os modelos de minuta de termo aditivo e lista de verificação de aditamentos atualizados**, quando disponibilizados pela AGU, em seu sítio eletrônico.

1.9. A Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos respectivos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

## 2. APRECIÇÃO JURÍDICA

### DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1. A presente manifestação jurídica tem por base o assessoramento dos Órgãos Administrativos e Institucionais do COFFITO, nos termos dos incisos II do art. 43 da Resolução **COFFITO nº 413/2012**, que dispõe sobre o Regimento Interno deste Conselho Federal:

#### Res. nº 413/2012

COFFITO

**Alterada** pela Resolução-COFFITO nº 590, de 23 de Julho de 2024

(...)

Art. 43º - **Incumbe à Procuradoria Jurídica:**

I - assessoramento do Plenário, da Diretoria e da Presidência do COFFITO;

**II - assessoramento dos Órgãos Administrativos e Institucionais do COFFITO;**

III - representação do COFFITO em Juízo, em todas as instâncias, ordinárias, especiais e extraordinárias;

IV - representação dos interesses do COFFITO perante a Administração Pública Direta e Indireta, inclusive órgãos de Controle Externo;

V - elaboração de pareceres no âmbito dos processos administrativos em geral, nos processos éticos e nos processos eleitorais dos CREFITOS, quando couber a manifestação do COFFITO.

(...)

2.2. Além disso, assiste a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 38, Parágrafo Único da Lei nº 8.666/1993. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na **eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos** as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

2.3. Ressalte-se que o **exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento**, excluídos, portanto, aqueles que abrangem conveniência e oportunidade para a celebração do ato, bem como os elementos de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração.

2.4. 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/AGU nº 7, que assim dispõe:

### BPC/AGU nº 7

Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria conjunta nº 01, de 02 de dezembro de 2016

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.

2.5. Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

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

2.6. Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei nº 14.133, de 2021, com a Lei nº 8.666, de 1993, Lei nº 10.520, de 2002, e a Lei nº 12.462, de 2011 (art. 191, da Lei nº 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:

### PRC nº 02/21

CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716, de 2019-43, sequencial 460

217. Ante o exposto, conclui-se que: (...) b) a **utilização de mesmos detalhes 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"

## **MANIFESTAÇÃO SOBRE A ESSENCIALIDADE E O INTERESSE PÚBLICO DA RENOVAÇÃO DA PRESENTE CONTRATAÇÃO**

---

2.7. 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.

2.8. O atual Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos editou diversas portarias para centralizar, suspender ou proibir determinadas contratações; por isso, a Administração, **à luz dos normativos vigentes, deve certificar se o serviço/fornecimento escolhido não está no rol dessas restrições de contratação**, a exemplo de: aquisição e locação de imóveis; aquisição de veículos de representação e de serviços comuns; locação de veículos; locação de máquinas e equipamentos; fornecimento de jornais e revistas em meio impresso; e serviços de ascensorista.

## **DA APLICAÇÃO DA IN SEGES/MP nº 05, de 2017**

---

2.9. 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 8.666, de 1993, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Imperioso, desse modo, que a **Administração observe as respectivas regras e diretrizes, bem como esteja atenta as suas eventuais modificações e atualizações, sendo que, havendo dúvidas a respeito do alcance das alterações, o órgão jurídico poderá ser consultado.**

## **DOS REQUISITOS DA PRORROGAÇÃO**

---

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

- 2.10.1. caracterização do serviço ou fornecimento como contínuo (item 3, “a”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017);
- 2.10.2. manifestação do interesse da contratada na prorrogação (item 3, “e”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);
- 2.10.3. análise prévia da consultoria jurídica do órgão (art. 38, Parágrafo Único, da Lei nº 8.666, de 1993);
- 2.10.4. elaboração de relatório sobre a regularidade da execução contratual (item 3, “b”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);
- 2.10.5. interesse motivado da Administração na continuidade da execução dos serviços (item 3, “c”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

- 2.10.6. manifestação sobre a vantajosidade da contratação, acompanhada da metodologia adotada (itens 3, “d”, 4, 7 do Anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);
- 2.10.7. manutenção das condições exigidas na habilitação (art. 27 e seguintes, da Lei nº 8.666, de 1993);
- 2.10.8. inexistência de suspensão/impedimento/declaração de inidoneidade da empresa ou proibição de contratar com a Administração Pública (item 11, letra “b”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);
- 2.10.9. 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);
- 2.10.10. efetiva disponibilidade orçamentária (art. 7º, §2º, inciso III c/c art. 14 da Lei nº 8.666, de 1993);
- 2.10.11. elaboração da minuta do termo aditivo;
- 2.10.12. renovação da garantia contratual com a atualização necessária (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, III, da Lei 8.666, de 1993), emitida por banco ou instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil."* (TCU. Acórdão n. 597/2023. Plenário. Representação. Relator Ministro Vital do Rêgo. Boletim de Jurisprudência n.º 441 e Informativo de Licitações e Contratos n.º 456);
- 2.10.13. autorização da autoridade competente (item 5 do Anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);
- 2.10.14. para atividades de custeio, autorização pelo Ministro da pasta ou respectivo ato de delegação, nos termos do Decreto n.º 10.193, de 2019;
- 2.10.15. na hipótese de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, a manutenção da circunstância que autorizou a contratação direta;
- 2.10.16. publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial (art. 61, Parágrafo Único, da Lei nº 8.666, de 1993), 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.

---

#### DA NECESSIDADE DE PREVISÃO EXPRESSA DE PRORROGAÇÃO NO EDITAL E ANEXOS

---

2.11. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, **respeitada a vigência máxima limitada a sessenta meses, 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. 57, inciso II da Lei nº 8.666, de 1993).

2.12. 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.

---

#### DA AUTORIZAÇÃO PARA A PRORROGAÇÃO CONTRATUAL

---

2.13. A **prorrogação contratual de serviços continuados está condicionada a autorização, em atendimento ao art. 57, § 2º da Lei 8.666/1993**, bem como o item 5 do Anexo IX da IN SEGES/ME nº 05, de 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.

---

#### DA ANUÊNCIA DA CONTRATADA

---

2.14. A **prorrogação do prazo de vigência do contrato exige prévia anuência do contratado** (IN SEGES/MP nº 05, de 2017, Anexo IX, item 3, “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.

2.15. **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.



## DA INEXISTÊNCIA DE SOLUÇÃO DA CONTINUIDADE

2.16. A Lei nº 8.666, de 1.993, dispõe que, em regra, os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato (art. 60, 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.

2.17. A interpretação acima se coaduna com as disposições da Lei supracitada, vez que o instrumento do contrato, em regra, é obrigatório (art. 62), sendo nulo o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento (art. 60, Parágrafo Único). Além do mais, a formalização do termo aditivo é condição para a execução das obrigações pactuadas no ajuste, de acordo com art. 60 da referida Lei.

2.18. 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.

2.19. 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, II, Lei nº 8.666, de 1993**; Nota DECOR nº 57/2004-MMV; Acórdãos TCU 211/2008-Plenário e 100/2008-Plenário.

2.20. 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.



2.21. 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.

2.22. 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. 54, caput, da Lei nº 8.666, de 1993, art. 132 do Código Civil e Conclusão DEPCONSU/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/DEPCONSU/PGF/AGU; Parecer n. 0345/PGF/RMP/2010. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 28 e 98).

---

#### **DO RELATÓRIO DA FISCALIZAÇÃO**

---

2.23. De acordo com o art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993, a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por agente público devidamente nomeado.

2.24. 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”).

2.25. 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.

2.26. 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 do §2º, art. 8º, do Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 2018.

2.27. A Administração deve atentar, ainda, para a possibilidade de retenção dos créditos conforme autorização constante do termo de referência e contrato e pelos arts. 80, IV, e 87, §1º, ambos da Lei nº 8.666, de 1.993, com observância das diretrizes procedimentais previsto no art. 66 da IN SEGES/MP nº 05, de 2017.

---

#### DA VANTAJOSIDADE DAS CONDIÇÕES CONTRATUAIS

---

2.28. 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. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993).

2.29. 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***”.

2.30. 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.

2.31. 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.

2.32. 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 SEGES/MP nº 5, 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

---

2.33. 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. art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993).

2.34. 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 Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017 (cf. ainda item IV da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 143/2018 e Acórdão TCU nº 1.214/2013 - Plenário)

2.35. 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);  
(...).

2.36. Nessa senda, aplica-se o disposto no Enunciado Consultivo PGF n.263:

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

2.37. 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.

2.38. 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.

2.39. 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 Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017 e Parecer AGU JT-02/2008.

---

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

---

2.40. 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 nº 60, de 29 de maio de 2020, sobre o tema:

**ON AGU nº 60/2020:** 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 nº 1/2019/DECOR/CGU/AGU; Parecer nº 92/2019/DECOR/CGU/ AG U; Art. 57, II, da Lei nº 8.666, de 1993. NUP 00688.000717/2019-98.

2.41. Em resumo, nos contratos de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra, consoante expresso entendimento da ON AGU nº 60, de 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**.

2.42. Aplica-se, igualmente, o Enunciado Consultivo PGF n. 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).

2.43. 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 Instrução Normativa SEGES/ME nº 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.

**DA COMPROVAÇÃO DE QUE O CONTRATADO MANTÉM AS CONDIÇÕES INICIAIS DE  
HABILITAÇÃO E AUSÊNCIA DE SUSPENSÃO/IMPEDIMENTO OU DECLARAÇÃO DE  
INIDONEIDADE**

---

2.44. O art. 27 e seguintes da Lei nº 8.666, de 1.993, dispõe sobre as **habilitação nas licitações, as quais serão averiguadas por meio da apresentação das seguintes comprovações válidas, entre outras**: cédula de identidade; registro comercial, no caso de empresa individual; ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores; inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício; prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC); prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual; prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei; prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei; registro ou inscrição na entidade profissional competente; comprovação de

aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

2.45. A **Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 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, “b” do Anexo IX da IN SEGES/MP n. 05/2017).

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

2.47. **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).

2.48. A referida Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica visa atender aos princípios de simplificação e racionalização de serviços públicos digitais (Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018, Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020).



2.49. **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, III, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.**

2.50. Sobre o cadastro do CADIN, a eventual existência de pendência impede a contratação e respectivos aditamentos (art. 6º-A, da Lei nº 10.522, de 2002, incluído pela Lei nº 14.973, de 2024).

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

2.52. No que tange à aferição de irregularidades no SICAF, da Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (CEIS, sistemas do TCU, CNEP e CNJ) e CADIN, 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.

2.53. **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.**

2.54. **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, III, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e art. 87, III e IV, da Lei nº 8.666, de 1993).

2.55. 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 pelo qual o CNIA/CNJ deve ser consultado tanto para a contratada em tela, como em relação ao(s) sócio(s) majoritário(s) respectivo(s), a fim de que seja aferida se há alguma restrição aos sócio(s) majoritário(s) que atinja o contrato e impeça a prorrogação.



## DA REDUÇÃO DE CUSTOS NÃO RENOVÁVEIS JÁ PAGOS OU AMORTIZADOS

---

2.56. 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.

2.57. 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.

2.58. 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.

2.59. 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.

2.60. Por fim, **não é demais destacar que eventual alteração ou revisão contratual demanda exame jurídico prévio específico** (arts. 65 da Lei n.º 8.666, de 1993), não sendo objeto deste parecer referencial.

## DO GERENCIAMENTO DE RISCOS

---

2.61. Nos termos do que preconiza o art. 26, §1º, 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.

2.62. 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.

2.63. **Recomenda-se, desse modo, 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.**

#### DA DISPONIBILIDADE DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS

---

2.64. Em atenção ao art. 7º, §2º, inciso III c/c art. 14 da Lei nº 8.666, de 1993, **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.**

2.65. 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).

2.66. 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.

2.67. No que tange o atendimento ao art. 16, 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."*

2.68. **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, 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**

---

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

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

2.71. 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, o que deverá ser providenciado.

## **DO TERMO ADITIVO**

---

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

- 2.72.1. o objeto da contratação, para que se verifique a relação do aditivo com o objeto contratual original;
- 2.72.2. o prazo de vigência da prorrogação, atentando-se para o limite máximo de 60 (sessenta) meses (art. 57, inciso II da Lei nº 8.666, de 1993);
- 2.72.3. o valor do termo aditivo, para fins de publicidade e transparência;
- 2.72.4. 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 Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 2017);
- 2.72.5. 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 Instrução Normativa SEGES/MP 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”;*

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

2.72.7. a ratificação das cláusulas contratuais não alteradas pelo termo aditivo;

2.72.8. local, data e assinatura das partes e testemunhas.

2.73. Com efeito, **recomenda-se, desde já, ao órgão assessorado que utilize as minutas de aditivos constantes do sítio eletrônico da AGU**, quando disponibilizadas.

2.74. 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.

### 3. CONCLUSÃO

3.1. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, caso sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considera-se juridicamente regular a prorrogação (art. 38, Parágrafo Único, da Lei nº 8.666, de 1993).

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

3.3. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo ao órgão de consultoria para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013.

3.4. As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

3.5. Por fim, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. 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".

É o parecer.

Brasília-DF, 28 de novembro de 2024.



Documento assinado digitalmente

GIAN LUCCA MATIAS

Data: 29/11/2024 12:37:23-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Gian Lucca Matias**  
**Procurador Jurídico**

ANEXO <sup>1</sup>

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

---

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o caso concreto contido no bojo dos presentes autos amolda-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL nº 01/PROJUR/COFFITO, cujas recomendações foram integralmente atendidas. Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Jurídica junto ao Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional, nos termos das recomendações da Portaria PGF/AGU nº 262, de 05/05/2017 e da Orientação Normativa nº 55, da Advocacia Geral da União.

....., ..... de..... de 20.....

-----  
Identificação e assinatura

---

<sup>1</sup> O presente atestado deverá ser preenchido e assinado por servidor da área competente para a análise técnica da prorrogação.