ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
CONSULTIVO

PARECER n. 00948/2018/CONS/PFUFG/PGF/AGU

NUP: 23070.010773/2017-22
INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS - UFG E OUTROS
ASSUNTOS: PRORROGAÇÃO

EMENTA:LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS CONTÍNUOS COM DISPONIBILIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA. AUXILIAR DE CAMPO, JARDINEIRO, ETC. CONTRATO. PRORROGAÇÃO. RESSALVA. CONTRATO. ANÁLISE. POSSIBILIDADE.

Senhor Procurador-Chefe,

1. Vêm os autos a esta Procuradoria para manifestação sobre as minutas dos Termos Aditivos Prorrogatórios, acostados as folha 847/848 e 849/850 do presente processo, a ser firmada entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS e respectivamente com as empresas EMPRESA DE CONSERVAÇÃO E LIMPEZA DALU LTDA e STAR SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE MÃO DE OBRA EIRELI., visando à prorrogação dos contrato nº 90/2017 e 89/2017, assinado em 29 de setembro de 2017 (fls. 568/570 e 564/566), de prestação de serviços Continuados de Auxiliar de Campo, Jardineiro, etc, com vigência de 12 meses a contar, respectivamente de 23/11/2017 a 22/11/2017 e de 02/10/2017 a 01/10/2018, publicado no DOU em 05/10/2017 (fls. 573), portanto, sem solução de continuidade.

2. As solicitações para a prorrogação as folhas 835 e 837 e a concordância com a prorrogação as folhas 836, e 838, deixando ressalvado repactuação futura a empresa EMPRESA DE CONSERVAÇÃO E LIMPEZA DALU LTDA; Mapa de Riscos (fls. 839 e 846), **não sendo visualizado o gerenciamento de risco (se for o caso suprir)**; SICAF das empresas válidos (fls. 840 e 843); certificação da regularidade dos contratos (fls. 841, 842 e 845); a declaração de que não emprega menor apresentada somente por STAR SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE MÃO DE OBRA EIRELI (fls. 844); a justificativa para a prorrogação (fls. 845) , devendo ser suprida a falta da EMPRESA DE CONSERVAÇÃO E LIMPEZA DALU LTDA; manifestação do SEINFRA (fls. 851/852), favorável à prorrogação, atestando que as contratada estão atendendo o ajuste de forma regular; disponibilidade orçamentária e solicitação da oitiva da PF/UFG (fls. 853); Remessa (fls. 854). **A respeito da apólice de seguros de folhas 575/587 e Recibo de Caução, folhas 591/594, sugiro suas leituras, de modo que a administração possa no futuro, caso necessário, fazer valer seu direito, e, sendo o caso a sua renovação.**

3. É o RELATÓRIO.

4. A Administração Pública Federal Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União obedece aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, *caput*).

5. O ordenamento jurídico, assim, fornece os requisitos indispensáveis para a prorrogação da vigência do contrato de prestação de serviços a serem executados de forma contínua com dedicação exclusiva de mão de obra, com destaque inicial para a Lei 8666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, dispondo sobre a previsão de recursos orçamentários, a documentação relativa à habilitação e a obrigação de mantê-la durante toda a execução do contrato, a hipótese e os motivos que permitem aquela extensão, o período máximo de prorrogação, os dados obrigatórios do instrumento de contrato e sua publicação resumida como condição indispensável de eficácia, o dever de execução fiel do contrato pelas partes, e o acompanhamento e a fiscalização do contrato:

"Art. 7º (...)

(...)

§ 2º - As obras e serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

III – houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

"Art. 27 - Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

III - qualificação econômico-financeira;

IV – regularidade fiscal e trabalhista;

V - cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal; [1]

"Art. 55 – São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabelecem:

(...)

XIII – a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na inicial;

"Art. 57 - A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses.

(...)

§ 2º- Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 3º- É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado;

“Art. 61 - Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único – A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos da imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei;

"Art. 66 - O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial;

"Art. 67 - A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º - O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados."

6. A Instrução Normativa SEGES 5/2017, que dispõe sobre regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, complementa com a disciplina da etapa do gerenciamento de risco, do acompanhamento e da fiscalização do contrato, da previsão no contrato da possibilidade de prorrogação do prazo, da renovação da garantia a cada prorrogação efetivada, do período máximo de duração do contrato, dos requisitos para a prorrogação do prazo, da realização ou da dispensa de pesquisa de preços de mercado, da negociação contratual para fixação dos valores da contratação em patamar igual ou inferior aos limites estabelecidos pela SEGES/MP e para redução/eliminação dos custos fixos ou variáveis não renováveis, da previsão de recursos orçamentários, e das causas impeditivas da prorrogação:

"Art. 20 - O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas

seguintes etapas:

I - Estudos Preliminares;

II - Gerenciamento de Riscos; e

III - Termo de Referência ou Projeto Básico.

(...)

§ 3º - As contratações de serviços prestados de forma contínua, passíveis de prorrogações sucessivas, de que trata o art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, caso sejam objeto de renovação da vigência, ficam dispensadas das etapas I, II e III do caput, salvo o Gerenciamento de Riscos da fase de Gestão do Contrato;

"Art. 39 - As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto;

"Art. 40 - O conjunto de atividades de que trata o artigo anterior compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso, de acordo com as seguintes disposições;

"Art. 51 - As regras para a vigência e prorrogação dos contratos regidos por esta Instrução Normativa estão dispostas no Anexo IX;

"ANEXO VII-F

MODELO DE MINUTA DE CONTRATO

Conforme o art. 35 desta Instrução Normativa, devem ser utilizados preferencialmente os modelos de minutas padronizados de atos convocatórios e contratos da Advocacia-Geral União, observadas as seguintes regras complementares.

1. Vigência contratual e custos renováveis:

1.1. O prazo de vigência contratual, prevendo, inclusive, a possibilidade de prorrogação, quando couber, respeitado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993;

3. Garantia de execução do contrato:

3.1. Exigência de garantia de execução do contrato, nos moldes do art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, com validade durante a execução do contrato e 90 (noventa) dias após término da vigência contratual, devendo ser renovada a cada prorrogação, observados ainda os seguintes requisitos;

"ANEXO IX

DA VIGÊNCIA E DA PRORROGAÇÃO

1. A duração dos contratos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, podendo, quando for o caso, ser prorrogada até o limite previsto no ato convocatório, observado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

(...)

3. Nas contratações de serviços continuados, o contratado não tem direito subjetivo à prorrogação contratual que objetiva a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, podendo ser prorrogados, a cada 12 (doze) meses, até o limite de 60 (sessenta) meses, desde que a instrução processual contemple:

a) estar formalmente demonstrado que a forma de prestação dos serviços tem natureza continuada;

b) relatório que discorra sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente;

c) justificativa e motivo, por escrito, de que a Administração mantém interesse na realização do serviço;

d) comprovação de que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração;

e) manifestação expressa da contratada informando o interesse na prorrogação; e

f) comprovação de que o contratado mantém as condições iniciais de habilitação.

4. A comprovação de que trata a alínea "d" do item 3 acima deve ser precedida de análise entre os preços contratados e aqueles praticados no mercado de modo a concluir que a continuidade da contratação é mais vantajosa que a realização de uma nova licitação, sem prejuízo de eventual negociação com a contratada para adequação dos valores àqueles encontrados na pesquisa de mercado.

5. A prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente do setor de licitações, devendo ser promovida mediante celebração de termo aditivo, o qual deverá ser submetido à aprovação da consultoria jurídica do órgão ou entidade contratante.

(...)

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 109 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.

8. No caso da alínea "c" do item 7 acima se os valores forem superiores aos fixados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, caberá negociação objetivando a redução de preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato.

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

10. Nos contratos cuja duração, ou previsão de duração, ultrapasse um exercício financeiro, deverá ser indicado o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como 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.

11. A Administração não poderá prorrogar o contrato quando:

a) os preços contratados estiverem superiores aos estabelecidos como limites em ato normativo da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, admitindo-se a negociação para redução de preços; ou

b) 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.

12. Nos contratos de prestação de serviços de natureza continuada, deve-se observar que:

a) o prazo de vigência originário, de regra, é de 12 (doze) meses;

b) excepcionalmente, este prazo poderá ser fixado por período superior a 12 meses, nos casos em que, diante da peculiaridade e/ou complexidade do objeto, fique tecnicamente demonstrado o benefício advindo para a Administração; e

c) é juridicamente possível a prorrogação do Contrato por prazo diverso do contratado originalmente."

7. O exame das normas aplicáveis, por sua vez, enseja a necessidade da satisfação dos seguintes pressupostos:

a) documentação referente ao mapa de riscos (Instrução Normativa SEGES 5/2017, art. 20, § 3º);

b) manutenção de todas as condições de habilitação e qualificação exigidas (Lei 8666/93, arts. 27 a 33, e 55, XIII; Instrução Normativa SEGES 5/2017, Anexo IX, 3, *f*; e Instrução Normativa SLTI/MP 2/2010, arts. 3º, *caput,* § 4º, e 4º, *caput*, e 43 a 46);

c) verificação de a forma da prestação de serviços possuir natureza continuada e da justificativa e do motivo, por escrito, da manutenção do interesse na realização do serviço (Lei 8666/93, art. 57, II e § 2º; e Instrução Normativa SEGES 5/2017, Anexo IX, itens 3, "a" e "c", e 5);

d) determinação de prazo e limitação a sessenta meses, verificada a eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes (Lei 8666/93, art. 57, II e § 3º; e Instrução Normativa SEGES 5/2017, Anexo IX, itens 1, 3 e 12);

e) previsão da possibilidade de prorrogação no instrumento convocatório e/ou contrato (Lei 8666/93, art. 57, II; e Instrução Normativa SEGES 5/2017, Anexo VII-F, item 1.1);

f) manifestação expressa da contratada informando o interesse na prorrogação (Instrução Normativa SEGES 5/2017, Anexo IX, itens 3,"e");

g) realização de pesquisas de preços de mercado, visando assegurar a contratação mais vantajosa para a Administração a partir de, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos, exceto se houver justificativa para a não obtenção de número razoável de cotações [2] ou for dispensável a pesquisa (Lei 8666/93, art, 57, II; Instrução Normativa SEGES 5/2017, Anexo IX, itens 3,"d", 4 e 7);

h) efetivação, se cabível, de negociação contratual para fixação dos valores da contratação em patamar igual ou inferior aos limites estabelecidos pela SEGES/MP para redução/eliminação dos custos fixos ou variáveis não renováveis que já tenham sido amortizados ou pagos no primeiro ano da contratação (Instrução Normativa SEGES 5/2017, Anexo IX, itens 8 e 9);

i) informação, quando for a hipótese, de que os preços não estão superiores aos estabelecidos como limites pelas Portarias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Instrução Normativa SEGES 5/2017, Anexo IX, item 11, "a");

j) pronunciamento, consoante os instrumentos de controle e as comprovações exigíveis, do gestor, servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual, quanto à conformidade da prestação dos serviços, da alocação dos recursos necessários e dos pagamentos concretizados, assegurado o perfeito cumprimento do contrato (Lei 8666/93, arts. 66 e 67; e Instrução Normativa SEGES 5/2017, arts. 39 e 40, e Anexo IX, item 3, "b");

k) inexistência da aplicação de penalidade de declaração de inidoneidade, suspensão temporária ou impedimento de licitar e contratar com poder público, observadas as abrangências de aplicação (Lei 8666/93, art. 87, III e IV; Lei 10520/02, art. 7º; e Instrução Normativa SEGES 5/2017, Anexo IX, item 11, "b");

l) renovação da garantia de execução do contrato nos moldes do artigo 56 da Lei 8666/93 (Instrução Normativa SEGES 5/2017, Anexo VII-F, item 3.1);

m) indicação do crédito orçamentário para sua cobertura (Lei 8666/93, art. 7º, § 2º, III; e Instrução Normativa SEGES 5/2017, Anexo IX, item 10);

n) dados obrigatórios do termo aditivo (Lei 8666/93, art. 61, *caput;* e Instrução Normativa SEGES 5/2017, Anexo IX, item 5);

o) publicação resumida do termo aditivo como condição indispensável para a eficácia (Lei 86668/93, art. 61, p. único).

8. No caso, **com as observações do parágrafo 2º**, nada obsta a pretensão da Administração.

9. ANTE O EXPOSTO, desde que atendidas as observações e as correções, pela aceitação da minuta, restringindo-se a análise somente ao aspecto jurídico-formal, abstraídas as questões de oportunidade, conveniência, técnicas, e cálculos e valores apresentados que não cabem a este Órgão opinar.

PARECER, *sub judice*.

Goiânia (GO), 27 de setembro de 2018.

José Alves Marinho Filho
Procurador Federal

Magnífico Reitor,

De acordo com o parecer de fls. retro, que submeto a Vossa Magnificência, para apreciação.
Goiânia (GO), 27 de setembro de 2018.

FRANCISCO ANTÔNIO NUNES
Procurador-Chefe

---

[1]vide também a Instrução Normativa a Instrução Normativa SLTI/MP 2/2010, que cuida das normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG.

[2]"a realização da pesquisa de preço, previamente à fase externa da licitação, seja uma exigência para todos os procedimentos licitatórios, consistindo essa pesquisa de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos (Acórdão nº 4.013/2008-TCU-Plenário, Acórdão nº 1.547/2007-TCU-Plenário). É necessária, todavia, a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações" (Acórdão 3026/2010-Plenário, Processo 006.150/2004-8, Rel. Min. Raimundo Carneiro, DOU 10.11.2010).

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23070010773201722 e da chave de acesso a5ed6ef6

Documento assinado eletronicamente por JOSE ALVES MARINHO FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 175560211 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE ALVES MARINHO FILHO. Data e Hora: 27-09-2018 16:25. Número de Série: 17213523. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO ANTONIO NUNES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 175560211 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO ANTONIO NUNES. Data e Hora: 27-09-2018 16:37. Número de Série: 17195892. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
