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

PARECER n. 00295/2022/CONS/PFUFG/PGF/AGU

NUP: 23070.012579/2017-81
INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ - UFJ E CENTRALLIMP LIMPEZA E SERVIÇOS LTDA. - EPP
ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

EMENTA: Prorrogação. Contratos com prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra. Art. 57, inciso II, da Lei n.º 8.666/93 e IN MPOG nº 05/2017. Possibilidade, atendidas as recomendações.

Senhor Procurador-Chefe,

I - RELATÓRIO.

1. Trata-se de Processo Administrativo encaminhado à Procuradoria Federal Junto à UFG/PF-UFG, nos termos do art. 11 da Lei Complementar n.º 73, de 1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União) c/c o parágrafo único do art. 38 da Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) no qual a UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ - UFJ requer a análise jurídica acerca da prorrogação do Contrato n.º 31/2018, firmado com a empresa CENTRALLIMP LIMPEZA E SERVIÇOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº. 07.123.895/0001-09, tendo por objeto o serviços de limpeza de pisos frios, áreas livres, acervos, limpeza hospitalar concorrente e laboratorial, com fornecimento de máquinas e equipamentos a serem executados na Universidade Federal de Jataí.

2. O Processo foi instruído, no que interessa à presente manifestação, com os seguintes documentos:

> Termo de Encerramento de Processo no SEI-UFG COAD-REJ 2725812 , E-mail de Encaminhamento (2849011), Anexo Dados cadastrais do processo no SEI-UFJ (2857212), Processo 23854.000375/2022-48 (2857232) , E-mail de Encaminhamento do acesso externo (2857237) , E-mail de solicitação de informações (2859325), Despacho PF 2859939 , Minuta Termo Aditivo Centrallimp (2861354), Despacho DIR-REJ 2861356 .

3. É a síntese dos autos.

II - ANÁLISE JURÍDICA.

4. A presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo em epígrafe. À luz do art. 131, da Constituição Federal de 1988 e do art. 11, da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este órgão de execução prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

5. Constata-se que o processo fora regularmente iniciado, tendo sido autuado, protocolado e numerado de forma eletrônica, observando-se as exigências contidas no artigo 38, *caput*, c/c artigo 4º, *parágrafo único*, todos da Lei 8.666, de 1993.

6. Inicialmente, constata-se que o Contrato está vigente, uma vez que a **última prorrogação estipulou a vigência de 14/05/2021 a 13/05/2022. (SEI - 2007491).**

7. Constitui objeto do Termo Aditivo a prorrogação do contrato para o período de **14/05/2022 à 13/09/2022**.

8. Constata-se, ainda, que há cláusula contratual prevendo a possibilidade de prorrogação.

- CONDIÇÕES EXIGIDAS PARA A PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

9. Em princípio, os contratos administrativos não podem ser prorrogados, pois a Lei nº 8.666/93 restringe a duração deles à vigência dos respectivos créditos orçamentários. Porém, a própria Lei de Licitações prevê exceções.

10. Nesses termos, o art. 57, II, de referido diploma legal, com redação dada pela Lei nº 9.648/98, admite a prorrogação de contratos relativos a "***prestação de serviços a serem executados de forma contínua***, *que poderão ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos* ***com vistas a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração****, limitada a sessenta meses*" (destacamos).

11. Também a IN MPOG n.º 05/2017 dispôs sobre a possibilidade de prorrogação de contratos, nos seguintes termos:

> ***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: (...)* - (destacamos)

12. O item 3 e seguintes, do Anexo IX "DA VIGÊNCIA E DA PRORROGAÇÃO", da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2017, assim dispõem acerca da prorrogação de contratos de serviço de natureza continuada*:*

> *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.*

13. Quanto à definição de serviços contínuos, a IN 05/2017 tratou do tema em seu artigo 15, da seguinte forma:

> Art. 15. Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo **que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.**
>
> Parágrafo único. A contratação de serviços prestados de forma contínua deverá observar os prazos previstos no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993. (destacamos)

14. É importante frisar o entendimento do Tribunal de Contas da União a respeito do conceito de serviço contínuo (Licitações e Contratos. Orientações e Jurisprudência do TCU. 4ª ed. Brasília, 2010. p. 772):

> *"Serviços de natureza contínua são serviços auxiliares e necessários a Administração no desempenho das respectivas atribuições. São aqueles que, se interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro. O que é continuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros. São exemplos de serviços de natureza contínua: vigilância, limpeza e conservação, manutenção elétrica, manutenção de elevadores, manutenção de veículos etc. Em processo próprio, deve a Administração definir e justificar quais outros serviços contínuos necessita para desenvolver as atividades que lhe são peculiares. (...)"*

- JUSTIFICATIVA, INTERESSE E AUTORIZAÇÃO PELA AUTORIDADE COMPETENTE

15. O Sr. Diretor da Diretoria de Gestão Contratos de Serviços solicitou o encaminhamento dos autos à PF-UFG, fazendo-o no seguintes termos:

> Senhor Pró-Reitor,
>
> Encaminhamos o presente processo para as providências cabíveis para o Aditivo de Renovação do contrato 31/2018, firmado com a empresa CENTRALLIMP LIMPEZA E SERVIÇOS LTDA , com base na manifestação de interesse contida no ofício n° 2 0001717.
>
> A renovação contratual do contrato pleiteado, foi atendido pela CONTRATADA pelo documento 0004082, ofício da empresa com demonstração de interesse em atender ao pedido e foi devidamente analisado..
>
> O pedido de ACRÉSCIMO atende na íntegra as exigências da IN 07/2017 do MPOG.
>
> Ainda, quanto aos valores dos custos fixos ou variáveis não renováveis que foram amortizados

ou pagos no primeiro ano da contratação foram excluídos da Planilha de Custos e Formação de Preços da Contratada, não constando mais esses valores nos aditivos e/ou apostilamentos posteriores. Foi verificado que a empresa utilizou todos os custos no período de 14/05/2021 até então, não sendo necessário a supressão de nenhum valor, nem a solicitação de nova planilha de custos e formação de preços.

Na consulta da situação cadastral da empresa junto ao SICAF, não existe pendências nas certidões fiscais e trabalhista, nem ocorrências de suspensão ou impedimento de licitar.

Diante do exposto, sugerimos manifestação do Pró-Reitor de Administração e Finanças quanto a disponibilidade orçamentária. Posteriormente, o encaminhamento dos autos à Procuradoria Federal para análise, parecer e aprovação da Minuta do Termo Aditivo 0012684, nos termos do parágrafo único, do art.38, da Lei 8.666/93.

16. Quanto à justificativa, no que concerne ao Contrato em testilha, há manifestação do Documento SEI - 0012648, juntado ao Processo nº 23854.000375/2022-48.

17. No que tange ao interesse na continuidade contratual, consta do Processo nº 23854.000375/2022-48 manifestação expressa da contratada e da Administração.

18. A autoridade competente autorizou a prorrogação da avença.

19. No quesito competência, alerta-se que cumpre à autoridade administrativa zelar pelo respeito às atribuições legais de todos os servidores que atuam no feito, de forma a praticarem atos nos limites de seu cargo ou função. Como bem se sabe, a competência é elemento vinculado do Ato Administrativo.

- COMPROVAÇÃO DE VANTAJOSIDADE

20. **No que se refere à comprovação da vantajosidade dos preços para os serviços continuados,** a CÂMARA PERMANENTE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS da Procuradoria-Geral Federal analisou o tema pelo Parecer 0004/2018/CPLC/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, com as seguintes conclusões:

a) Na pesquisa de preços prévia às licitações e contratações públicas, deve o gestor utilizar os parâmetros do art. 2° da IN SLTI/MP n.º 05/2014, priorizando-se os valores colhidos a partir do Painel de Preços e das contratações similares de outros entes públicos, para, a partir do material coletado, efetuar a análise crítica dos valores e decidir, de forma motivada, pela utilização combinada ou não dos preços obtidos a fim de compor o preço de referência da futura contratação;

b) Deve o gestor ficar atento aos casos nos quais a utilização dos parâmetros previstos nos incisos I e II do artigo 2º da IN nº 05/2014-SLTI/MP se mostre ineficaz, situações essas em que as orientações do TCU para o uso do conceito de "cesta de preços aceitáveis" devem prevalecer, ou seja, a pesquisa de preços deve ser feita em variadas fontes, tais como: contratações com entes públicos, pesquisa com fornecedores, bancos de preços, tabelas de fabricantes, sites especializados, entre outros, sempre buscando o preço de mercado do que se deseja adquirir;

c) O disposto nas alíneas anteriores não se aplica às licitações e contratações de obras e serviços de engenharia, tendo em vista o disposto no art. 5º da IN SLTI/MP n.º 05/2014, que determina a incidência do Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, para a formação do orçamento de referência desse tipo de contratação.

d) A vantajosidade da prorrogação nos contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra estará assegurada quando houver previsão no ajuste dos requisitos previstos no item 7 do Anexo IX da IN nº 05/2017-SEGES/MP;

> ***e) A vantajosidade da prorrogação nos contratos de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra estará assegurada quando houver previsão contratual de índice de reajustamento de preços, o que não impede que o gestor, diante das especificidades do contrato firmado, da competitividade do certame, da adequação da pesquisa de preços que fundamentou o valor de referência da licitação, da realidade de mercado, bem como da eventual ocorrência de circunstâncias atípicas no setor da contratação, decida, de maneira fundamentada, pela realização da pesquisa de preços***

21. Assim, a vantajosidade estará assegurada 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. Ou, ainda, de que 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).

22. No caso dos serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação deverão ser iguais ou inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (item 7, "c", do Anexo IX da IN nº 05/2017-SEGES/MP), sob pena de inviabilizar a prorrogação.

23. De todo modo, ainda que o contrato contemple tais previsões, não há óbice que o gestor, verificando as especificidades do contrato, da competitividade do certame, da adequação da pesquisa de preços que fundamentou o valor de referência da licitação, da realidade de mercado, bem como da eventual ocorrência de circunstâncias atípicas no setor da contratação, decida, de maneira fundamentada, pela realização da pesquisa de preços.

24. Compete, ainda, seja verificado se não é o caso de serem aplicadas as regras do item 9:

> *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.*

- REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA

25. Para viabilizar a prorrogação devem ser comprovadas as condições iniciais de habilitação, sendo necessária a juntada aos autos: declaração do SICAF; Certidão Positiva de Débitos com Efeito de Negativa; pesquisa negativa no CEIS e Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos do TCU.

26. Note-se que a regularidade fiscal e trabalhista das contratadas devem ser verificadas antes da celebração do presente aditivo, quando vencidas. **Assim, recomenda-se que se verifique - e que se comprove nos autos - que as contratadas mantêm as condições iniciais de habilitação no momento da prorrogação.**

27. Nesse sentido, o seguinte entendimento do TCU:

> *Assunto: REGULARIDADE FISCAL. DOU de 29.01.2010, S. 1, p. 181. Ementa: determinação à Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Rio de Janeiro* ***para que verifique a regularidade fiscal das contratadas anteriormente à assinatura de termos aditivos,*** *de modo a que seja observada a exigência contida no art. 55, inc. XIII, da Lei nº 8.666/1993 (item 9.1, TC-026.893/2009-1, Acórdão nº 67/2010-Plenário)*

- EXISTÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

28. Nos termos do art. 7º, §2º, III, da L. 8.666/93, é necessário demonstrar que há previsão de recursos

orçamentários para assegurar o pagamento das obrigações decorrentes das contratações no exercício financeiro em curso.

29. No caso, os autos (Processo nº 23854.000375/2022-48) encontram-se instruídos com documento indicando a existência de previsão orçamentária.

- ASPECTOS DA MINUTA

30. O objeto e o escopo do contrato permanecem inalterados pela prorrogação, vale dizer, restam mantidas as mesmas condições descritas no instrumento originário.

31. No mais, a minuta se presta como instrumento hábil a estabelecer o acordo de vontades, formar o vínculo e estabelecer os respectivos direitos e obrigações.

32. **Anoto que a assinatura dos termos de prorrogação deverão ser feitas dentro do prazo de vigência dos contratos. A assinatura posterior não é válida, pois configura a extinção do ajuste, impedindo a sua prorrogação (ON AGU nº 03).**

- GARANTIA

33. **Em relação à garantia**, caso tenha sido exigida, deve a Administração cuidar para que cubra o novo período contratual. Recomendamos, ainda, nos termos preconizados no recente acórdão TCU-Plenário nº 1214/2013, que a garantia assegure o pagamento de:

- prejuízos advindos do não cumprimento do contrato;

- multas punitivas aplicadas pela fiscalização à contratada;

- prejuízos diretos causados à contratante decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do contrato;

- obrigações previdenciárias e trabalhistas não honradas pela contratada.

34. **Os demais documentos que importão à presente prorrogação foram juntados ao Processo nº 23854.000375/2022-48.**

III - CONCLUSÃO.

35. Ante o exposto, ressalvados os aspectos técnicos, os de conveniência e oportunidade do administrador e os demais que escapam da competência desta Procuradoria Federal (AGU), **conclui-se pela viabilidade jurídica do procedimento, condicionado ao prévio atendimento das recomendações, orientações, condições e observações contidas neste Parecer jurídico**.

À consideração superior.
Goiânia, (data e assinatura digitais).

ROGÉRIO VIEIRA RODRIGUES
PROCURADOR FEDERAL

Magnífico Reitor,
De acordo com o Parecer retro, que submeto a Vossa Magnificência, para apreciação.
Goiânia, (data e assinatura digitais).

JOSÉ ALVES MARINHO FILHO
PROCURADOR CHEFE PFE-UFG/PGF/AGU
SUBSTITUTO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23070012579201781 e da chave de acesso 68b2e590

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 876754148 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE ALVES MARINHO FILHO. Data e Hora: 02-05-2022 16:39. Número de Série: 662514141486376279777797851409. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por ROGERIO VIEIRA RODRIGUES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 876754148 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): ROGERIO VIEIRA RODRIGUES. Data e Hora: 02-05-2022 10:57. Número de Série: 305322488792789731363021565 26. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.