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

PARECER n. 00163/2023/DEPCONSU/PFUFG/PGF/AGU

NUP: 23070.016234/2018-88
INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS - UFG E OUTROS
ASSUNTOS: PRORROGAÇÃO

EMENTA: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE TELEFONIA. CONTRATO. TRIBUTOS OU ENCARGOS LEGAL. REDUÇÃO. ALTERAÇÃO. REVISÃO. TERMO ADITIVO. MINUTA. ANÁLISE. RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE.

Senhor Procurador-Chefe,

1. Trata o presente procedimento administrativo de licitação, na modalidade pregão eletrônico, tipo menor preço total por grupo, efetivada pela UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, visando a contratação de empresa especializada na prestação de serviço telefônico fixo comutado na modalidade local STFC-LOCAL e serviço telefônico comutado na modalidade longa distância STFC-DDD-DDI, para atender suas necessidades em Goiânia e no interior do Estado de Goiás.

2. Ao final dos procedimentos próprios do divulgado certame de licitação, sagraram-se vitoriosas a empresa CLARO S/A e a empresa OI S/A, que firmaram, respectivamente, com a UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS o Contrato nº 132/2018 (0478654) e o Contrato nº 133/2018 (0478657), em 31 de dezembro de 2018, ambos com vigência inicialmente estabelecidas de 12 (doze) meses, a contar do dia da assinatura e possibilidade de prorrogação, o que de fato ocorreu em duas oportunidades, mediante Termo Aditivo nº 01/2019, para o período de 31 de dezembro de 2019 a 30 de dezembro de 2020 (1080048) e Termo Aditivo nº 01/2019, para o período de 31 de dezembro de 2019 a 30 de dezembro de 2020 (1082494), ambos publicados na página 93, da seção 3, do Diário Oficial da União de 31 de dezembro de 2019 (1085276); Termo Aditivo nº 01/2020, para o período de 31 de dezembro de 2020 a 30 de dezembro de 2021 (1782592), publicados na página 121, da seção 3, do Diário Oficial da União de 30 de dezembro de 2020 (1794575) e Termo Aditivo nº 05/2020, para o período de 31 de dezembro de 2020 a 30 de dezembro de 2021 (1779006), publicados na página 112, da seção 3, do Diário Oficial da União de 31 de dezembro de 2020 (1794580); Termo Aditivo nº 01/2021, para o período de 31 de dezembro de 2021 a 30 de dezembro de 2022 (2597724), e Termo Aditivo nº 01/2021, para o período de 30 de dezembro de 2021 a 30 de dezembro de 2022 (2597731); Termo Aditivo nº 01/2022, para o período de 31 de dezembro de 2022 a 30 de dezembro de 2023 (3389165) e Termo Aditivo nº 01/2022, para o período de 31 de dezembro de 2022 a 30 de dezembro de 2023 (3389173), ausência de comprovação da publicação oficial, oportunidades em que foram devidamente reajustados, encontrando-se os dois em plena vigência.

3. Presentemente, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Federal para análise, instruídos com documentos, bem assim da minuta do Termo Aditivo nº 01/2023, a ser firmado com a empresa OI S/A, para alteração de valores unitários dos itens da contratação, assim como o valor mensal do Contrato anual constante do Termo Aditivo nº 01/2022, tendo em vista a redução do percentual relativo ao Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (3599632).

4. No exercício de suas atividades, a Carta Magna do Brasil impõe que a "...administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência..." (**CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 37, *caput***)

5. **HELY LOPES MEIRELLES**, um dos maiores doutrinadores do direito administrativo, ensina que "A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, *caput*) significa que o administrador público está, em toda sua

atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99. Com isso fica evidente que, além da atuação conforme a lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos. Na administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim". As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe." (MEIRELLES, Hely Lopes, *in* Direito Administrativo Brasileiro, 35ª ed. Atualizada, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, pág. 89).

6. Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI dispõe, *in verbis*:

> "Art. 37 (...)
>
> .....
>
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

7. O ordenamento jurídico, assim, fornece os requisitos indispensáveis para o reajuste em sentido estrito do contrato de prestação de serviços a serem executados de forma contínua sem dedicação exclusiva de mão de obra, com destaque inicial para o dispositivo constitucional acima reproduzido.

8. A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com alterações posteriores, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública dispõe, *in verbis*:

> "Art. 7º - As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:
>
> .....
>
> § 2º - As obras e serviços somente poderão ser licitados quando:
>
> .....
>
> III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de serviços a serem executadas 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;
>
> .....
>
> Art. 40 - O edital conterá no preâmbulo, o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:
>
> .....
>
> XI – **critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do**

adimplemento de cada parcela;

.....

Art. 55 - São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

.....

III - **o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento**;

.....

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

.....

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. 65 - **Os contratos regidos por esta lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos**:

.....

§ 5º - **Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso**.

.....

§ 8º - A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento;

.....

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." (Grifou e destacou-se)

9. A norma que alicerça as licitações e contratos da Administração Pública, determina a necessidade de previsão de recursos orçamentários, da documentação relativa à habilitação e da obrigação de mantê-la durante toda a execução do contrato, da fixação do critério de reajuste no edital de licitação e no contrato, da hipótese e dos motivos que permitem aquela extensão, do período máximo de prorrogação, dos dados obrigatórios do instrumento de contrato e sua publicação resumida como condição indispensável de eficácia, o dever de execução fiel do contrato pelas partes, da disciplina da variação do valor contratual para fazer face à revisão de preços, do dever de execução fiel do contrato pelas

partes, e do acompanhamento e a fiscalização do contrato.

10. Portanto, a revisão de preços poderá ser efetivada, contanto que exista a constatação dos fatos ocorridos, perante a Administração, por interposição dos órgãos competentes – seja técnico, financeiro ou jurídico -, e reverberação concreta nos preços, aconteça para mais ou para menos, não sendo vedada esta revisão mesmo que não tenha transcorrido um ano de vigência do contrato.

11. Por sua vez, a Lei Complementar nº 194, de 23 de Junho de 2022, alterou dispositivos do Código Tributário Nacional e da chamada Lei Kandir para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, que redundou no âmbito do estado de Goiás, a redação do percentual de 29% para 17%, relativamente ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços.

12. **Finalmente**, **se for o caso**, os autos devem ser instruídos, com a atualização e juntada das certidões necessárias à comprovação de que a parte interessada atende ao disposto na norma das licitações, mormente em relação à habilitação jurídica, a regularidade fiscal e trabalhista, a exemplo, **dentre outros**, da certidão negativa de débitos relativamente aos tributos federais e à dívida ativa da União, da declaração fornecida pelos Sistemas SIASG/SICAF, da certificação da inexistência de débitos trabalhistas e regularidade do FGTS-CRF, da declaração de que não submete a trabalho noturno, perigoso ou insalubre pessoas menores de dezoito e de qualquer trabalho a pessoas menores de dezesseis anos, ressalvada na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos e da documentação referente ao mapa de riscos.

13. Nesta oportunidade, ressalta-se que a presente análise cingiu-se apenas ao aspecto jurídico formal, com exclusão das questões de oportunidade, conveniência, pesquisa, cálculos e valores porventura apresentados, pois, não cabe a esta Procuradoria Federal pronunciar-se, em princípio, sobre tais pontos.

14. Destarte, à vista de todo o exposto e legislação supramencionada, opina-se pela aceitação da minuta.

S.M.J. é o parecer.

Goiânia (GO), 31 de março de 2023.

Benedito José Pereira
Procurador Federal

Magnífica Reitora,

De acordo com o parecer de fls. retro, que submeto a Vossa Magnificência, para apreciação.

Goiânia, 31 de março de 2023.

Rogério Vieira Rodrigues
Procurador-Chefe em exercício

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supersapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23070016234201888 e da chave de acesso bd623983

Documento assinado eletronicamente por ROGÉRIO VIEIRA RODRIGUES, 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 1135512861 e chave de acesso bd623983 no endereço eletrônico https://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): ROGÉRIO VIEIRA RODRIGUES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 31-03-2023 17:26. Número de Série: 513858800984975917601861473 24. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento assinado eletronicamente por BENEDITO JOSE PEREIRA, 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 1135512861 e chave de acesso bd623983 no endereço eletrônico https://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): BENEDITO JOSE PEREIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 31-03-2023 16:03. Número de Série: 513858800984975917601861473 24. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.