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

PARECER n. 00719/2020/CONS/PFUFG/PGF/AGU

NUP: 23070.024205/2019-71
INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ E OUTROS
ASSUNTOS: PRORROGAÇÃO

EMENTA:DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO SELETIVO. CONTRATAÇÃO DE INTÉRPRETE DE LIBRAS. LEI 13.350/2017. LEI 8.745, ART. 2º, XII. ATO CONJUNTO. PORTARIA INTERMINISTERIAL 102/2017. AUTORIZAÇÃO DA PORTARIA 862/2017. PRORROGAÇÃO - VIABILIDADE JURÍDICA. NECESSIDADE DE ATENDER ÀS OBSERVAÇÕES DO PARECER

Senhor Procurador-chefe,

1. Trata-se de processo que tem por objeto a análise terceirização por contrato de pessoa jurídica para prestar serviço de acompanhamento educacional a estudantes com deficiência, nas atividades de tradutores e Intérpretes de Libras, para atender às necessidades dos alunos matriculados na Universidade Federal de Goiás (UFG), nas então Regionais: Goiânia e Jataí.

2. O processo 23070.002920/2019-52 (*principal e relacionado ao presente*), foi sub-rogado (parcialmente - Termo de Contrato nº 480/2019), para a agora Universidade Federal de Jataí, e visa a execução dos serviços de tradutor/intérprete em libras com dedicação exclusiva da mão de obra. (0784467 e 1202744)

3. A vigência deste Termo de Contrato nº 480/2019, é de 12 meses, com início na data de 14/08/2019 e encerramento em 13/08/2020, publicado no DOU em 30/07/2019 (0798091), podendo ser prorrogado por interesse das partes até o limite de 60 (sessenta) meses.

4. Consta do presente processo a partir da manifestação de interesse na prorrogação contratual:

Manifestação de Interesse na Prorrogação Contratual (1423819) Parecer 13 (1428054) Justificativa COAD-REJ 1428590 Gerenciamento de Riscos COAD-REJ 1428791 Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (1429784) Consulta CNPJ (1429924) Certificado de Regularidade do FGTS (1430229) Manifestação de Interesse UFJ (1430838) Manifestação do Gestor do Contrato (1430851) Declaração Que Não Emprega Menor (1432233) Declaração de Inexistência de Fatos Impeditivos (1432241) Minuta COAD-REJ 1432626 Termo de Referência (1433046) Relatório Checklist Aditamento (1433380) Solicitação COAD-REJ 1435923 Despacho COAD-REJ 1439904

5. Presentemente retorna à PF-UFG para manifestação a respeito da possibilidade de prorrogação contratual.

6. É o RELATÓRIO.

7. Preliminarmente, há de ser ressaltado que no exercício de suas atividades 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...*".[1]

8. Os doutrinadores do direito administrativo, dentre eles um dos mais renomados da literatura nacional, 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 à 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 impõ*e."[2]

9. A presente manifestação jurídica tem por objetivo assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, dou daqueles já efetivados. Envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

10. A função, portanto, é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada. Daí porque se mostra importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos [3][1]

11. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

12. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do procedimento.

13. Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

14. A Lei nº 8.745, de 09 de dezembro de 1993, dispondo sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, assim se expressa normativamente:

> Art. 1º. Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Federal direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei.
>
> Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:
>
> XII - admissão de profissional de nível superior especializado para atendimento a pessoas com deficiência, nos termos da legislação, matriculadas regularmente em cursos técnicos de nível médio e em cursos de nível superior nas instituições federais de ensino, em ato conjunto do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Educação. (incluído pela Lei 13.530/2017)
>
> Art. 3º O recrutamento do pessoal a ser contratado, nos termos desta Lei, será feito mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial

da União, prescindindo de concurso público.

15. A Lei 13.530, de 07.12.2017, ao incluir o inciso XII ao art. 2º da Lei 8.745/93, acima reproduzido, não providenciou as adequações necessárias nesta Lei, porque no restante dela não há previsões específicas sobre o caso de contratação temporária para atendimento de pessoas com deficiência. Então, não tratou, para este caso, sobre a aplicação de concurso público ou processo seletivo, ou sua eventual dispensa (art. 3º e §1º); qual o prazo (art. 4º); a limitação de carga horária (art. 2º, §10); definição da remuneração (art. 7º); banco de equivalência (art. 2º, §2º da Lei e Decreto 7312/10).

16. De uma forma geral, aplicam-se diretamente a previsão de dotação orçamentária (art. 5º), a necessidade de encaminhamento da síntese do contrato para a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento (art. 5º-A), a manutenção do regime celetista (art. 8º), as proibições (art. 9º), a aplicação da sindicância para apurar eventuais infrações disciplinares e a aplicação de vários dispositivos da Lei 8.112/90 (arts. 10 e 11) e as formas para extinção do contrato, sem direito a indenização, necessidade de comunicação antecipada de 30 dias e caso especial de pagamento de indenização (art. 12), desde já recomendadas.

17. Talvez por isso, a Lei 13.350/17 tenha previsto que a admissão para atendimento a pessoas com deficiência deve atender ato conjunto do Ministério do Planejamento e da Educação. Na verdade, a redação do art. 2º, XII, *de pouca qualidade técnica* [4],[2] não deixa claro que deverá haver um ato conjunto prévio ou se bastará a autorização do Ministério da Educação. *A priori*, como não houve definição, pela própria Lei 13.350/17 as situações enquadráveis na Lei 8.745/93, no caso desta contratação específica, como dito no item 15 deste Parecer, era de se esperar que o ato conjunto tratasse de todas as peculiaridades, como a questão da remuneração, tempo de contratação, aplicação do processo seletivo, limitação da carga horária e banco de equivalência.

18. **DA EDIÇÃO DO DECRETO Nº 9.507, DE 21 DE SETEMBRO DE 2018 E DA PORTARIA Nº 443, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2018 -** Com a Edição do Decreto n° 9.507/18, regulamentado pela Portaria n° 443 de 27 de dezembro de 2018, pacificou-se a questão de terceirização do serviço de intérprete de libras, a saber:

> *Art. 1º No âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, serão preferencialmente objeto de execução indireta, dentre outros, os seguintes serviços:*
>
> *XXVI - tradução, inclusive tradução e interpretação de Língua Brasileira de Sinais (Libras);*

19. Neste passo, correta a terceirização dos serviços pretendidos, cuja contratação foi precedida do competente processo licitatório, ou como, no caso presente, sendo possível a renovação do contrato.

20. **DOS REQUISITOS DA RENOVAÇÃO -** Quanto aos requisitos da prorrogação, deverão ser cumpridos os delineados abaixo:

a) previsão em contrato administrativo - **cumprido**;

b) manifestação do interesse da contratada na prorrogação (item 3, e, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017) - **cumprido**;

c) caracterização do serviço como contínuo (item 3, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017) - **cumprido**;

d) análise prévia da consultoria jurídica do órgão (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993) - **cumprido**;

e) inexistência de solução de continuidade da vigência da contratação e prorrogação dentro do prazo de vigência contratual (Orientação Normativa AGU nº 3, de 1º de abril de 2009); **cumprido**

f) elaboração de relatório sobre a regularidade da execução contratual (item 3, b, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017) - **cumprido**;

g) interesse motivado da Administração na continuidade da execução dos serviços (item 3, c, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017) - **cumprido**;

h) manifestação sobre a vantajosidade da contratação, acompanhada da metodologia adotada, e compatibilidade com os preços máximos fixados pela SEGES/MP, quando existirem (itens 3, d, 4, 7, 8 e 11, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017) - **NECESSIDADE DE COMPROVAR QUE O CONTRATO PERMANECE VANTAJOSO PARA A ADMINISTRAÇÃO**

i) manutenção das condições exigidas na habilitação (art. 55, III, da Lei nº

8.666/1993) - **cumprido parcialmente - necessidade de anexar SICAF recente**;

j) inexistência de suspensão/impedimento/declaração de inidoneidade da empresa ou proibição de contratar com a Administração Pública (item 11, b, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017) - **NECESSIDADE DE COMPROVAR;**

k) verificação da existência de custos fixos ou variáveis não renováveis já amortizados/pagos (item 9 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017) - **NECESSIDADE DE COMPROVAR;**

l) juntada do mapa de riscos relativo à gestão contratual atualizado de acordo com o modelo do anexo IV (art. 26, §1º, IV, da IN SEGES/MP nº 05/2017), com a indicação obrigatória do tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP nº 05/2017) - **cumprido**;

m) efetiva disponibilidade orçamentária (item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017) - **cumprido**;

n) elaboração da minuta do termo aditivo - **cumprido**;

o) renovação da garantia contratual com a atualização necessária (art. 55, VI, e art. 56, § 4º, da Lei nº 8.666/1993 c/c subitem 3.1 do anexo VII-F da IN SEGES/MP nº 05/2017) - **NÃO CUMPRIDO**;

p) autorização da autoridade competente (art. 57, §2º, da Lei nº 8.666/1993) - **cumprido**;

q) adequação dos valores totais da execução e da prorrogação à modalidade licitatória inicialmente escolhida (Acórdão TCU nº 1.705/2003 - Plenário) **- não se aplica, pois a licitação foi processada por pregão**;

r) publicidade na imprensa oficial (art. 26 da Lei nº 8.666/1993).

21. Para os requisitos considerados como adequadamente satisfeitos, foi indicada ao lado das alíneas acima uma observação de "cumprido" em negrito e com remissão a sua posição no processo administrativo que consta do sistema Sapiens/AGU. Nos demais casos, em situação de cumprimento parcial **ou em ponto considerado relevante**, serão realizadas análises específicas em seguida.

Da Vantajosidade da prorrogação.

22. Deve o Senhor Fiscal do contrato comprovar a vantajosidade da contração nos termos dos itens 3, d, 4, 7, 8 e 11, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017.

Inexistência de solução da continuidade

23. Quanto à verificação "da ocorrência de continuidade nos aditivos precedentes", como preceitua a ON AGU nº 03/2009, constatamos, da análise do contrato, que a contratação permanece vigente.

24. **Inobstante tal fato, lembramos que o termo aditivo de prorrogação deverá ser celebrado até 13 de agosto de 2020**, sob pena de não ser mais juridicamente possível por extinção do ajuste. Eis o esclarecimento do Parecer nº 06/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

> 21. Por exemplo, se a vigência de 12 meses de um contrato administrativo iniciou em 31.05.2012, o seu termo final (dies ad quem) será 31.05.2013, podendo ser prorrogado até esta data, e assim sucessivamente, ou seja, 31.05.2014, 31.05.2015, 31.05.2016, até completar 60 meses, em 31.05.2017.
>
> [...]
>
> 22. Destarte, reafirmamos a orientação expedida pelo Parecer nº 345/PGF/RMP/2010 que recomenda a contagem data-a-data, **destacando não haver qualquer prejuízo a coincidência do último dia do prazo de vigência do contrato original, com o primeiro dia de vigência do termo aditivo de prorrogação subsequente** (grifos nossos).

Manutenção das condições de habilitação e ausência de suspensão/impedimento ou declaração de inidoneidade

25. Quanto à exigência de manutenção das condições de habilitação (arts. 29 e 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993), verificamos que **há a necessidade de juntada aos autos do SICAF atualizado ou das certidões respectivas.**

26. Quanto ao requisito da alínea "j", decorre do fato de a Administração Pública não poder 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 8.429/1992, art. 6º, III, da Lei nº 10.522/2002, art. 7º da Lei nº 10.520/2001 e art. 87, III e IV, da Lei nº 8.666/1993).

Dos recursos orçamentários

27. Quanto à indicação de recursos orçamentários, a disponibilidade orçamentária para o presente exercício foi atestada no documento SEI 1439904.

28. Não se exigirá o cumprimento do art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, pois as despesas que amparam a ação em apreço são nitidamente qualificáveis como atividades, sendo, portanto, despesas rotineiras e ordinárias (Orientação Normativa AGU nº 52/2014 e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 01/2012).

Providências complementares

29. Ressalte-se, por fim, que, **oportunamente, deverá haver a renovação/complementação da garantia de acordo com o valor atual da contratação e a publicação do extrato de termo aditivo na imprensa oficial.**

30. Repisando, antes da formalização do instrumento, ou seja, antecedendo à sua assinatura, instruir os autos com a atualização e juntada da certidão negativa de débitos trabalhistas; da certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União; do certificado de regularidade do FGTS/CRF, TCU, CEIS, CNJ e da declaração dos partícipes de que não empregam menor de 18 (dezoito) anos de idade, justamente para comprovar que as partes interessada atendem ao disposto na norma das licitações, mormente em relação à habilitação jurídica, a regularidade fiscal e trabalhista, além 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.

VI – CONCLUSÃO

31. Diante de todo o exposto, opina-se pela regularidade da minuta SEI 1432626., e pela possibilidade de renovação contratual, desde que atendidas as recomendações do presente Parecer.

À consideração superior.

Goiânia (GO), 21 de julho de 2020.

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), 21 de julho de 2020.

FRANCISCO ANTÔNIO NUNES

Procurador-Chefe

---

[1]CF/88, Art. 37, *caput*

[2]Meirelles, Hely Lopes, *in* Direito Administrativo Brasileiro, 35ª ed. Atualizada, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, pág. 89.

[3]Conforme Enunciado n° 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, "o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade."

[4][Veja a redação do art. 2º, XII: "*Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público: admissão de profissional de nível superior especializado para atendimento a pessoas com deficiência, nos termos da legislação, matriculadas regularmente em cursos técnicos de nível médio e em cursos de nível superior nas instituições federais de ensino, em ato conjunto do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Educação*". A primeira leitura leva à conclusão de que tal admissão deve estar prevista na legislação e em ato conjunto dos Ministérios. Porém, a separação das expressões "nos termos da legislação" e "em ato conjunto", leva a crer que o "ato conjunto" se refere às matrículas regulares, é dizer, que o ato conjunto vai tratar especificamente das matrículas regulares de pessoas com deficiência. Mas mesmo com este esforço, ainda fica a dúvida para saber se realmente as expressões "ato conjunto" são continuidade das expressões "matriculadas regulamente" (como se fosse "matriculadas regularmente em cursos técnicos... e em ato conjunto", mas não teria sentido, porque não se matricula "em ato conjunto", mas sim "nos termos do ato conjunto"). Como a Lei expressamente se refere em "ato conjunto", este deve existir para regular, de uma forma ou de outra, esta contratação temporária especial. A Nota Técnica 12/2018/CGDP/DDR/SETEC/SETEC, por sua vez, entende que o ato conjunto vai regular a própria contratação: *"2.2. Assim, a partir da alteração acima transcrita considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público a admissão de profissional de nível superior especializado para atendimento a pessoas com deficiência matriculadas regularmente em cursos técnicos de nível médio e em cursos de nível superior nas instituições federais de ensino.* ***Para tanto, o dispositivo legal prevê que tal contratação se dará por meio de ato conjunto do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Educação".*** (grifamos). Porém, a mesma Nota Técnica entende que basta a autorização e o cumprimento dos requisitos previstos na IN 03/2010, alterada pela IN 05/2010, que é só do Ministério do Planejamento (não é ato conjunto e anterior à Lei 13.350/17). Há, malgrado, o ato conjunto, que é a Portaria Interministerial 102, de 20 de abril de 2017 (DOU n. 79, Seção 1, de 26.04.2017, p. 52).

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23070024205201971 e da chave de acesso cd8ae27e

---

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 464103366 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO ANTONIO NUNES. Data e Hora: 22-07-2020 11:26. Número de Série: 17195892. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

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 464103366 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE ALVES MARINHO FILHO. Data e Hora: 21-07-2020 10:11. Número de Série: 17213523. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
