



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UFPI**

Processo n°: 23111.064298/2019-29

Interessado: Coordenadoria Administrativa-Financeira/CSHNB

Assunto: Prorrogação do Contrato n° 06/2020 – UFPI – LD – Serviços de Limpeza Ltda

Parecer n°: 024/2021-PF-PI/PGF/AGU

Ementa: Primeiro Termo Aditivo ao Contrato n°. 06/2020, celebrado entre Universidade Federal do Piauí e a LDS Serviço de Limpeza – LTDA. **Admissibilidade**, em conformidade com a Lei n°. 8.666/93, com a IN 05/2017-MPDG e **com as observações e recomendações expendidas na presente manifestação, em especial no que diz respeito à retificação da minuta de termo aditivo.**

Ref. Legislativa:

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

Lei n° 8.666/93;

Instrução Normativa n° 05/2017 – SEGES/MPDG.

1. Chega a este órgão de execução da Procuradoria Federal junto à UFPI, para análise e parecer, o processo em epígrafe, que contém minuta do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato n° 06/2020, firmado entre a UFPI e empresa LDS Serviço de Limpeza – LTDA. O referido termo aditivo tem por objeto a prorrogação de vigência do indigitado contrato, o qual possui vencimento previsto para 03/02/2021. Com a prorrogação, a vigência do referido contrato se estenderia até dia 03/02/2022.
2. Para o que interessa à presente análise, instruem os autos processuais:
 - a) Termo do Contrato de Prestação de Serviços n° 06/2020 (fls. 234/238);
 - b) Portaria n° 34/2020 – PRAD (fls. 244);
 - c) Justificativa n° 146/2020 – GECON/PRAD (fls. 250/252);
 - d) Relatório de Situação Contratual (fls. 254);
 - e) Minuta do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato n° 06/2020 (fls. 260/261);
 - f) Relatório de Análise de Prorrogação de Vigência (fls. 262);
 - g) Anuência da contratada em prorrogar o contrato (fls. 263);
 - h) Documentação de regularidade fiscal (fls. 264/284);

- i) Despacho nº 4048/2020 – COR – dotação orçamentária (fls. 285);
- j) Edital do Pregão nº 19/2019 e anexos (fls. 289/442);
- k) Despacho nº 4411/2020 – GECON/PRAD (fls. 441);
- l) Despacho nº 4268/2020 – DA/PRAD (fls. 442);
- m) Despacho nº 152/2021 – GAB (fls. 443).

É o Relatório. Passa-se a opinar

3. Da análise da Minuta do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº. 06/2020, que entre si pretendem celebrar a Universidade Federal do PiauÍ e a LDS Serviço de Limpeza – LTDA, ora sob exame, verifico que seu objeto guarda consonância específica com o vigente contrato, já que este estabelece previamente a possibilidade de prorrogação, na sua Cláusula Segunda.

4. Com efeito, conforme manifestação da Gerência de Contratos/PRAD, vislumbra-se a justificativa de prorrogação de contrato alegada pela Administração, a saber:

Após apreciação da manifestação do Fiscal do Contrato, como favorável à prorrogação, acreditamos ser necessária a referida prorrogação contratual, por se tratar de serviços executados de forma contínua e pela necessidade de manter a prestação de serviço com disponibilização de mão de obra (cozinheiro, auxiliar de cozinha) para atender necessidades do Restaurante Universitário da Universidade Federal do PiauÍ (UFPI), no Campus Senador Helvídio Nunes de Barros (Picos/PI), com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva.

5. Conforme tal justificativa, o caso em tela encontra previsão legal no artigo 57, inciso II, *in verbis*:

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;*

6. Para que seja possível a prorrogação com base no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666, de 1993, **é imprescindível que esta tenha constado do ato convocatório**, nos termos do item 1, do Anexo IX, da IN 05/2017 – MPDG.

7. Para a referida Instrução Normativa, especificamente o previsto no art. 15, serviços contínuos 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.

8. É dizer, para caracterização do serviço de natureza contínua, é imperativo considerar tanto as características e particularidades da demanda do órgão assessorado, como a efetiva necessidade do serviço para a realização de suas atividades essenciais.

9. No caso, trata-se da “*prestação de serviços de almoxarife e auxiliar de almoxarife, para atender as necessidades do Restaurante Universitário do CSHNB*”, cuja natureza contínua é atestada no Relatório de Análise de Prorrogação de Vigência, de lavra da senhora Fiscal do Contrato, a servidora Síntia Andrea Barbosa Gomes, datado de 19/10/2020.

10. Nesse diapasão, impende destacar a Instrução Normativa nº 05 de 26 de maio de 2017, cuja vigência se iniciou, conforme seu Art. 75, cento e vinte dias depois de sua publicação, e que, nos termos do item IV da Conclusão DEPCONSU/PGF nº 137/2017, aplica-se aos aditivos de prorrogação contratual celebrados após o início da sua vigência, qual seja 25/09/2017. O anexo IX da citada IN dispõe sobre os regramentos da vigência e prorrogação dos contratos administrativos. Ressalte-se, oportunamente, que a própria IN 05/2017 foi posteriormente alterada pela Instrução Normativa nº 07/2018-SEGES/MPDG, tendo sido incluído em seu art. 75 o § 1º que informava que permaneciam regidos pela IN 02/2008 os contratos decorrentes de procedimentos autuados ainda na sua vigência¹.

11. No caso em análise, cumpre-me seguir a orientação insculpida no bojo do PARECER n. 00002/2019/CPLC/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, e, portanto, de observância obrigatória por todos os integrantes da carreira da Procuradoria Federal, segundo a qual, *verbis*: “... mesmo que o contrato decorra de processo autuado ou registrado antes da vigência da IN 05, não obstante a alteração trazida pela IN 07, de 2018, os atos de gerenciamento dos contratos e os termos aditivos deverão permanecer regidos pela IN n. 05, de 2017” (item 58 do referido parecer).

12. Ressalto que, conforme seus termos, excepcionalmente, não incidirá a IN 05/2017 caso o gerenciamento dos contratos e respectivas renovações contratuais tenham ocorrido com base na IN 02/2008, consoante se depreende do item III da sua ementa, cujo teor integral se transcreve abaixo:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. SUCESSÃO DE NORMAS NO TEMPO. IN SLTI/MPOG n. 02, DE 2008 / IN SEGES/MP n. 5, DE 2017 / IN SEGES/MP n. 7, DE 2018.

1

§ 1º Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 2, de 2008, todos os contratos decorrentes dos procedimentos administrativos autuados ou registrados até a data de entrada em vigor desta norma.

INSEGURANÇA JURÍDICA. REGRAS DE TRANSIÇÃO. NOVOS ÍNDICES DE PRODUTIVIDADE PARA SERVIÇOS DE LIMPEZA. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO AUTOMÁTICA.

I. A segurança jurídica diz respeito à estabilidade das situações jurídicas. Expressa a condição do indivíduo como o sujeito ativo e passivo das relações sociais, quando, podendo saber quais são as normas jurídicas vigentes, tem fundadas expectativas de que elas se cumpram.

II. Não é juridicamente válido determinar a aplicação da revogada IN SLTI/MPOG n. 02, de 2008, aos atos processuais já praticados e aos contratos já firmados com base na própria IN SEGES/MP n. 5, de 2017, por força das alterações trazidas pela IN SEGES/MP n. 07, de 2018, considerando o princípio da segurança jurídica.

III. Para as situações em que, não obstante o disposto na redação original do art. 75 da IN SEGES/MP n. 5, de 2017, e da orientação da PGF constante no Parecer n. 06/2017, a Administração permaneceu aplicando a antiga IN SLTI/MP n. 02, de 2008 para os atos de gerenciamento dos contratos e respectivas renovações contratuais, permanecem os contratos regidos pela Instrução Normativa nº 2, de 2008, até a realização de nova licitação pelas regras atuais, consoante prega a nova redação do art. 75 da IN SEGES/MP n. 5, de 2017 trazida pela IN SEGES/MP n. 07, de 2018. Por outro lado, é possível utilizar as orientações constantes da IN SEGES/MP nº 05/2017, no que for cabível (desde que não crie novas obrigações para a Contratada), para os processos que foram instaurados antes da vigência da IN SEGES/MP n. 5, de 2017, considerando se tratarem de boas práticas administrativas, resultantes da orientação firmada pelo Tribunal de Contas da União (Acórdãos n. 2622/2015-P e 2353/2016-P).

IV. Os índices de produtividade pactuados na vigência da IN SLTI/MP n. 02, de 2008 não podem ser alterados pelo simples advento da nova IN nº 5, de 2017, que prevê produtividade mais eficiente. É preciso que haja uma avaliação pelo fiscal técnico que aponte a necessidade de adequação da produtividade pactuada, caso essa esteja subdimensionada, independentemente de estar em vigor uma nova produtividade de referência. Essa já era a lógica do sistema.

V. Cabe ao gestor, com fundamento na manifestação do fiscal técnico, avaliar se é possível fazer a adaptação da produtividade, observando os limites do art. 65, I, "a", e § 6o da Lei 8.666, de 1993, até mesmo como forma de aferir a vantajosidade da renovação ou não da contratação.

13. Nesse sentido, vislumbro que a Portaria nº 34/2020-PRAD (fls. 244), que designa servidores para atuar no acompanhamento e na fiscalização da execução do contrato, apoia-se, normativamente, na IN nº 05/2017, pelo que presumo que os atos de gerenciamento do referido contrato foram praticados sob o abrigo da Instrução Normativa nº 05/2017, e não o da de número 02/2008.

14. É nesse sentido que, em estrita obediência hierárquica às disposições constantes do PARECER n. 0002/2019/CPLC/PGF/AGU, passo a analisar a minuta submetida desde a perspectiva da IN 05/2017.

15. **Conforme o item 3 do anexo IX da IN nº 05/2017**, para a renovação de serviços de natureza continuada, deve estar comprovada a manutenção da vantajosidade econômica (inclusive com comparação dos preços de mercado), a regular prestação do serviço, justificativa e interesse, e a regularidade do contratado para firmar a renovação, além da manutenção das condições iniciais de habilitação. Eis o dispositivo com os requisitos a serem observados:

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.*

16. Quanto à alínea “d”, o item 4 dispõe:

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.

17. Deste modo, a pesquisa de preços necessária à aferição da vantajosidade deve observar o disposto na Instrução Normativa nº 05/2014 – SLTI/MPOG, especialmente através da média de 3 preços/cotações válidas, que deverá constar dos autos.

18. Destaque-se que a vantajosidade econômica da proposta para a Administração é um imperativo previsto no art. 3º da Lei Federal nº 8.666, de 1993, bem como no artigo 57, II, da mesma lei.

19. O E. TCU, em reiterados julgados, tem se posicionado pela necessidade de a proposta ser a mais vantajosa para a Administração, o que deve ser evidenciado com a

realização de pesquisa de mercado e cuja comprovação deve instruir o processo.²

20. Contudo, a pesquisa de mercado poderá ser dispensada quando se tratar de hipótese prevista no item 7, do Anexo IX da Instrução Normativa nº 05/2017 – SEGES/MPDG, *in verbis*:

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 Ampla (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.

21. No intuito de registrar que a Contratada vem cumprindo com suas obrigações contratuais e exercendo suas atividades a contento, é indispensável a juntada ao processo da manifestação do fiscal do contrato, atestando que os serviços tenham sido prestados regularmente. Ressalte-se que a partir da vigência da IN 05/17, qual seja 25/09/17, devem ser observadas as suas disposições no que **concerne à gestão e fiscalização dos contratos de prestação de serviço**, contidas nos seus artigos 39/48, consoante o item IV da Conclusão DEPCONSU/PGF nº 137/2017, no que deve ser observado pelo respectivo fiscal em seu relatório, através de manifestação complementar.

22. No que tange à regularidade fiscal, ela deverá ser mantida durante toda a execução contratual, nos termos do art. 55, inc. XIII, da Lei nº 8.666, de 1993. Além disso, com o advento da Lei nº 12.440, de 2011, sobreveio também a necessidade de comprovação de regularidade trabalhista, mediante a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT. Cabe ao Administrador, pois, zelar pela **efetiva validade dessas certidões** na ocasião da prorrogação.

2

“9.10.4. Somente proceda à prorrogação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua quando reste demonstrado que tal opção assegure a obtenção de condições e preços mais vantajosos para a Administração, conforme preceitua o art. 57, inc. II, da Lei 8.666/93, o que deve ser evidenciado com a realização de pesquisa de mercado para serviços similares, devendo ser incluídos nos autos do respectivo processo administrativo os documentos que fundamentem a decisão;”(Acórdão 3351/2011 – Segunda Câmara – TCU)

23. Ademais, em vista da exigência imposta no art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002 e do teor da Orientação Normativa interna nº 01, da Consultoria Jurídica da União, recomenda-se consultar previamente o CADIN, o SICAF e o CEIs e, também, conforme recomendação do TCU constante do acórdão nº 1.793/2011-P, é necessária a consulta ao cadastro nacional de condenações cíveis por atos de improbidade administrativa mantido pelo Conselho Nacional de Justiça.

24. Conforme o item 10, do Anexo IX, da IN 05/2017, deve-se comprovar a **disponibilidade de caixa para arcar com os custos do contrato**, de cada uma de suas parcelas, sobretudo as parcelas que serão pagas no exercício financeiro seguinte. Inteligência da IN 02/2008, reiterada na IN 05/2017.

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.

25. A declaração de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal³ e deve constar dos autos. Por sua vez, acerca da declaração de Adequação Orçamentária e Financeira devem-se observar as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, cabe observar a Orientação Normativa nº 52 da AGU:

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.

26. Ainda quanto à matéria, eis a disposição contida na Conclusão Depconsu /PGF/AGU nº 01/2012:

As exigências do art. 16, incisos I e II, da LRF, somente se aplicam às licitações e contratações capazes de gerar despesas fundadas em ações classificadas como projetos pela LOA. Os referidos dispositivos, portanto, não se aplicam às despesas classificadas com atividades (despesas rotineiras).

27. Destaque deve ser dado aos itens 11 e 12, do Anexo IX, da IN 05/2017, eis que tratam de hipóteses de vedação da prorrogação contratual, e itens específicos a serem observados quando tratar-se de serviços de natureza continuada:

II. 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.

28. Nesse sentido, quanto à prorrogação de prazo, cumpre seja respeitado o item 5, do Anexo IX, da IN nº 05/2017:

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.

29. Quanto à inclusão, no termo aditivo de prorrogação, de cláusula resguardando à contratada o direito de ser analisado, pela Administração, eventual pedido de repactuação do contrato, conforme solicitado na Manifestação da contratada a respeito da prorrogação pretendida, **verifica-se que esta não foi atendida, eis que não há semelhante previsão na minuta.**

30. Por fim, verifica-se que não haverá, também, solução de continuidade entre o Contrato originário e o aditivo a ser realizado, o que deve ser preservado, consoante exigência contida na Orientação Normativa nº 3, de 1º de abril de 2009, da AGU, de observância obrigatória a todos os seus órgãos e membros, *verbis*:

Na análise de 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 sua prorrogação.

31. Ressalta-se, ainda, que deve observar o disposto na Orientação Normativa nº 02, de 01.04.2009 (DOU de 07.04.2009, S.1, p. 13), *ad verbum*:

*Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, **devem integrar um único processo***

administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.

32. Recomenda-se, por oportuno, que a Administração adote as providências necessárias a atender às recomendações constantes do item 5.8, da Portaria Normativa nº 05, de 19 de dezembro de 2002, pelo qual os autos de processo administrativo não devem exceder a 200 (duzentas) folhas, sendo necessário, se for o caso, que o processo seja decomposto em novos volumes.

33. A minuta do Primeiro Termo Aditivo ao contrato nº 06/2020 foi acostada às fls. 260/262. **Quanto a ela, opinamos pela necessidade de sua retificação, considerando a necessidade de previsão do direito de a contratada ter o pedido de repactuação eventualmente formulada adequadamente analisado ao tempo do requerimento, conforme destacado no item 29 supra.**

34. Ademais, caso tenha havido o oferecimento da garantia, há necessidade de sua renovação.

35. Em face do exposto, opinamos, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, pela **possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo de prorrogação contratual**, nos termos do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e no item 3, do anexo IX, da IN nº 05/2017, **desde que previamente atendidos os requisitos necessários à prorrogação, citados neste parecer, especialmente o disposto nos itens 7 a 34 supra, em especial no que diz respeito à imprescindível retificação da minuta do termo aditivo.**

Submeta-se o presente parecer à consideração superior.

Teresina, 02 de fevereiro de 2021

FRANCISCO DE CASTRO MACÊDO
Procurador Federal

pvlc