



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL -  
PFE/INSS - SEDE

COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA

SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR

**OFÍCIO-CIRCULAR n. 00001/2020/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

Brasília, 14 de abril de 2020.

Aos Chefes das Procuradorias Regionais da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, Chefes das Procuradorias Seccionais da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, Diretor de Gestão de Pessoas e Administração, Superintendentes-Regionais do INSS, Gerentes-Executivos do INSS.

**NUP: 00695.001030/2019-81**

**INTERESSADOS: DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO DE CONTRATOS DO INSS**

**ASSUNTOS:** Aprovação de Parecer Referencial atualizado sobre termo aditivo para prorrogação de prazo de vigência de contratos de prestação de serviços continuados. Revogação do PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.

Considerando-se a aprovação do **PARECER REFERENCIAL n. 00001/2020/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, que atualiza entendimentos sobre termo aditivo para prorrogação de prazo de vigência de contratos de prestação de serviços continuados, e revoga o PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU;

Considerando o teor do art. 4º da citada Portaria PGF nº 262, de 5 de maio de 2017, com a redação determinada pela Portaria PGF nº 338, de 4 de abril de 2019.

1. Divulga-se o anexo **PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, assim ementado:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS.

I – Termo Aditivo. Prorrogação de prazo de vigência contratual e prorrogação excepcional. Contratação de serviços continuados, com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra.

II – Observância: arts. 57, II e § 4º, 60, 61 da Lei nº 8.666/93; art. 51 da Instrução Normativa SEGES nº 05, de 26/05/2017 c/c Anexo IX, Itens "3", "5", "7", "9", "10" e "11".

III - Necessidade de: 1. Concordância da Contratada; 2. Justificativas e Motivações dos Atos; 3. Autorização pela Autoridade; 4. Observância dos limites previstos legal (60 meses) e contratualmente (data limite do contrato) para prorrogação de prazo; 5. Comprovação da Vantajosidade Econômica (Preço); 6. Comprovação da Vantajosidade das Condições (serviço prestado a contento); 7. Certidões de Regularidades fiscais, trabalhista e administrativas da Contratada junto ao SICAF, CADIN, TCU, CNJ, Justiça do Trabalho e Portal da Transparência (CEIS); 8. Exclusão dos Custos Fixos e/ou Variáveis Não renováveis amortizados ou pagos no Primeiro Ano da Contratação, caso ainda não tenha ocorrido; 9. Observância do art. 35 e seu § 1º da IN nº 05/2017 para as minutas, ou apresentar justificativas; 10. Existência de Disponibilidade Orçamentária; 11. Pesquisa de Preços ampla e parametrizada (Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 05, de 27.06.2014 e Parecer nº 00004/2018/CPLC/PGF/AGU com sua CONCLUSÃO

DEPCONSU/PGF/AGU nº 143/2018. Para Serviços de Engenharia a pesquisa de preço deve ser realizada em conformidade com art. 1º do Decreto nº 7.983/13.); 12. Renovação da Garantia.

IV - Observar os limites impostos pelo Decreto nº 10.193/19 e pela Portaria MPOG nº 249/2012.

V - Recomendação para que seja adotado o presente parecer como PARECER REFERENCIAL, na forma da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, nos casos de prorrogação de vigência contratual sem dúvidas jurídicas. Necessidade de que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação e cumpre todos os requisitos ora apontados.

VI - Consequente revogação do anterior PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.

2. Destaca-se que, nos termos do § 2º do art. 3º da Portaria PGF n. 262/2017, "os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, **desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação**".

3. Deve ficar consignado que a aprovação de parecer referencial não significa impedimento para a atuação consultiva pela Procuradoria Federal Especializada, por provocação do órgão assessorado, quando houver dúvida jurídica ou for reputado relevante.

4. Ressalva-se, também, a possibilidade de atuação de Ofício da Procuradoria Federal Especializada, no âmbito das suas atividades de consultoria ou assessoramento, quando houver evolução de entendimentos adotados ou quando tomar ciência de questão que mereça recomendação específica.

5. Informa-se, ademais, que a íntegra dos autos no bojo dos quais foi prolatado o referido parecer referencial encontra-se disponível no Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS, que pode ser consultado a partir do Número Único de Protocolo (NUP) **00695.000991/2019-78**.

Atenciosamente,

*(assinado eletronicamente)*  
**ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES**  
**Procurador-Geral do INSS**

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00695001030201981 e da chave de acesso 94de40fe

---

Documento assinado eletronicamente por ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 408108228 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES. Data e Hora: 14-04-2020 22:40. Número de Série: 13920089. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

Documento assinado eletronicamente por ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 408108228 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES. Data e Hora: 14-04-2020 22:40. Número de Série: 13920089. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - PFE/INSS -  
SEDE  
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS  
SETOR DE AUTARQUIAS SUL QUADRA 2 BLOCO O 3º ANDAR**

---

**PARECER REFERENCIAL n. 00001/2020/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 00695.001030/2019-81**

**INTERESSADOS: DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO DE CONTRATOS DO INSS**

**ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS.**

I – Termo Aditivo. Prorrogação de prazo de vigência contratual e prorrogação excepcional. Contratação de serviços continuados, com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra.

II – Observância: arts. 57, II e § 4º, 60, 61 da Lei nº 8.666/93; art. 51 da Instrução Normativa SEGES nº 05, de 26/05/2017 c/c Anexo IX, Itens "3", "5", "7", "9", "10" e "11".

III - Necessidade de: 1. Concordância da Contratada; 2. Justificativas e Motivações dos Atos; 3. Autorização pela Autoridade; 4. Observância dos limites previstos legal (60 meses) e contratualmente (data limite do contrato) para prorrogação de prazo; 5. Comprovação da Vantajosidade Econômica (Preço); 6. Comprovação da Vantajosidade das Condições (serviço prestado a contento); 7. Certidões de Regularidades fiscais, trabalhista e administrativas da Contratada junto ao SICAF, CADIN, TCU, CNJ, Justiça do Trabalho e Portal da Transparéncia (CEIS); 8. Exclusão dos Custos Fixos e/ou Variáveis Não renováveis amortizados ou pagos no Primeiro Ano da Contratação, caso ainda não ocorrido; 9. Observância do art. 35 e seu § 1º da IN nº 05/2017 para as minutas, ou apresentar justificativas; 10. Existência de Disponibilidade Orçamentária; 11. Pesquisa de Preços ampla e parametrizada (Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 05, de 27.06.2014 e Parecer nº 00004/2018/CPLC/PGF/AGU com sua CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU nº 143/2018. Para Serviços de Engenharia a pesquisa de preço deve ser realizada em conformidade com art. 1º do Decreto nº 7.983/13.); 12. Renovação da Garantia.

IV - Observar os limites impostos pelo Decreto nº 10.193/19 e pela Portaria MPOG nº 249/2012.

V - Recomendação para que seja adotado o presente parecer como PARECER REFERENCIAL, na forma da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, nos casos de prorrogação de vigência contratual sem dúvidas jurídicas. Necessidade de que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação e cumple todos os requisitos ora apontados.

VI - Consequente revogação do anterior PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.

## **1. DO CABIMENTO.**

1. Trata-se da elaboração de Parecer Referencial atualizado, em cumprimento aos requisitos estipulados na Orientação Normativa do Advogado-Geral da União nº 55, de 23 de maio de 2014 (ON AGU nº 55/2014), e na Portaria do Procurador-Geral Federal nº 262, de 5 de maio de 2017:

- ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 55/2014 :

*O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:*

*I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.*

*II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão*

*consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.*

- PORTARIA PGF Nº 262/2017:

*Art. 2º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:*

*I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e*

*II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.*

*§ 1º As Orientações Normativas editadas pelo Advogado Geral da União e as orientações jurídicas firmadas pelo Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal - DEPCONSU e aprovadas pelo Procurador-Geral Federal deverão ser observadas previamente à elaboração da manifestação jurídica referencial.*

*§ 2º As Câmaras Permanentes e Provisórias auxiliarão o DEPCONSU na elaboração de suas orientações jurídicas a respeito de manifestações jurídicas referenciais.*

*§ 3º A manifestação jurídica referencial deverá conter capítulo específico destinado à demonstração dos requisitos enunciados no caput.*

2. Ao admitir a possibilidade de adoção de manifestação jurídica referencial, a ON AGU nº 55 e a Portaria PGF nº 262/2017 proporcionam o redimensionamento da atuação consultiva para análise das demandas e consultas jurídicas mais qualificadas, prestigiando o princípio da eficiência e excelência no exercício das atividades consultivas.

3. Nesse contexto, levando-se em conta que os processos administrativos para renovação do prazo de vigência contratual representaram, no ano de 2018 e 2019, aproximadamente 18,65% da demanda da PFE/INSS-Sede em matéria de licitações e contratos (manter-se-á o mesmo percentual, conforme apurados e indicados no parecer anterior, pois não existem dados mais atualizados), e considerando, ainda, que ostentam aspectos burocráticos de simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes; bem como que suas conclusões ordinariamente são as mesmas em vários processos, inclusive com idênticas e reiteradas recomendações, não há dúvidas quanto à viabilidade em se adotar a presente peça como parecer referencial, dispensando-se a análise individualizada de tais processos por este órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica - caso em que deverão os autos ser encaminhados para análise jurídica, observando-se o teor do art. 9º da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01, de 19 de março de 2010.

4. Assim, a presente manifestação visa registrar os apontamentos que a Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – PFE/INSS – emite em seus pareceres jurídicos acerca da prorrogação do prazo de vigência contratual, de acordo com o Art. 57, II da Lei n. 8.666/93, e acerca da prorrogação de vigência pelo prazo adicional de até 12 (meses), com permissivo no Art. 57, II, §4º, da Lei n. 8.666/93, dispensando-se o envio do processo para análise da PFE/INSS, conforme estabelecido na mencionada ON AGU nº 55.

5. Outrossim, tais processos, quando submetidos à distribuição, em que pese sua baixa complexidade técnica, impactam a atuação dos procuradores lotados nessas unidades, visto que acabam por exigir a devida atenção, dificultando, assim, a maior dedicação de tais servidores no que se refere à orientação jurídica dos órgãos, seja por meio da análise de processos de maior complexidade jurídica, seja por meio da solução das dúvidas jurídicas que diariamente acometem os gestores e que devem ser sanadas com a maior brevidade possível.

6. Cabe ainda ser registrada a sobrecarga de trabalho ocasionada pela constante necessidade de priorização e urgência na análise jurídica em questão, visto que todos os procedimentos necessários à prorrogação de prazo, inclusive os recomendados na manifestação jurídica, devem ser executados antes do encerramento do prazo do contrato em vigor, a fim de evitar a ocorrência de solução de continuidade que inviabilize a própria prorrogação pretendida. Registra-se ainda os diminutos interstícios verificados entre os trâmites anteriores ao encaminhamento à Procuradoria e a data de encerramento do prazo contratual cuja vigência se pretende prorrogar, o que demanda tratamento prioritário em detrimento de processos mais antigos, acarretando seu acúmulo e potencial extração dos prazos, impactando na celeridade dos serviços administrativos e nos demais prazos processuais.

7. Reforça o explicitado na parte final do inciso I da referida ON AGU nº 55, **compete ao órgão assessorado (é dizer, a autoridade competente para decidir o processo em questão), atestar, com respaldo em elementos objetivos demonstrados nos autos do processo, que o assunto em tela é o tratado na manifestação jurídica referencial**, por meio de despacho expresso, além de juntar aos autos uma lista de verificação dos itens arrolados no capítulo da instrução processual deste parecer referencial, para o fim de não encaminhar o processo à Procuradoria. Isso significa que não se deve adotar como praxe o encaminhamento dos processos para a PFE/INSS deliberar se a análise individualizada se faz necessária, ou não. É claro que dúvidas específicas podem ser submetidas à análise jurídica, mas o escopo da manifestação referencial é justamente eliminar esse trâmite.

8. Cabe ressaltar que a presente manifestação é encaminhada à Administração, inclusive, para aperfeiçoamento das atividades rotineiras de contratações, ampliando a eficiência e efetividade, com a adoção de parecer referencial em processos administrativos regularmente instaurados e instruídos e que **necessariamente preencham os requisitos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014**.

9. Ademais, deve ficar consignado que a propositura de parecer referencial não significa impedimento para a atuação consultiva pela Procuradoria Federal Especializada, por provocação do órgão assessorado, nas hipóteses em que o objeto do aditamento contratual pretendido abrange matérias diversas da mera prorrogação do prazo contratado, casos em que **será necessário o encaminhamento do processo à Procuradoria**, para análise individualizada.

10. Ressalva-se, também, a possibilidade de atuação de Ofício da Procuradoria Federal Especializada, no âmbito das suas atividades de consultoria ou assessoramento, quando houver evolução de entendimentos adotados ou quando tomar ciência de questão que mereça recomendação específica.

11. **Em suma, sempre que houver assunto referente a contratações deste tipo que não esteja abordado nesta manifestação, ou houver dúvida jurídica quanto a pontos específicos em uma contratação concreta, bem como alterações de reflexo jurídico (modificações, acréscimos ou supressões), não se pode deixar de encaminhar o processo para esta Procuradoria, para apreciação e manifestação com fundamento neste Parecer Referencial.**

12. Vale destacar, por fim, que o seguinte julgado do TCU manifestou-se favoravelmente à adoção de manifestação jurídica referencial, vejamos:

*"9.2 Informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma." (Acórdão nº 2.674/2014-Plenário)*

13. Feita essa explanação, passa-se ao registro das orientações da PFE/INSS, nos casos do tipo.

## 2. DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO.

14. A Lei federal nº 9.784/99, estabelece normas básicas e gerais sobre o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública federal direta e indireta, com aplicação subsidiária, nos termos de seu art. 69, no que diz respeito a Processos Administrativos específicos que se regem por lei própria. Referida lei nos diz em seus parágrafos 1º e 4º, do art. 22 que: "Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, com data, local e assinatura do responsável e deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas" e em seu art. 50, a lei nos fala sobre a "necessidade de os atos serem motivados, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos".

15. No que diz respeito aos procedimentos para Licitações e Contratos, os mesmos possuem regramento especial, qual seja, a Lei nº 8.666/93, que cuida dos procedimentos específicos relativos às Licitações e Contratos.

16. Para a regularidade do processo, portanto, a Lei nº 8.666/93 prevê em seu art. 4º, parágrafo único que o procedimento licitatório "caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da administração Pública" e, em seu art. 38, referida Lei de licitações e contratos administrativos dispõe que "o procedimento da licitação será iniciado com a abertura do processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva,...".

17. Sobre a necessidade de formalização adequada dos Processos Administrativos de licitação e contratos, o Tribunal de Contas da União assim se manifesta:

*"Acórdão nº 100/2004-2ª Câmara recomenda que: "inicie os procedimentos licitatórios com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado e protocolado, com folhas numeradas e rubricadas (Lei nº 8.666/93, art. 38, caput);...."*

*"Acórdão nº 1.705/2003-Plenário: "9.5.1- observe o fiel cumprimento do art. 38, caput e seus incisos, e art. 40, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, relativos à regular autuação e constituição dos processos licitatórios (item V-A do relatório de auditoria);..."*

*"Acórdão nº 2.690/2003-1ª Câmara que: "9.2.16 – cuide para que os processos referentes a compras e contratações sejam corretamente formalizados, retratando fidedignamente os acontecimentos, mediante:*

*9.2.16.1 – numeração de páginas; anexação de documentos em sequência cronológica; exigência de comprovante de pagamento (não agendamento); elaboração de preâmbulos de editais em conformidade com o art. 40, caput, da Lei de Licitações; assinaturas de testemunhas nos contratos; atestação de notas fiscais pelos servidores designados em ordem de serviço; juntada de cálculos ao processo ou anexos aos editais;*

*9.2.12.2 – abstenção de anexação de folhas de fax ao processo, bem como de uso de líquido corretivo em assinaturas e datas ou outros dados relevantes para o processo.*

*9.2.16.3 – organização dos documentos referentes a pesquisa de mercado e dos processos arquivados;*

*9.2.16.4 – juntada ao processo de todos os documentos correlatos e decisões tomadas quanto aos procedimentos adotados no decorrer da licitação e da execução contratual."*

*"ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2098/2010 - PRIMEIRA CÂMARA, Relator AUGUSTO NARDES, Processo TC-011.313/2009-7- REPRESENTAÇÃO, Data da sessão: 27/04/2010, Número da ata: 13/2010 - Primeira Câmara 1.5.2 determinar; ainda também à Secretaria Estadual de Defesa Civil do Piauí que:*

(...); 1.5.2.2 atente-se à necessidade de formalização adequada do processo administrativo de licitação, adotando providências para a sua correta autuação, registro no protocolo e numeração de suas páginas, em conformidade com o disposto no art. 38, da Lei nº 8.666/1993;....”

18.

Sobre o assunto, temos também a Orientação Normativa AGU Nº 2, de 01 abril de 2009, de observação compulsória:

*“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.”*

19.

A compulsoriedade do atendimento desta ON AGU nº 02/2009 foi determinada pelo TCU, em que as alterações contratuais devem ser centralizadas no mesmo processo, vejamos:

**ALTERAÇÕES CONTRATUAIS e CENTRALIZAÇÃO PROCEDIMENTAL. ACÓRDÃO Nº 6841/2019 - TCU - 1ª Câmara.**

1.8. dar ciência, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes, (...) sobre o descumprimento da Orientação Normativa 2/2009, da Advocacia-Geral da União, identificada em razão da abertura de processos administrativos distintos para cada pedido de prorrogação de prazo ou de alteração contratual (...), atentando para o art. 38, caput, e 60 da Lei 8.666/93, art. 22 da Lei 9.784/1999, bem como jurisprudência desta Corte de Contas, como Acórdão 216/2007- Plenário e Acórdão 338/2008-TCU-Plenário.

20.

Por fim e, a par de tudo isso, a Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01, de 19 de março de 2010, dispõe sobre o modo de encaminhamento à PFE/INSS, dos processos de consultas para seus pronunciamentos, nos arts. 9 a 15, sendo que a má instrução de um processo pode levar a um equívoco na manifestação do Procurador ou à responsabilização de algum servidor.

21. Especificamente o art. 9º da referida norma, esclarece que os processos devem ser previamente instruídos, com fundamentação técnica e conclusiva do órgão ou autoridade consulfente, informação sobre os atos e diplomas legais aplicáveis ao caso, documentos eventualmente existentes e explicitando a dúvida jurídica a ser dirimida; sendo que os processos com instrução parcial ou insuficiente deverão ser devolvidos ao órgão interessado.

22. Logo, extrai-se que o processo administrativo, deve ser devidamente autuado e protocolizado pelo Setor Consulfente, para o resguardo e segurança da Administração, recomendando-se que a Administração observe as determinações contidas nos normativos ora expostos.

### **3. DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL.**

23. Para a regularidade jurídica do processamento do **termo aditivo** ao contrato de prestação de serviços continuados, que tem por objeto a prorrogação da vigência contratual nos termos do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, os autos **devem estar instruídos com a indicação da localização das folhas dos seguintes documentos:**

1. Edital, termo de referência e contrato administrativo;
2. Caracterização dos serviços como contínuo;
3. Demonstração de inexistência de solução de continuidade da vigência contratual e da realização da prorrogação dentro do prazo de vigência contratual, isto é, observância dos limites previstos legal (60 meses) e contratualmente (data limite do contrato xx/xxxx) para prorrogação de prazo;
4. Demonstração de interesse da Administração, devidamente motivado, na continuidade da execução contratual, bem como manifestação de interesse da contratada na prorrogação;
5. Elaboração de relatório sobre a regularidade da execução do contrato, ou seja, da vantajosidade das condições (serviços prestados a contento);
6. Declaração de disponibilidade orçamentária;
7. Comprovação da manutenção das condições exigidas de habilitação, com apresentação das Certidões de Regularidades fiscais, trabalhista e administrativas da Contratada junto ao SICAF, CADIN, TCU (certidões de licitantes inidôneas), CNJ (Improbidade Administrativa - CNAI) e Portal da Transparência (CEIS), bem como a certificação da inexistência de suspensão, impedimento, declaração de inidoneidade da empresa ou proibição de contratar com a Administração Pública;
8. Manifestação sobre a vantajosidade econômica da contratação, acompanhada da metodologia de preços adotada, e compatibilidade com os preços máximos fixados pela SEGES/MPDG. Sugere-se, quando for o caso, Pesquisa de Preços ampla e parametrizada. Para Serviços de Engenharia a pesquisa de preço deve ser realizada em conformidade com o art. 1º do Decreto nº 7.983/13;
9. Manifestação sobre a Exclusão dos Custos Fixos e/ou Variáveis Não renováveis amortizados ou pagos no Primeiro Ano da Contratação, caso ainda não tenha ocorrido;
10. Renovação da garantia e sua eventual atualização/integralização quando for o caso;
11. Juntada de mapa de riscos relativos à gestão contratual;
12. Comprovação (ou apenas a verificação) da capacidade legal do representante da empresa para assinar o termo aditivo;
13. Juntada da minuta de termo aditivo, com observância do art. 35 e seu § 1º da IN nº 05/2017;

#### 14. Autorização da autoridade administrativa competente.

24. Recomendamos que seja juntado aos autos, além de despacho em que se ateste a conformidade do objeto do processo com o Parecer Referencial, a produção de uma lista de verificação dos itens arrolados acima, com a indicação dos documentos que foram acostados ao processo e a suas respectivas folhas.

#### 4. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO.

25. Esta consultoria jurídica esclarece que, por não deter competências típicas de gestão ou de auditoria (art. 10 da Lei nº 10.480/02, art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, Enunciado nº 7), esta manifestação referencial analisa apenas matérias jurídicas inerentes à prorrogação de vigência, não apreciando os aspectos técnicos, econômicos, contábeis e financeiros existentes ao presente feito, porquanto próprios dos juízos de conveniência e oportunidade da Administração Pública ou da análise crítica advinda de servidores versados nos mesmos, a ser realizada no âmbito de cada processo em concreto.

26. É nosso dever salientar que as 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. Nesse caso, **sua decisão deve ser expressamente fundamentada, conforme exige o art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999. O prosseguimento do feito sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.**

#### 5. LIMITES DE CONTRATAÇÃO PREVISTOS NO DECRETO N° 10.193, 27 DE DEZEMBRO DE 2019.

27. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019 estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens, aplicáveis aos órgãos, entidades e fundos do Poder Executivo Federal integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, donde se destaca a previsão contida em seu artigo 3º:

*Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.*

*§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o caput poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º:*

*I - titulares de cargos de natureza especial;*

*II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e*

*III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.*

*§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.*

*§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.*

28. A fim de regulamentar o referido Decreto, o Ministro de Estado da Economia, editou a Portaria ME nº 40, de 30 de janeiro de 2020, para delegar competências às autoridades mencionadas para contratações públicas, dentre outros, *in verbis*:

*Art. 5º Fica delegada a competência para autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou prorrogação dos contratos em vigor relativos a atividades de custeio às seguintes autoridades:*

*I - Secretário-Executivo do Ministério da Economia;*

*II - demais ocupantes de cargo de natureza especial, em seu âmbito de atuação;*

*III - dirigentes máximos dos órgãos específicos singulares;*

*IV - dirigentes máximos dos órgãos colegiados; e*

*V - dirigentes máximos das entidades vinculadas.*

*§ 1º A competência de que trata o caput, para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), poderá ser subdelegada a ocupante de cargo em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores, código DAS 101, nível 6, ou de Função Comissionada do Poder Executivo - FCPE, de mesmo nível, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 2º.*

*§ 2º A competência de que trata o § 1º, para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), poderá ser subdelegada a ocupante de cargo em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores, código DAS 101, nível 4 ou superior, ou de Função Comissionada do Poder Executivo - FCPE, de mesmo nível.*

29. Segundo as disposições acima transcritas, a autorização para a celebração de prorrogações contratuais, relativas a atividades de custeio, caberá, no caso do INSS, ao Ministro de Estado da Economia. Para os contratos de qualquer valor, tal autoridade

delegou a referida competência aos dirigentes máximos das entidades vinculadas ao Ministério da Economia (art. 3º, § 1º, inciso III), inclusive, portanto, ao Presidente do INSS.

30. Prosseguindo, para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), há a possibilidade de subdelegação da competência em questão ao Diretor de Gestão de Pessoas e Administração do INSS (cargo de nível 5, direta e imediatamente subordinado ao Presidente do INSS). Já para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), há a possibilidade de subdelegação da competência em questão ao Coordenador-Geral e Superintendentes do INSS (cargo de nível 4), entendimentos estes exarados no **PARECER Nº 00008/2020/DAADM/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, NUP: 35014.025654/2020-23.**

31. Sobre o assunto, verifica-se, ainda, que a Portaria MPOG nº 249, de 13 de junho de 2012, estabeleceu normas complementares para o cumprimento do mencionado Decreto, prevendo, em seu artigo 3º, que as atividades de custeio decorrem de contratações diretamente relacionadas às atividades comuns a todos os órgãos e entidades que apoiam o desempenho de suas atividades institucionais:

*Art. 3º Para fins de aplicação do art. 2º do Decreto nº 7.689, de 2012, as contratações relativas a atividades de custeio devem ser entendidas como aquelas contratações diretamente relacionadas às atividades comuns a todos os órgãos e entidades que apoiam o desempenho de suas atividades institucionais, tais como:*

*I - fornecimento de combustíveis, energia elétrica, água, esgoto e serviços de telecomunicação;*

*II - as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, conforme disposto no Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997;*

*III - realizações de congressos e eventos, serviços de publicidade, serviços gráficos e editoriais;*

*IV - aquisição, locação e reformas de imóveis; e*

*V - aquisição, manutenção e locação de veículos, máquinas e equipamentos.*

*Parágrafo único. O enquadramento do objeto da contratação como atividade de custeio deve considerar a natureza das atividades contratadas, conforme disposto neste artigo, e não a classificação orçamentária da despesa.*

32. O art. 5º da Portaria MP nº 249/2012, por sua vez, ainda trata sobre a apuração dos valores da contratação para fins de incidência do atual art. 3º do Decreto nº 10.193/2019, *in verbis*:

*Art. 5º Para fins de incidência dos valores de alçada definidos nos §§ 1º e 2º do art. 2º do Decreto nº 7.689, de 2012, pode ser considerado o valor estimado da contratação ou o valor apurado ao final do procedimento de contratação.*

*§ 1º Nos casos em que a autorização for realizada com base no valor estimado, não haverá necessidade de retorno do processo à autoridade competente para nova autorização, quando o valor apurado ao final do procedimento estiver dentro do limite de alçada daquele que autorizou a contratação.*

*§ 2º Quando o valor apurado ao final do procedimento for superior ao limite de alçada daquele que autorizou a contratação, será necessária nova autorização, por parte da autoridade superior competente, segundo os valores de alçada definidos nos §§ 1º e 2º do art. 2º do Decreto nº 7.689, de 2012.*

*§ 3º Nas contratações de prestação de serviços continuados com prazo igual ou inferior a doze meses, deve ser considerado o valor anualizado do contrato.*

*§ 4º Nas contratações de prestação de serviços continuados com prazo superior a doze meses, deve ser considerado o valor constante no termo contratual.*

*§ 5º No caso de prorrogação contratual, a autoridade responsável pela autorização será definida de acordo com o valor constante no termo aditivo, observados os valores de alçada de que trata o caput deste artigo.*

*§ 6º Nas contratações decorrentes da utilização de Ata de Registro de Preços, independentemente de tratar-se de ata elaborada pelo próprio órgão ou à qual tenha aderido, cada contrato deverá, isoladamente, ser precedido de autorização da autoridade correspondente, observados os valores de alçada de que trata o caput.*

33. Quanto à forma do ato de autorização, deve ser observado o disposto no art. 4º da Portaria MP nº 249/2012, a seguir transscrito:

*Art. 4º A autorização de que trata o art. 2º do Decreto nº 7.689, de 2012, constitui ato de governança das contratações estritamente relacionado a uma avaliação sobre a conveniência da despesa pública, não envolvendo a análise técnica e jurídica do procedimento, que são de responsabilidade dos ordenadores de despesa e das unidades jurídicas dos respectivos órgãos e entidades, de acordo com suas competências legais, nem implicando ratificação ou validação dos atos que compõem o processo de contratação.*

*§ 1º A autorização de que trata o caput deste artigo pode ser realizada em qualquer fase do processo de contratação até antes da assinatura do contrato ou do termo aditivo de prorrogação, podendo ser concedida por despacho no próprio processo, por memorando ou ofício, por meio eletrônico com assinatura digital ou outro meio idôneo que registre a autorização expressa da autoridade competente.*

*§ 2º Quando a autorização de que trata o caput for concedida fora dos autos, deverá ser indicado, no mínimo, o número do processo, o objeto e o valor da contratação, devendo ser juntada aos autos antes da efetiva*

**assinatura do contrato.**

§ 3º A autorização de que trata o caput deste artigo poderá ser concedida de forma coletiva, abrangendo a celebração ou prorrogação de mais de um contrato, caso em que deverá ser indicado, no mínimo, o número do processo, o objeto e o valor da contratação, devendo ser juntada aos autos antes da efetiva assinatura do contrato.

34. Assim, a autoridade assistida deve se certificar sobre a natureza da atividade a ser contratada – se constitui ou não atividade de custeio –, adotando as providências necessárias, relativas à autorização expressa da autoridade competente, se for o caso, o que poderá ser feito em qualquer fase do processo de contratação até antes da assinatura do contrato ou do termo aditivo de prorrogação, podendo ser concedida por despacho no próprio processo.

35. **Deverá ser atestado** nos autos, também, que a presente contratação está contemplada no Plano Anual de Contratações da entidade, em atendimento à Instrução Normativa nº 01/2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

36. Ademais, a Administração deve manifestar-se sobre a **essencialidade e o interesse público** da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015.

37. Por fim, importante lembrar que, anualmente, o Ministério da Economia tem editado portarias suspendendo determinadas contratações, como medida para a contenção de gastos públicos. Deverá, a Administração, à luz do normativo vigente, verificar se a contratação do objeto escolhido encontra-se suspensa ou vedada (como por exemplo, aquisição e locação de imóveis; aquisição de veículos de representação e de serviços comuns; locação de veículos; locação de máquinas e equipamentos; fornecimento de jornais e revistas em meio impresso; e serviços de ascensorista).

## 6. DA PRORROGAÇÃO CONTRATUAL.

38. Via de regra, a contratação não pode ultrapassar o prazo de vigência do crédito orçamentário a que se vincular. Entretanto, o inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993, cria uma exceção para a contratação que tenha como objeto a prestação de serviços continuados, desde que atendidos certos requisitos previstos em lei, quais sejam:

1. previsão expressa de possibilidade da prorrogação no Edital (se for o caso) e no Contrato (Parecer nº 28/2019/DECOR/CGU/AGU, de 17/04/2019 , aprovado pelo Despacho do Advogado-Geral da União nº 292, de 03/06/2019);
2. caracterização do serviço como contínuo (item 3, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);
3. 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) e demonstração que o prazo total da vigência não ultrapassou sessenta meses;
4. interesse motivado da Administração na continuidade da execução dos serviços (item 3, c, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017), bem como manifestação do interesse da contratada na prorrogação (item 3, e, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);
5. elaboração de relatório sobre a regularidade da execução contratual (item 3, b, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);
6. efetiva disponibilidade orçamentária (item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);
7. manutenção das condições exigidas na habilitação (art. 55, III, da Lei nº 8.666/1993), bem como a 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);
8. 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);
9. 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);
10. 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);
11. no caso de **serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra**, 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);
12. comprovação (ou apenas a verificação) da capacidade legal do representante da empresa para assinar o termo aditivo;
13. elaboração da minuta do termo aditivo;
14. autorização da autoridade competente (art. 57, §2º, da Lei nº 8.666/1993);
15. Na hipótese de prorrogação excepcional com fundamento no Art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666/93, justificativa específica no sentido de que a ausência do serviço poderá causar prejuízos ao bom funcionamento do órgão ou entidade contratante, constituindo-se na única alternativa possível para evitar a solução de continuidade na prestação dos serviços e autorização da autoridade superior àquela responsável pela assinatura do termo aditivo;
16. publicidade na imprensa oficial (art. 26 da Lei nº 8.666/1993).

39. Passa-se, portanto, à análise pormenorizada de cada um dos citados requisitos.

### 6.1 Previsão de prorrogação no edital e no contrato:

40. Para que seja possível a prorrogação com base no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993, é imprescindível que esta tenha constado do ato convocatório.

41. Tendo em vista que a possibilidade de prorrogação é fator que pode influenciar no interesse e na decisão dos competidores quanto à participação no certame, entende-se que a sua previsão expressa no edital (ou no contrato que o integra como anexo) é requisito condicionante da prorrogação contratual.

42. Destarte, caso não haja previsão editalícia ou contratual específica, reputa-se irregular a prorrogação, uma vez que, nessas condições, o ato de prorrogar resultaria em violação aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

43. Neste sentido, é o PARECER nº 28/2019/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Excelentíssimo Advogado-Geral da União (Despacho do Advogado-Geral da União nº 292, de 03 de junho de 2019), que considera necessária a existência de disposição editalícia e cláusula contratual expressa, com fundamento nos art. 3º, *caput*, art. 38, I e X, art. 40, § 2º, III, art. 41, art. 41, art. 54, § 1º, art. 55, XI, e art. 66 da Lei nº 8.666/93, para possibilitar a prorrogação de vigência com fulcro no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, vejamos:

*Ante o exposto, com fundamento nos arts. 3º, *caput*, 38, I e X, 40, § 2º, III, 41, 54, § 1º, 55, XI e 66 da Lei nº 8.666/93 e em harmonia com os entendimentos sustentados pelas Consultorias Jurídicas da Justiça e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, considera-se necessária a existência de disposição editalícia e cláusula contratual expressas para possibilitar a prorrogação de vigência com fulcro no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93.*

## 6.2 Que o serviço prestado seja de natureza contínua:

44. Não obstante a natureza do serviço já deva ter sido objeto de exame na fase de planejamento da licitação, para fins de elaboração da minuta do edital e de seus anexos, é **recomendável** que, antes de se efetivar a pretendida prorrogação contratual, a autoridade se certifique de que o objeto contratual continua se caracterizando como um serviço continuado.

45. Para a INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 5, de 25 de Maio de 2017, do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (IN SEGES/MP nº 05/2017), especificamente o previsto no 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".

46. É dizer, para a 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. Assim, **recomenda-se** que a Administração ateste nos autos, expressamente, que os serviços contratados são indispensáveis e que sua interrupção pode comprometer a continuidade das atividades da Autarquia.

47. Nesta seara, é importante deixar registrado nos autos as consequências de eventual paralisação dos serviços contratados para o INSS, deixando claro em que medida essa interrupção pode vir a comprometer a continuidade das atividades finalísticas da autarquia.

48. Ademais, caso se trate de contratação direta por inexigibilidade, recomenda-se, na linha dos Acórdãos do TCU de números 3.412/2012-P [1] e 213/2017-P [2], que seja demonstrada, previamente à prorrogação, a manutenção das condições de inviabilidade da competição, exigida pelo art. 25 da Lei nº 8.666/1993.

## 6.3 Não haver solução de continuidade nas prorrogações:

49. A manutenção de continuidade na relação contratual **torna obrigatória a assinatura do termo aditivo dentro do prazo de vigência do contrato**, nos termos da ON AGU nº 03/2009 (*Na análise dos 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 a sua prorrogação*). Dito de outro modo, a existência do contrato depende da celebração do termo aditivo em data anterior ao termo final da vigência.

50. Ademais, **deverá ser atestado nos autos** que todos os eventuais aditivos precedentes foram assinados antes da data de encerramento de suas respectivas vigências, de forma a dar integral cumprimento à ON AGU nº 03/2009.

51. Inobstante tal fato, destaca-se que o termo aditivo de prorrogação de vigência **deve observar** a contagem pelo sistema **data a data**, sob pena de não mais ser juridicamente possível por extinção do ajuste (art. 54, *caput*, da Lei nº 8.666/93, art. 132 do Código Civil e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 69/2014). 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).

52. Levando-se em conta, ainda, o que dispõe o artigo 57, II da Lei nº 8.666/1993, e em conformidade com a previsão contratual, a prorrogação poderá ser realizada desde que sua duração total não ultrapasse 60 (sessenta) meses.

53. Além disso, a Administração pode prorrogar o contrato por período distinto do prazo de vigência inicial do instrumento contratual, mesmo o citado art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993 ter estabelecido que, nas prorrogações, deve-se observar períodos iguais e sucessivos.

54. Não se mostra razoável subordinar a Administração ao dever de estabelecer períodos idênticos de vigência, conforme o mesmo prazo inicialmente avençado no contrato, o que poderia engessar a Administração caso as condições sob as quais se desenvolve a prestação dos serviços evidenciarem que a prorrogação será eficaz se for mantida em período menor ou maior daquele inicialmente fixado ou anteriormente estabelecido mediante aditamento.

55. Outro não foi o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União, ao assentar que:

*"Cabe asseverar, contrariando o entendimento contido na instrução, que a tese defendida por esta Corte de Contas e pela doutrina reinante sobre a matéria é que, na renovação, não fica a entidade obrigada a respeitar o mesmo prazo da contratação original. Pois, mesmo que o texto da norma aluda a "iguais períodos" a leitura muito restrita da norma traria um engessamento para o administrador, o que não era o objetivo do legislador. Se é possível prorrogar por 60 meses, não seria razoável subordinar a administração ao dever de estabelecer períodos idênticos para vigência, seguindo o prazo inicialmente avençado no contrato. Então, nesse aspecto, não haveria qualquer irregularidade na prorrogação por mais 24 meses do contrato inicialmente avençado, com prazo de 36 meses." (Acórdão nº 551/2002, Segunda Câmara). (grifo nosso)*

*"7.3.1. Restou demonstrado na análise empreendida pela Unidade Técnica que a prorrogação de um único contrato, por períodos de seis meses, contrariando cláusula contratual que previa aditamentos por 12 meses, se deu dentro da vigência da avença sem que houvesse prejuízo à sua execução.*

*7.3.2. Sobre a matéria alegam os responsáveis in verbis: "seria inadmissível firmar uma prorrogação com prazo superior àquele que atende às reais necessidades da administração, apenas para satisfazer o texto literal da lei".*

*7.3.3. Em razão de tais medidas terem sido adotadas em benefício da Administração, acolho as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis." (AC-3018-53/09-P Sessão: 09/12/09 Grupo: II Classe: V Relator: Ministro RAIMUNDO CARREIRO). (grifo nosso)*

*"A prorrogação do contrato referido foi por tempo inferior à primeira prorrogação. Pelo disposto no art. 57, II, da Lei 8.666/93, a prorrogação deveria ser por iguais e sucessivos períodos. Contudo, pelo princípio da razoabilidade, se é possível prorrogar por até 60 meses, não há porque exigir-se a prorrogação por idênticos períodos conforme ensinamentos sempre balizados do insigne autor Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. (Acórdão TCU 771/2005 - Segunda Câmara)".*

56. No mesmo sentido, revelam-se, ainda, as lições de Marçal Justen Filho (*Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009. p. 702), *in verbis*:

*"É obrigatório respeitar, na renovação, o mesmo prazo da contratação original? A resposta é negativa, mesmo que o texto legal aluda a 'iguais'. Seria um contra-senso (sic) impor a obrigatoriedade de renovação por período idêntico. Se é possível pactuar o contrato por até sessenta meses, não seria razoável subordinar a Administração ao dever de estabelecer períodos idênticos para vigência. Isso não significa autorizar o desvio de poder. Não se admitirá que a Administração fixe períodos diminutos para renovação, ameaçando o contratado que não for 'simpático'.*

*Mas ainda, reputar que as renovações deveriam ter necessariamente a mesma duração prevista para o período inicial do contrato equivale a privilegiar o método de interpretação literal (gramatical). Não é possível localizar uma única razão lógico-jurídica para essa solução. Mais ainda, essa solução hermenêutica pode gerar dificuldades insuperáveis, sem trazer qualquer benefício para o cumprimento por parte do Estado de suas funções.*

*(...)*

*Portanto, o princípio da razoabilidade conduz à admissão de renovações por período superior ou inferior ao inicialmente pactuado, especialmente tendo em vista as limitações do exercício orçamentário".*

57. Daí porque, em 13 de dezembro de 2011, a AGU editou a Orientação Normativa nº 38, segundo a qual: "*Nos contratos de prestação de serviços de natureza continuada deve-se observar que: a) o prazo de vigência originário, de regra, é de até 12 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 originariamente*".

58. Assim, sob esse prisma e em face dos princípios da razoabilidade, da eficiência e da economicidade, é possível a prorrogação contratual por período de tempo diferente da contratação inicial ou anterior, tendo em vista que a fixação do prazo de vigência da avença se insere no âmbito da discricionariedade da Administração, levando-se em conta critérios técnicos e econômicos

**vinculantes** de sua decisão, após serem analisadas todas as variantes existentes no caso concreto e, desde que apresentadas as justificativas técnicas cabíveis para o prazo, a excepcionalidade da situação e demonstrada a vantajosidade para a Administração.

## 6.4

### Interesse motivado da Administração e anuênciça da contratada:

59. Todo ato administrativo deve ser motivado e justificado, segundo o Princípio da Motivação dos Atos Administrativos e em atendimento ao disposto no art. 50, da Lei nº 9.784/99 c/c art. 20, parágrafo único da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942).

60. Como o ajuste em estudo decorre do acordo de vontades entre as partes contratantes, é importante constar nos autos as razões da Administração que a levaram a tomar a decisão de permanecer com o contrato firmado com a respectiva empresa, em nome do princípio da motivação, além do registro da concordância prévia (Item 3, e, do Anexo IX, da IN SEGES/MP nº 05/2017) e expressa da contratada acerca da referida prorrogação, assim como com os termos dessa prorrogação contratual.

61. Essa concordância pode ser suprida, logicamente, pela própria celebração do aditivo, mas cabe alertar para o risco, caso não seja observada certa antecedência, de a autoridade ser surpreendida com a declaração de desinteresse da contratada em prorrogar a avença, e então se ver diante da necessidade de ajustar uma contratação nova em um curto período de tempo, ou ficar sem o serviço prestado por certo período.

62. Recomenda-se, então, que essa anuênciça conste dos autos previamente, até para fins de eventual responsabilização da contratada por eventuais prejuízos causados, caso não confirme seu interesse posteriormente, à época da celebração da avença.

63. Ressalte-se, ainda, que a manifestação sobre o interesse na prorrogação de prazo de vigência contratual deve ser firmada por quem possui poderes para representar e assumir obrigações em nome da empresa contratada, seja diretamente, em decorrência dos atos constitutivos, seja indiretamente, por meio de procuraçāo. Incumbe, pois, à Administração verificar se a pessoa que subscreve em nome da empresa contratada possui poderes para representá-la, nos termos do art. 47 do Código Civil (“*obrigam a pessoa jurídica os atos dos administradores, exercidos nos limites de seus poderes definidos no ato constitutivo*”).

## 6.5

### Manifestação do fiscal do contrato acerca da regularidade da execução contratual:

64. Uma das exigências, previstas pelas normas e pelo contrato para a possibilidade de prorrogação contratual é a de que a prorrogação do contrato de serviço continuado seja feita com vistas à **obtenção de preços e condições mais vantajosas** para a Administração, conforme se verifica do art. 51 c/c Itens "3" a "7", do Anexo IX, da IN nº 05/17. Vejamos:

"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.

65. No intuito de registrar que a contratada vem cumprindo com suas obrigações contratuais e exercendo suas atividades a contento, isto é, a constatação da vantajosidade das condições, é indispensável a juntada ao processo da manifestação do fiscal do contrato, atestando os bons serviços prestados pela empresa, com um relatório sobre a execução do contrato, nos termos determinados pela alínea "b" do Item "3" do Anexo IX da IN nº 05/17 ("*relatório que discorra sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente*").

66. Sobre este ponto, recomenda-se à Administração que faça constar nos autos **manifestação meticulosa e fundamentada do fiscal do contrato**, em que sejam relatadas informações sobre a regularidade e presteza na prestação dos serviços, relato de incidentes porventura ocorridos, ações executadas pela contratada objetivando a contenção e correção dos problemas, sugestões de melhoria em pontos que podem ser aperfeiçoados, dentre outros (conforme art. 67 da Lei nº 8.666/1993 e art. 45 da IN SEGES/MP nº 05/2017).

67. O TCU orienta a abstenção da prorrogação contratual se o edital fixar os valores mínimos de salários superiores aos praticados pelo mercado, se fixar jornada de trabalho inferior à prevista em convenção coletiva, ou se o cálculo da produtividade dos terceirizados for incompatível com as regras atuais, por meio do seguinte acórdão:

### **TERCEIRIZAÇÃO, FIXAÇÃO DE SALÁRIOS, JORNADA DE TRABALHO e PRODUTIVIDADE. ACÓRDÃO N° 2963/2019 - TCU - Plenário.**

9.2. com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, determinar (...) que se abstenha de prorrogar o contrato (...), adotando, tempestivamente, as medidas necessárias à realização de novo certame com vistas à sua substituição, em razão das seguintes irregularidades, observadas no edital da licitação:  
 9.2.1. fixação no edital de valores mínimos de salários superiores aos praticados pelo mercado, sem que a medida estivesse amparada na complexidade do objeto e/ou na necessidade de alocação de prestadores de serviço com qualificação diferenciada, em afronta ao art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993;  
 9.2.2. fixação de jornada de trabalho de quarenta

*horas semanais, inferior às 44 previstas na convenção coletiva de trabalho (...), em afronta ao art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993; 9.2.3. ausência de cálculo de produtividade por servente considerando a diversidade de ambientes abrangidos pela contratação, impedindo o adequado dimensionamento do objeto, em afronta ao inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993.*

68. No caso de **serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra**, o relatório **deverá pronunciar-se** sobre a ocorrência de eventual descumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, para fins de avaliação pelo gestor da conveniência e oportunidade da renovação contratual. Caso tenham ocorrido eventos relevantes à gestão contratual, o mapa de riscos deverá ser devidamente atualizado pelos servidores responsáveis pela fiscalização (art. 26, §1º, IV, da IN SEGES/MP nº 05/2017).

69. Além disso, oportuno destacar que, havendo a inadimplência para com obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento do FGTS, dispõe a Administração do **poder de retenção de créditos para fins de pagamento direto** das verbas devidas aos empregados na forma dos § 2º, art. 8º, do Decreto nº 9.507/2018, ou ainda as **retenções de créditos** autorizadas pelo termo de referência/contrato e pelos arts. 80, IV, e 86, § 3º, da Lei nº 8.666/1993 c/c art. 66 da IN SEGES/MP nº 05/2017.

70. Nos casos de serviços de engenharia, faz-se necessária a renovação da ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do serviço correspondente, logo se recomenda oficiar as empresas contratadas para cumprir aludida obrigação.

## 6.6 Previsão de Recursos Orçamentários:

71. Quanto à indicação de recursos orçamentários, a **Administração deve atestar a disponibilidade orçamentária** para o presente exercício, bem como declarar que os créditos e empenhos, para a parcela da despesa executada em exercício futuro, serão indicadas em termos aditivos ou apostilamentos futuros (item 2.10 do Anexo V e item 10 do anexo IX, ambos da IN SEGES/MP nº 05/2017).

72. Alerta-se, para o fato de que o administrador deverá observar a necessidade de serem juntadas ao feito, antes da celebração do aditivo, as notas de empenho suficientes para o suporte financeiro da prorrogação contratual, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

73. Ainda sobre o tema, observa-se que, de acordo com o PARECER N.º 01/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU, do Departamento de Consultoria da PGF, aprovado em 25 de julho de 2012 pelo Procurador-Geral Federal, a estimativa de impacto orçamentário financeiro e a declaração do ordenador da despesa, exigidas pelo art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, somente devem ser exigidas quando a ação que ampara a despesa for classificada como “projeto” na Lei Orçamentária Anual. Caso se trate, porém, de despesas rotineiras, classificadas como “atividades”, não será cabível tal exigência.

74. Nesse sentido, oportuno transcrever o teor da CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU n.º 01/2012 e da Orientação Normativa AGU nº 52, segundo as quais:

*CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU n.º 01/2012 - AS EXIGÊNCIAS DO ART. 16, INCISOS I E II, DA LRF SOMENTE SE APPLICAM ÀS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES CAPAZES DE GERAR DESPESAS FUNDADAS EM AÇÕES CLASSIFICADAS COMO PROJETOS PELA LOA. OS REFERIDOS DISPOSITIVOS, PORTANTO, NÃO SE APPLICAM ÀS DESPESAS CLASSIFICADAS COMO ATIVIDADES (DESPESAS ROTINEIRAS).*

*ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU N° 52 - 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 N° 101, DE 2000.*

75. Desta forma, a Administração **deve informar** a natureza das ações pretendidas para, em seguida, manifestar se se trata de situação que reclama ou não o cumprimento do art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000.

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

76. Nos termos dos artigos 29 e 55, XIII da Lei nº 8.666/1993, a contratada deverá manter durante a contratação todas as condições de habilitação e qualificação que foram exigidas na licitação. Assim, cabe à autoridade verificar se a contratada ainda atende às condições que foram exigidas quando da realização da licitação, consignando tal fato nos autos, o que inclui, também, os requisitos de qualificação técnico profissional eventualmente exigidos.

77. Especialmente em relação à regularidade fiscal e trabalhista, a Administração **deve juntar o extrato atualizado do SICAF**, atentando para eventuais certidões que estejam vencidas ou com prazo próximo do vencimento, as quais deverão ser apresentadas dentro de suas respectivas validades.

78. Além do SICAF, a Administração Pública **deve fazer consultas aos extratos atualizados** do Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN e da Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (disponível em <https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/>), que contém em uma única certidão: as consultas referentes ao Sistema de Inidôneos do TCU; ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS/Portal de Transparência; ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas-CNEP/Portal da Transparência; e ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa do CNJ (CNIA/CNJ).

79. A referida Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica visa atender aos princípios de simplificação e racionalização de serviços públicos digitais (Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, Lei nº 13.726, de 8 de outubro <https://sapiens.agu.gov.br/documento/402681812>)

de 2018, Decreto nº 8.638 de 15, de janeiro de 2016), razão pela qual recomenda-se a sua utilização.

80. Em relação a ocorrência de registro no CADIN, importante destacar que esta circunstância não implica em impossibilidade de renovação do contrato, no entanto, significa que a Administração deve "refinar consultas, de forma a comprovar a capacidade e a presença de impeditivos à continuidade do contrato" (Acórdão TCU nº 1.134/2017 - Plenário).

81. Relativamente à consulta ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa do CNJ deve ser feita tanto em relação à empresa contratada quanto em relação aos sócios administradores apontados nos respectivos atos constitutivos, com vistas a garantir a eficácia de eventuais sanções previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/1992, e para fins de observância das vedações constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.

82. Sobre os documentos que tratam da regularidade da entidade contratada, caberá à Administração zelar pela sua atualização e demonstração da inexistência de qualquer impedimento para contratar. Assim, **recomenda-se** que, caso algum dos documentos estejam com validade expirada, seja providenciada nova consulta aos Sistemas ou, na hipótese de impossibilidade de acesso, seja feita consulta aos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos e/ou entidades responsáveis pela emissão das respectivas certidões, juntando-se aos autos os comprovantes de regularidade emitidos.

83. No que tange à aferição de irregularidades no SICAF e na Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (CEIS, sistemas do TCU, CNEP e CNJ), trata-se, ao menos em princípio, de circunstâncias que impossibilitam a prorrogação pretendida, salvo, regularização antes da celebração do presente termo aditivo, adotando-se, para tanto, as medidas previstas no art. 31, da IN SEGES/MP nº 3, de 26 de abril de 2018.

84. Caso seja constatada, no SICAF, a existência de "Ocorrências Impeditivas Indiretas", a Administração deve analisá-las para fins de verificar, por meio do relatório de ocorrências impeditivas indiretas a ser juntado aos autos, se existe ou não algum impedimento à contratação/prorrogação.

85. Ainda quanto à consulta ao SICAF, havendo registro de sanções administrativas em desfavor da empresa contratada, **recomenda-se** a juntada aos autos do respectivo extrato de registro de ocorrências nele constante, devendo a Administração verificar e atestar se o alcance dos efeitos das sanções porventura registradas atinge a contratação cuja prorrogação de prazo de vigência se pretende.

86. Neste ponto, destaca o teor da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 49/2013:

#### **CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 49/2013:**

*I. O ART. 87, III, DA LEI Nº 8.666/93 PROÍBE A PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DO ENTE RESPONSÁVEL PELA APLICAÇÃO DA SANÇÃO.*

*II. O ART. 7º DA LEI Nº 10.520/02 SOMENTE VEDA A PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES EM TODA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL SE A PENALIDADE HOUVER SIDO APPLICADA POR ENTE FEDERAL.*

*III. RESSALVADA A NECESSÁRIA EXTINÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO POR FORÇA DE RESCISÃO POR INADIMPLEMENTO OU DECLARAÇÃO DE NULIDADE, A APLICAÇÃO DAS PENALIDADES DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DO ART. 87, III, DA LEI Nº 8.666/93 E DE IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR DO ART. 7º DA LEI Nº 10.520/02 NÃO PROVOCA A RESCISÃO UNILATERAL AUTOMÁTICA DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EM CURSO.*

*IV. A APLICAÇÃO DA SANÇÃO DO ART. 87, III, DA LEI Nº 8.666/93 OU DO ART. 7º DA LEI Nº 10.520/02 NÃO VEDA A PRORROGAÇÃO DOS PRAZOS DE CONTRATAÇÃO AMPARADA EXCLUSIVAMENTE NAS HIPÓTESES DO §1º DO ART. 57 E DO §5º DO ART. 79 DA LEI Nº 8.666/93.*

*REFERÊNCIA: PARECER Nº 08/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, APROVADO PELO PROCURADOR-GERAL FEDERAL EM 23.09.2013.*

87. Assim, a Administração Pública **não pode 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). Cabe esclarecer, neste ponto, ainda, que existe o impedimento para a contratação/prorrogação contratual, com relação à sanção prevista no art. 87, III, da Lei 8.666/93, quando o próprio INSS, através de uma das suas unidades, for o ente sancionador.

88. Além disso, **recomenda-se** que a Administração certifique que os administradores ou sócios da contratada não mantêm qualquer vínculo familiar com dirigentes do INSS, na forma estabelecida pelo art. 5º do Decreto nº 9.507/18.

89. Já os requisitos de qualificação técnico profissional prescindem de nova averiguação, na generalidade dos casos, pois *referem-se à comprovação da experiência acumulada anteriormente à contratação da empresa, para fins de demonstrar sua aptidão para a execução futura dos serviços licitados* (Parecer CJU/RJ nº 1750/2013LC). Após a execução do contrato, é a manifestação do fiscal que atestará esse aspecto.

90. Dessa forma, deve a Administração certificar-se acerca da regularidade trabalhista e fiscal da futura contratada, bem como quanto aos demais requisitos acima expostos, no momento da assinatura do ajuste (ou outro instrumento equivalente, na forma do artigo 62 da Lei nº 8.666/93), devendo ser juntada aos autos a comprovação da mencionada regularidade.

#### **6.8 Da "vantajosidade" econômica da contratação:**

91. A Administração **deve juntar manifestação técnica conclusiva** atestando a "vantajosidade da prorrogação", tanto técnica como economicamente, além da indicação da metodologia utilizada para verificação dos custos e condições mais vantajosas, já considerados os valores repactuados (se for o caso de repactuação pretérita). Ademais, **deve certificar** o cumprimento da IN

SLTI/MPOG nº 05/2014, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços (art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993 c/c itens 3, d, 4, 7, 8 e 11, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017).

92. Alerta-se, outrossim, que para os serviços de engenharia, a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, não é aplicável, consoante esclarecido em seu art. 5º, aplicando-se para os referidos serviços o art. 1º do Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, providenciando-se a pesquisa de preços nos termos do determinado pelo art. 3º do referido Decreto federal.

93. Nos casos em que for feita a prorrogação com a ressalva da repactuação, considera-se que a análise da vantajosidade deva levar em conta, sempre que possível, a estimativa do aumento de preços que futuramente será aplicado ao contrato. Neste caso, é necessário cuidado redobrado da autoridade em sua declaração e análise da vantajosidade, uma vez que ainda não dispõe dos preços finais que serão aplicados pela contratada. Uma boa solução seria verificar se os orçamentos eventualmente pesquisados no mercado já levam em conta as convenções coletivas e dissídios coletivos que serão motivo para a repactuação contratual ou se foram feitos com base em dissídios anteriores e se já há convenção negociada, mas ainda não registrada.

94. Destaque-se que a vantajosidade econômica da proposta para a Administração é um imperativo previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, bem como no respectivo artigo 57, II.

95. Salienta-se, entretanto, que em determinadas situações, a pesquisa de preços com três orçamentos não se faz mais necessária, consoante o item 7 do Anexo IX da IN SEGES nº 05/2017:

IN SEGES n. 05/2017, Anexo IX, item 7:

*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 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.*

96. Embora o transcrito normativo seja silente acerca da dispensabilidade da pesquisa de preços por ocasião da prorrogação, nos contratos continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra, não se verificam fundamentos suficientes para impedir a dispensa da pesquisa quando houver previsão no contrato de índice de reajuste de preços. Neste sentido, o PARECER n. 00004/2018/CPLC/PGF/AGU, do Departamento de Consultoria da PGF, aprovado em 29 de março de 2018 pelo Procurador-Geral Federal, embasou a CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU nº 143/2018, com as seguintes diretrizes:

*I - NA PESQUISA DE PREÇOS PRÉVIA ÀS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, DEVE O GESTOR UTILIZAR OS PARÂMETROS DO ART. 2º 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;*

*II- DEVE O GESTOR FICAR ATENTO AOS CASOS NOS QUAIS A UTILIZAÇÃO DOS PARÂMETROS PREVISTOS NOS INCISOS I E II DO ARTIGO 2º DA IN N° 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;*

*III - O DISPOSTO NOS INCISOS 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 N° 7.983, DE 8 DE ABRIL DE 2013, PARA A FORMAÇÃO DO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA DESSE TIPO DE CONTRATAÇÃO.*

*IV - 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 N° 05/2017-SEGES/MP;*

*V - 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.*

97. A despeito de tudo isso, o entendimento jurídico da PGF, o qual esta procuradoria está vinculado, autoriza a Administração a dispensar a pesquisa de mercado em caso de prorrogação de contratos de serviços contínuos, se o instrumento contiver a previsão de critérios de reajuste próprios para os itens que envolvem a folha de salários e para os itens que envolvem insumos.

98. Na renovação de vigência de contratos de serviços de vigilância e limpeza não será possível a prorrogação dos serviços que possuam custos em desacordo com os preços máximos estabelecidos pela SEGES/MP.

99. Nesse sentido, a Administração deve juntar manifestação técnica demonstrando a compatibilidade dos preços contratados com os limites calculados pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (item 7, c, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017 - atual Ministério da Economia), sem a qual a prorrogação não poderá ser concretizada.

100. Se presentes necessidades excepcionais que representem custos adicionais, deve a Administração justificá-las e demonstrar que, ao descontar esses custos adicionais, o valor proposto permanece dentro do valor limite estabelecido (art. 2º, parágrafo único, da Portaria nº 213, de 25 de setembro de 2017).

101. Não obstante isso, recentemente, o TCU entendeu que, para prorrogar um contrato, faz-se necessária a demonstração de vantagem econômica, mediante ampla pesquisa de preços, vejamos:

***PORROGAÇÃO CONTRATUAL e VANTAJOSIDADE. [ACÓRDÃO Nº 2947/2019 - TCU - Plenário](#).***

*9.3. dar ciência (...) sobre a necessidade de comprovar, antes de proceder à prorrogação (...), que o valor do ajuste permanece economicamente vantajoso para a Administração, na forma prevista no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993 e nos itens 3, alínea "d", e 4 do Anexo IX da Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017, considerando os apontamentos e as normas legais constantes do tópico IV do voto condutor desta deliberação;*

***PESQUISA DE PREÇOS. [ACÓRDÃO Nº 2786/2019 - TCU - Plenário](#).*** 9.5. com fundamento no art. 9º e Anexo III da Resolução - TCU 265/2014, dar ciência (...) das seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes: (...)9.5.2. ausência da pesquisa de preços a embasar os valores referentes às prorrogações contratuais, (...), o que afronta o disposto no art. 2º da Instrução Normativa SLTI 5/2014;

***Acórdão 1464/2019 Plenário (Auditoria, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)***

*Contrato Administrativo. Prorrogação de contrato. Serviços contínuos. Preço. Vantagem. Pesquisa.*

*A demonstração da vantagem de renovação de contrato de serviços de natureza continuada deve ser realizada mediante ampla pesquisa de preços, priorizando-se consultas a portais de compras governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, utilizando-se apenas subsidiariamente a pesquisa com fornecedor.*

102. Assim, se presentes as previsões contratuais citadas acima, tal pesquisa poderá ser dispensada. Nos demais casos, recomenda-se a realização de pesquisa de preços (por exemplo, nas situações em que há previsão de reajuste de insumos e materiais por repactuação sem previsão de índice), ou então que se justifique sua não realização, com a utilização de outro meio idôneo para verificar a vantajosidade econômica da manutenção do contrato, comprovando-se nos autos.

103. Lado outro, nada impede que o gestor, diante das especificidades do contrato firmado, 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.

104. Importante ressaltar, ainda, que a comprovação de que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração deve ser precedida de análise entre os preços contratados e aqueles praticados no mercado, de modo a se concluir que a continuidade da contratação é mais vantajosa que a realização de uma nova licitação – considerando-se todos os custos envolvidos em um novo certame –, sem prejuízo de eventual negociação com a contratada para adequação dos valores àqueles encontrados na pesquisa de mercado (IN SEGES/MP nº 05/2017, Anexo IX, item 4).

105. De todo modo, a Administração **deve juntar manifestação técnica** explicitando as razões por que está dispensando, ou não, a realização de pesquisa de preços para fins de aferição da “vantajosidade” da contratação. Outrossim, independentemente da realização ou não de pesquisa, **deve haver** a juntada de manifestação conclusiva sobre a permanência da “vantajosidade” da contratação, sob pena de restar inviável a prorrogação (art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993).

106. Por derradeiro, destaca-se que a conclusão quanto à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração é informação eminentemente técnica, não afeta, portanto, a formação jurídica e o prisma do exame da estrita legalidade da prorrogação.

## **6.9 Custos fixos e renováveis:**

107. De acordo com o item 1.2 do Anexo VII-F c/c o item 9 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017, é de todo recomendável que o órgão apure a existência de **custos fixos ou variáveis não renováveis que já tenham sido amortizados ou pagos**, reunindo, assim, argumentos que viabilizem eventual negociação de preços por parte da autoridade, visando reduzir ou eliminar esses custos, como também reforçar o poder de barganha da Administração.

108. Como leciona Marçal Justen Filho, nos contratos que envolvem a prestação de serviços contínuos, “*o preço avençado entre as partes para o primeiro período contratual compreende diversas despesas não renováveis. Ou seja, o preço pago pela*

*Administração durante o primeiro período compreenderá custos que, uma vez amortizados, não necessitam ser novamente compensados. Então, a renovação do contrato significa, sob o prisma econômico, a redução dos custos necessários à execução daquela prestação.* Portanto, é procedente afirmar que a manutenção da mesma remuneração originalmente estabelecida corresponderia a um enriquecimento do particular – *eis que ele continuaria a ser remunerado por despesas que não incidem sobre a execução do contrato*” (in Repactuação e Reajuste nos Contratos de Serviços Contínuos da Administração Indireta. Disponível em <http://justenfilho.com.br/artigos/repactuacao-e-reajuste-nos-contratos-de-servicos-continuos-da-administracao-indireta/> . Acesso em 21/08/2019).

109. Esses são exatamente os chamados custos não renováveis, os quais, em sendo pagos ou amortizados no primeiro ano de vigência do contrato, não necessitam ser novamente remunerados à contratada pela Administração; daí a imperiosa eliminação desses custos a partir do período de vigência contratual seguinte, como forma de evitar o enriquecimento sem causa do contratado em detrimento da Administração.

110. Consideram-se como custos não renováveis ao longo do contrato, os equipamentos, instalações, materiais, uniformes, treinamento, multa do FGTS, Aviso prévio (trabalhado), licença maternidade (o ônus da licença maternidade é suportado pelo INSS, não sendo necessária sua inclusão: art. 7º, inciso XIX, da CF-Acórdão 1753/08-P), etc., a serem avaliados de acordo com a especificidade de cada contrato.

111. Sobre este ponto, a Administração deve verificar e tomar as medidas necessárias para readequar os custos relativos à provisão a título de aviso prévio, a partir do segundo ano de execução contratual, conforme recomendação do TCU feita nos Acórdãos nº 1904/2007 - Plenário, nº 3006/2010 - Plenário e nº 11186/2017 - Plenário, é o Acórdão do TCU 1.586/2018 - Plenário, de 11/07/2018, com relatoria de Augusto Sherman, a saber:

#### Voto

*Trata-se de tomada de contas especial instaurada por determinação do subitem 9.2 do Acórdão 2.214/2016-TCU-Plenário, em decorrência de irregularidades identificadas na execução do contrato 6/2011 firmado entre o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a empresa Works Construção e Serviços Ltda., tendo por objeto a prestação de serviços de atividades de apoio administrativo e auxiliares.*

*2. A instauração desta tomada de contas especial decorreu da constatação, no âmbito do processo de auditoria (TC-029.385/2015-6) na modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) com o objetivo de avaliar as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas no âmbito da Administração Pública Federal, de irregularidade na execução do mencionado contrato, consistente na sua prorrogação sem a remoção de valores indevidos da planilha de custos e formação de preços. Quanto a esse achado, averiguou-se que, nas prorrogações contratuais ocorridas, o item relativo ao aviso prévio trabalhado, constante da planilha de custos e formação de preços, fora mantido em sua integralidade, no percentual de 1,92% incidente sobre a remuneração de cada profissional disponibilizado, contrariando a jurisprudência do TCU.*

*3. Até então, o entendimento do Tribunal, firmado a partir do Acórdão 1904/2007-TCU-Plenário, era no sentido de que o aviso prévio trabalhado deveria ser pago apenas no primeiro ano do contrato, devendo ser excluído da planilha a partir do segundo ano, uma vez que só haveria uma demissão e indenização por empregado.*

*4. Ante a constatação da continuidade do pagamento da parcela de custo referente ao aviso prévio após o primeiro ano de vigência contratual, por meio do Acórdão 2.214/2016-TCU-Plenário, de minha relatoria, acompanhando proposta da unidade técnica, foi determinada a instauração desta tomada de contas especial com vista à apuração do dano ao erário decorrente do pagamento indevido do aviso prévio trabalhado.*

*(...)*

*8. Há que ser considerado na apuração do dano decorrente da irregularidade constatada, conforme apontado pela unidade técnica, que jurisprudência do Tribunal acerca da parcela a título de aviso prévio trabalhado evoluiu a partir do Acórdão 1.186/2017-TCU-Plenário, estabelecendo o seguinte entendimento sobre esse item de custo nas contratações de prestação de serviços:*

*“Nas licitações para contratação de mão de obra terceirizada, a Administração deve estabelecer na minuta do contrato que a parcela mensal a título de aviso prévio trabalhado será no percentual máximo de 1,94% no primeiro ano, e, em caso de prorrogação do contrato, o percentual máximo dessa parcela será de 0,194% a cada ano de prorrogação, a ser incluído por ocasião da formulação do aditivo da prorrogação do contrato, conforme a Lei 12.506/2011.”*

*Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado. (grifos nossos)*

112. Com isso, se os Acórdãos nº 1904/2007-Plenário, nº 3006/2010-Plenário e nº 11186/2017-Plenário, todos do TCU, consideram que os percentuais de aviso prévio trabalhado e indenizado da planilha de composição de preços da Administração são de 1,94% e 0,46% respectivamente; e se Acórdão nº 1.586/2018-Plenário estabeleceu que o aviso prévio trabalhado será no percentual máximo de 1,94% no primeiro ano, e, em caso de prorrogação do contrato, o percentual máximo dessa parcela será de 0,194% a cada ano de prorrogação; entende-se consequentemente, que o aviso prévio indenizado, por sua vez, será no percentual máximo de 0,46% no primeiro ano, e, em caso de prorrogação do contrato, o percentual máximo dessa parcela será de 0,046% a cada ano de prorrogação.

113. Esse cálculo de 0,194% para o aviso prévio trabalhado e 0,046% para o aviso prévio indenizado, como percentuais máximos a serem considerados em cada prorrogação contratual, são interpretações decorrentes da Lei nº 12.506/2011, que criou o acréscimo de 10% (dez por cento) do período de gozo do aviso prévio, tendo em vista que foram acrescidos 3 (três) dias de

aviso prévio por ano de serviço prestado na mesma empresa, além dos 30 (trinta) dias de aviso prévio concedido ao empregado no primeiro ano de serviço (art. 1º e parágrafo único).

114. Esclarece, se a cada ano de vínculo trabalhista a empregado ganha 10% a mais de dias de gozo do aviso prévio (3 dias), a cada ano de contrato administrativo a Administração deve pagar à contratada 10% a mais do valor destinado ao aviso prévio trabalhado (0,194%) e ao aviso prévio indenizado (0,046%).

115. Em complemento a estas orientações do TCU, acredita-se que as diretrizes da Nota Técnica nº 652/2017 - MP também devem ser observadas pela Administração, por se tratarem do cálculo das eventuais deduções a serem feitas a cada ano de execução contratual, contudo nem sempre terá que ser feita a supressão dos avisos prévio trabalhado e indenizado a partir do segundo ano da contratação, pois vai depender de cada realidade. Observe-se, em especial, o trecho sublinhado abaixo do item 17:

*"17. Já na prorrogação do contrato, entende-se que atinge a exclusão de itens não renováveis, a exemplo dos provisionamentos para maternidade, paternidade, ausências legais, aviso prévio trabalhado e indenizado, dentre outros, a depender da especificidade da contratação. Explica-se: se esses custos forem provisionados e não utilizados no decorrer do primeiro ano de contrato, quando da prorrogação, se não excluídos, serão considerados custos bis in idem, haja vista que estar-se-á provisionando novamente o mesmo custo. Por outro lado, se esses custos forem utilizados serão computados novamente. À vista disso, quando da prorrogação contratual, o gestor do contrato deve avaliar todos os custos que não foram utilizados e fazer a supressão. Caso tenham sido utilizados, mesmo que parcial, deverão compor novamente a planilha para fins de prorrogação, de forma complementar/proportional.*

[...]

23. Levando em consideração o sobrescrito, em paralelismo com a rescisão, denota-se que o instituto do Aviso Prévio é uno (gênero), tendo como espécie o APT e o API. O que, por seu turno, enseja que deva ser levado em consideração no seu todo, tanto para exclusão de sua incidência ou não. Note-se, que a Lei nº 12.506, de 11 de outubro de 2011, a seguir colacionada, não biparte o Aviso Prévio. Assim, à vista desses preceptivos, entende-se que o Custo do Aviso Prévio, seja trabalhado ou indenizado, previsto no contrato (planilha de formação de preços) que não forem utilizados no primeiro ano de contratação deverão ser eliminados, para que não caracterize custos bis in idem, pois já foram pagos ou amortizados no primeiro ano de vigência do contrato. Caso o gestor do contrato avalie que esses custos foram utilizados, mesmo que parcial, deverão compor novamente a planilha para fins de prorrogação, de forma complementar.

[...]

#### Conclusão

33. Em concerto final, pelo colacionado no bojo desta Nota Técnica, extrai-se:

33.1. Que a aplicabilidade do inciso XVII do art. 19 e § 4º do art. 30-A a In nº 2, de 30 de abril de 2008, atinge somente o instituto da prorrogação contratual, não atinge os casos de repactuação;

33.2. Que os eventos "passíveis" de eliminação total ou parcial (custos não renováveis), no que tange ao módulo da rescisão, quando da prorrogação contratual, são: Aviso Prévio Indenizado; Incidência do FGTS sobre aviso prévio indenizado; Aviso Prévio Trabalhado; e Incidência dos encargos do submódulo 4.1 sobre o aviso prévio trabalhado, considerando que depende da verificação pelo gestor se esses custos foram pagos ou amortizados no primeiro ano da contratação, conforme declinado neste documento;

33.3. Que o evento "multa do FGTS" - seja para aviso prévio trabalhado ou indenizado - não são considerados custos não renováveis, tendo em vista que esses custos são partes integrantes do ciclo remuneratório do trabalhador, ou seja, será computado sobre todos os depósitos realizados durante a vigência do contrato de trabalho, o que de forma reflexa incide sobre a provisão da rescisão, para efeito de cálculo de formação de preços para contratação dos serviços terceirizados;

33.4. A discriminação dos encargos trabalhistas que constituem custos fixos não renováveis quando das prorrogações contratuais, serão discriminados/explicados quando da elaboração do caderno de logística que trata da planilha de formação de preços, haja vista que sua definição na nova instrução normativa, mesmo que em rol exemplificativo, pode engessar o gestor, dada as especificidades presentes quando da contratação de serviços terceirizados.

34. Ante o exposto, sugere-se o retorno dos autos à Consultoria Jurídica deste Ministério, conforme solicitado na Nota n. 01860/2016/LFL/CGJRH/CONJURMP/CGU/AGU, para que seja dado o devido prosseguimento à análise da matéria" (Nota Técnica nº 652/2017 - MP).

116. Com este cenário, sabe-se que as planilhas de custos e formação de preços devem prever os percentuais de aviso prévio trabalhado e indenizado de 1,94% e 0,46%, respectivamente, no primeiro ano da contratação; em caso de prorrogação do contrato, os percentuais máximos de aviso prévio trabalhado e indenizado serão de 0,194% e 0,046%, respectivamente, a cada ano de prorrogação, em atenção aos julgados do TCU transcritos acima.

117. Todavia, se o gestor do contrato avaliar, em cada caso concreto, que esses custos tenham sido utilizados, pagos ou amortizados, mesmo que parcialmente, eles deverão compor novamente a planilha para fins de prorrogação, de forma complementar/proportional, a depender de cada caso, conforme entendimento da Nota Técnica nº 652/2017 - MP.

118. Ademais, no tocante ao valor atribuído a materiais e equipamentos e seus respectivos prazos razoáveis de amortização, sugere-se que a Administração compare com o prazo já decorrido de execução contratual e verifique se há possibilidade de redução, ou não, no valor da prorrogação contratual, manifestando-se expressamente quanto a este ponto.

119. O Art. 65, §5º, da Lei nº 8.666/93 determina a revisão do contrato na hipótese de 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.

120. Tais modificações provocam impacto automático nos contratos. Exemplos recentes são a Lei 13.467/2017, de 13/07/2017 - que instituiu a reforma trabalhista - e a Lei nº 13.932, de 11/12/2019 - que extinguiu a contribuição social de 10% (dez por cento) devida pelos empregadores em caso de dispensa sem justa causa.

121. Desta feita, a Administração deve cuidar para que a planilha de preços esteja sempre atualizada em relação a eventuais modificações legais ou normativas capazes de reduzir os custos da contratação, ajustando-a à nova realidade legal, bem como sejam adotadas as providências para resarcimento de eventuais valores pagos a maior.

## **6.10 Se houver oferecimento de garantia, a necessidade de sua renovação:**

122. A garantia de execução contratual prevista pelo art. 56 da Lei nº 8.666/93 não é uma disposição editalícia obrigatória, ou seja, diante de cada caso concreto, cumpre à Administração avaliar, por ocasião do planejamento da licitação, a necessidade ou não de sua exigência, diante dos riscos inerentes a eventual inadimplemento do objeto. Para tanto, deve-se levar em consideração, inclusive, que os custos da garantia certamente onerarão o valor do objeto a ser contratado.

123. Entretanto, via de regra, para os serviços continuados, por sua própria natureza, a garantia deve ser buscada, pois a mesma presta-se para assegurar a Administração contra prejuízos causados ao erário por eventuais faltas da empresa contratada, ao longo da contratação.

124. Portanto, na prorrogação do contrato deve ser providenciada a Renovação da Garantia, em conformidade com os termos da IN SEGES/MPOG nº 05/2017, em seu art. 35 c.c. Item "3", do "ANEXO VII-F - MODELO DE MINUTA DE CONTRATO" e, sua eventual integralização, quando for o caso. Para serviços com Dedicação Exclusiva de Mão de Obra, a Garantia só poderá ser aceita desde que contenha cobertura para riscos trabalhistas e previdenciários, conforme ofício-circular 03/2019/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU.

125. O prazo de validade da garantia deverá corresponder à duração da execução do contrato, mais 03 (três) meses após o término da vigência contratual, e deverá ser renovada e ter seu valor atualizado de acordo com a duração e o valor da contratação (IN SEGES/MP nº 05/2017, Anexo VII-F, item 3 e art. 56, § 2º, da Lei nº 8.666/1993). Ou seja, no caso de qualquer alteração do valor contratual, como no caso da atualização para fins de prorrogação, por exemplo, a garantia seguirá a mesma sorte. Dessa feita, ao se prorrogar a duração da vigência dos contratos de natureza continuada, a garantia deverá ser renovada pela contratada.

126. Ressalte-se que, no caso de omissão no edital ou no contrato a respeito, o prazo para apresentação do comprovante de complementação do valor ou da renovação da vigência da garantia, adequados ao aditivo firmado, deve ser de até 10 (dez) dias úteis, prorrogáveis por igual período, a critério do órgão contratante, contados da assinatura do Termo Aditivo (IN SEGES/MP nº 05/2017, Anexo VII-F, item 3.1, a).

127. Os documentos comprobatórios da prestação da garantia contratual, bem como de suas prorrogações ou alterações de valor deverão estar devidamente autuados no processo.

128. Oportuno lembrar, que nos termos do disposto na alínea "j" do item 3.1 do Anexo VII-F da IN/SEGES nº 05/2017, o termo aditivo de prorrogação de prazo deverá conter cláusula específica de que a garantia de execução do contrato somente será liberada, ante a comprovação de que a empresa pagou todas as verbas rescisórias trabalhistas decorrentes da contratação e que, caso esse pagamento não ocorra até o fim do segundo mês após o encerramento da vigência contratual, a garantia será utilizada para o pagamento dessas verbas trabalhistas, conforme estabelecido na alínea "c" do item 1.2 do Anexo VII-B da IN/SEGES nº 05/2017.

129. Salientamos que o aditamento contratual não poderá ser celebrado caso não esteja devidamente comprovada a prestação da garantia de execução do contrato.

## **6.11 Mapa de risco:**

130. No caso de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, faz-se necessário juntar aos autos o mapa de riscos relativo à gestão contratual atualizado de acordo com o modelo do anexo IV da IN SEGES/MP nº 05/2017, em respeito ao art. 26, §1º, inciso IV, da mesma 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, baseado no art. 18, §1º, da já citada IN SEGES/MP nº 05/2017.

131. Ademais, informa-se que foi lançada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no dia 15 de maio de 2018, uma ferramenta que pode auxiliar o monitoramento de riscos e apoiar a tomada de decisões do gestor público, o que desde já se recomenda a observância desta ferramenta. É o Sistema Ágatha, no qual se apresenta como *"uma ferramenta automatizada que documenta eventuais riscos nos processos internos da Administração Pública, oferecendo mecanismos de controle e o respectivo tratamento das inconformidades, auxiliando o acompanhamento dos planos de melhoria da gestão. O novo Sistema encontra-se disponibilizado para download de forma gratuita a todos os órgãos por meio do portal de Software Público no endereço <https://softwarepublico.gov.br/social/agatha#>."* (acessado em 02/04/2020).

## **6.12 Verificação da capacidade legal do representante da empresa:**

132. Necessário se faz a comprovação, ou simples verificação, da capacidade legal do representante da empresa contratada, a fim de garantir que a obrigação contratual está sendo assumida por alguém que dispõe de poderes para tanto.

**6.13****Elaboração da minuta do termo aditivo.**

133. O instrumento de contrato e seus aditivos são obrigatórios e regem-se nos termos dos arts. 54, 55, 58, inc. I, 60, 61 e seu parágrafo único e 65, da Lei nº 8.666/93, in verbis:

*Lei nº 8.666/93:*

*Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.*

(...)

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

*I - o objeto e seus elementos característicos;*

*II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;*

*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;*

*IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;*

*V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;*

*VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;*

*VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;*

*VIII - os casos de rescisão;*

*IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta lei;*

*X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;*

*XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;*

*XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;*

*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 licitação.*

(...)

*Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração em relação a eles a prerrogativa de:*

*I- modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;*

*II- rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;*

(...)

*Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.*

*Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea a desta lei, feitas em regime de adiantamento.*

*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 na 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 de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta lei.*

(...)

134. A formalização da minuta do termo aditivo está disciplinada pelo art. 60 e deve encontrar-se em conformidade com os ditames do artigo 61 da Lei 8.666/93, contendo as cláusulas previstas nos referidos dispositivos legais.

135. Entretanto, nos termos do art. 35 e seu § 1º da IN nº 05/2017, para os atos convocatórios e contratos, devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados da Advocacia-Geral União, observado o disposto no Anexo VII, bem como os Cadernos de Logística expedidos pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que couber, ou apresentar as devidas justificativas, quando o órgão ou entidade não utilizar os modelos, ou utilizá-los com alterações. Quando for o caso, há a necessidade da Administração verificar a compatibilidade dos modelos do INSS com os modelos disponibilizados pela AGU, justificando a escolha nos autos.

136. Assim, o termo aditivo deve conter as cláusulas mínimas necessárias para sua compreensão e eficácia, conforme os itens seguintes, na forma da minuta-padrão anexa.

137. Destaca-se, nesse sentido, a cláusula que prorroga o prazo de vigência estabelecido originariamente no contrato, com uma redação específica para o aditivo que consigne a prorrogação do prazo inicial e o novo período de vigência, podendo ser diferente do prazo inicialmente fixado.

138. Um parágrafo à cláusula anterior, se houver previsão para rescisão antecipada do contrato, com a sugestão do seguinte texto:

**Parágrafo Único - O CONTRATANTE se reserva o direito de rescindir o contrato antes do término da vigência estabelecida no caput desta cláusula, desde que comunique a CONTRATADA com antecedência mínima de xx (xx) dias, (*inserir prazo razoável e a justificativa cabível*), não cabendo à CONTRATADA nada mais além do que os pagamentos devidos pela execução do Contrato até a data da rescisão, ficando afastado assim qualquer direito a indenização em decorrência da extinção antecipada da avença."**

139. Deve conter, também, se for o caso, cláusula sobre a renovação ou complementação da garantia, caso exigida inicialmente, bem como os novos valores e a data dos respectivos efeitos financeiros, caso tenha havido alteração nesse sentido.

140. Ressalte-se que o termo aditivo deve indicar a dotação orçamentária e, eventualmente, a cláusula que ressalve a preclusão, caso o reajuste ou repactuação já tenham sido pedidos, além da indicação do respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como de 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.

141. Deve ficar registrada, ainda, no termo aditivo a ratificação das cláusulas contratuais não alteradas pelo termo aditivo; a previsão de publicação oficial; a indicação do foro da sede da Administração Pública contratante, bem como o local, data e assinatura das partes e testemunhas.

142. Ademais, quaisquer outras alterações contratuais não relacionadas unicamente à prorrogação do prazo de vigência devem ser comunicadas previamente à contratada, em atenção ao art. 28 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e submetidas à apreciação desta Procuradoria, conforme explicitado no tópico sobre cabimento do presente parecer referencial.

143. Também deverá a Administração zelar pela uniformidade de preceitos contidos na minuta Termo Aditivo com as constantes no contrato original e no termo de referência (ou projeto básico, se for o caso), sobretudo nos tópicos que tratam dos mesmos assuntos, a fim de manter a clareza e a precisão exigidas no § 1º do art. 54 da Lei nº 8.666/1993.

144. Ressalta-se, por fim, que os dados que figuram no preâmbulo, como nome dos representantes legais, endereços, documentos, dentre outros, **devem ser verificados** pela própria Administração a partir dos dados que constam dos autos e dos registros administrativos.

145. Por último, para fins de utilização do presente parecer referencial, deverá a Administração utilizar-se da minuta-padrão que se constitui em anexo deste Parecer, elaborada a partir do Modelo constante do **PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, de modo a contemplar os itens legalmente obrigatórios, supradescritos.

## 6.14 Justificativa formal e autorização prévia da autoridade superior:

146. Conforme disposto no § 2º do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993, faz-se necessária a justificativa por escrito para a prorrogação, bem como a autorização prévia assinada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

147. No caso do INSS, a competência para a prática do ato dependerá da abrangência da contratação e do valor total da contratação (ou anual, se o prazo de vigência for de 12 meses, nos termos expostos no item 5 deste parecer), conforme as alçadas e as competências estabelecidas no Regimento Interno da Autarquia, aprovado pela Portaria MDS nº 414/2017:

*Art. 6º Ao Presidente do INSS compete:*

*VIII - celebrar e rescindir contratos, convênios, acordos e ajustes, além de ordenar despesas; e*

*Art. 76. À Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística, compete:*

*XIV - no que se refere às contratações centralizadas e nacionais, observados os limites de alçada:*

*a) autorizar a abertura de processo licitatório;*

*Art. 105. À Coordenação-Geral de Licitações e Contratos compete:*

*VII - em relação às licitações e contratações para a Administração Central:*

*a) autorizar a abertura de processo licitatório;*

*[...]*

*g) firmar e rescindir contratos, convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, aplicar sanção administrativa a fornecedores e prestadores de serviços, emitir atestado de capacidade técnica e demais atos necessários à gestão contratual; e*

148. Ressalta-se que, com a edição do Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019, as competências da então Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística passaram à nova Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração.

## 6.15 Prorrogação excepcional.

149. Nas hipóteses em que tenha transcorrido o prazo previsto no art. 57, inciso II, da Lei nº 8666/1993, é ainda possível a prorrogação excepcional do contrato, em até 12 meses, conforme art. 57, § 4º da Lei nº 8666/93, senão vejamos:

*Art. 57 (...)*

*§4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.*

150. A mesma previsão está contida no Anexo IX, item 6, da IN SEGES/MP nº 05/2017.

151. Marçal Justen Filho esclarece que a hipótese prevista no § 4º independe de previsão no ato convocatório. Isto porque, “neste caso a prorrogação depende de evento extraordinário. Ora, a extraordinariedade do evento, que autoriza a prorrogação, impede sua previsão antecipada no ato convocatório” (In: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 2010, pág. 729).

152. Vê-se, assim, que a aplicação do dispositivo acima registrado somente se dará em casos excepcionais – fato imprevisível, alheio à vontade da Administração, que inviabiliza nova contratação por meio de licitação -, garantindo a manutenção de serviços contínuos além dos 60 (sessenta) meses.

153. Em primeiro lugar, portanto, caso a prorrogação se fundamente no art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666/93, **deverá ser apresentada pela Administração justificativa** para não realização de licitação dentro do limite de 60 (sessenta) meses.

154. Outrossim, a situação excepcional deverá ser **justificada nos autos** e somente poderá ser invocada nos casos em que a ausência do serviço causar prejuízos consideráveis ao bom funcionamento do órgão ou entidade contratante, constituindo-se na única alternativa possível para evitar a solução de continuidade na prestação dos serviços.

155. Ademais, deve limitar-se ao tempo necessário à celebração de um novo contrato, adstrito ao prazo máximo de 12 (doze) meses previsto no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993. Nesse contexto, recomenda-se inclusive que o termo aditivo a ser celebrado conte com a possibilidade de extinção antecipada do ajuste, sem a necessidade de pagamento de indenização ao contratado, no caso de o novo ajuste ser assinado antes do prazo inicialmente estimado.

156. Como se verifica a partir da leitura do § 4º do art. 57 da Lei nº 8666/1993, transcrito acima, **deverá haver**, ainda, a juntada aos autos de autorização da autoridade superior à competente para a celebração do termo aditivo excepcional.

157. Para o TCU, a falta de planejamento adequado e com antecedência que dê causa à prorrogação excepcional e a ausência de previsão de cláusula resolutiva no aditivo da prorrogação excepcional são irregularidades e devem ser evitadas, vejamos:

### PRORROGAÇÕES EXCEPCIONAIS e RECONHECIMENTO DE DÍVIDA. [ACÓRDÃO N° 271/2020 - TCU - Plenário.](#)

*1.7.2. dar ciência (...), com fundamento no art. 7º da Resolução/TCU 265/2014, sobre as seguintes impropriedades, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes: 1.7.2.1. falta de planejamento adequado e com a devida antecedência (...), dando causa à prorrogação excepcional (...) e à posterior execução dos serviços sem cobertura contratual, com pagamento indenizatório em processo de reconhecimento de dívida, contrariando o Acórdão 1.842/2017 - Plenário (Relator Ministro Vital do Rego), a Orientação Normativa/AGU 11/2009 e o Parecer 7/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU; 1.7.2.2. fixação dos prazos máximos legais nas prorrogações excepcionais e nas contratações emergenciais, sem o estabelecimento de uma cláusula resolutiva prevendo a extinção antecipada do ajuste no caso de conclusão de procedimento licitatório, contrariando a orientação do Tribunal consubstanciada nos Acórdãos 3.474/2018 - 2ª Câmara (Relator Ministro André de Carvalho) 1.872/2010 - 1ª Câmara (Relator Ministro Weder de Oliveira) e 9.873/2017 - 2ª Câmara (Relator Ministro André de Carvalho);*

158. No entanto, se for inevitável a prorrogação prevista no art. 57, § 4º da Lei nº 8.666/93 em razão de mau planejamento, desídia ou má-gestão, deve-se promover à apuração para a responsabilização de quem lhe deu causa, nos termos das orientações da Procuradoria-Geral Federal, manifestada em caráter vinculante aos órgãos de execução, inclusive a PFE/INSS, consoante se extrai da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 114/2016:

**CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 114/2016 DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. SERVIÇO CONTINUADO PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL. FALTA DE PLANEJAMENTO, DESÍDIA OU MÁ GESTÃO.**

*I. Prorrogação excepcional de contrato administrativo de serviço continuado, nos termos do art. 57, §4º, da lei 8.666/1993, só admissível quando a ausência do serviço acarretar prejuízos consideráveis ao bom funcionamento do órgão ou da entidade contratante;*

*II. Admissível prorrogação excepcional nos casos em que a ausência de um novo contrato resultar de falta de planejamento, de desídia ou de má gestão, situação na qual a autoridade superior àquela competente para assinar o contrato deverá determinar a apuração para a responsabilização de quem lhe deu causa;*

*III. Tempo da prorrogação excepcional deverá ser estimado pela administração como necessário para providenciar um novo contrato, limitado aos 12 (doze) meses previstos no 42 do art. 57 da lei nº 8.666/1993;*

*IV. Termo aditivo de prorrogação excepcional deve consignar possibilidade de extinção antecipada do ajuste no caso de novo contrato ser assinado antes do tempo estimado.*

## 6.16 Publicidade:

159. Registra-se ser necessária, à luz do parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/1993, a publicação resumida do termo aditivo na imprensa oficial, por ser condição de eficácia do instrumento.

160. Além disso, de acordo com o art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527/2011 c/c art. 7º, § 3º, V, do Decreto nº 7.724/2012, deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação e a ata de registro de preços;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

161. Neste sentido, o TCU decidiu, no Acórdão nº 1855/2018-Plenário que "*Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem promover a publicação do inteiro teor de todos os seus contratos administrativos, inclusive anexos e aditivos, em seus sítios oficiais na Internet, em atendimento ao art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011 (LAI), preferencialmente em formato aberto (art. 8º, § 3º, inciso III, da mesma lei) e que permitida a pesquisa de texto*". Por isto, também se **recomenda** que o INSS publique o inteiro teor de todos os seus contratos administrativos, inclusive anexos e aditivos, em seu site oficial na internet.

## 7. DESIGNAÇÃO DOS AGENTES COMPETENTES PARA O PRESENTE FEITO.

162. É juridicamente importante que conste no processo as publicações dos atos de nomeação ou designação dos agentes competentes para a atuação administrativa. Para se evitar maiores gastos e repetições, é juridicamente válida a mera citação destes atos, bem como dos atos normativos que estabelecem as competências da autoridade e dos demais agentes administrativos, a fim de que, em caso de futura auditoria, reste comprovado nos autos, desde já, que os atos processuais foram praticados por aqueles que efetivamente detinham as atribuições correspondentes.

## 8. CONCLUSÃO.

163. Parecer Referencial proferido de forma a atender aos casos idênticos, como manifestação jurídica com natureza referencial e, a partir deste, o INSS poderá verificar o atendimento das recomendações usualmente feitas, ou a necessidade de justificar alguma delas, anexando-o aos autos e dispensando-se o envio de futuros processos para análise desta consultoria jurídica, conforme estabelecido na Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União, *in verbis*:

*I - OS PROCESSOS QUE SEJAM OBJETO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL, ISTO É, AQUELA QUE ANALISA TODAS AS QUESTÕES JURÍDICAS QUE ENVOLVAM MATÉRIAS IDÊNTICAS E RECORRENTES, ESTÃO DISPENSADOS DE ANÁLISE INDIVIDUALIZADA PELOS ÓRGÃOS CONSULTIVOS, DESDE QUE A ÁREA TÉCNICA ATESTE, DE FORMA EXPRESSA, QUE O CASO CONCRETO SE AMOLDA AOS TERMOS DA CITADA MANIFESTAÇÃO*

*II - PARA A ELABORAÇÃO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL DEVEM SER OBSERVADOS OS SEGUINtes REQUISITOS: A) O VOLUME DE PROCESSOS EM MATÉRIAS IDÊNTICAS E RECORRENTES IMPACTAR, JUSTIFICADAMENTE, A ATUAÇÃO DO ÓRGÃO CONSULTIVO OU A CELERIDADE DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS; E B) A ATIVIDADE JURÍDICA EXERCIDA SE RESTRINGIR À VERIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS A PARTIR DA SIMPLES CONFERÊNCIA DE DOCUMENTOS.*

164. Como esclarecido na referida Orientação, compete ao INSS atestar que o assunto do processo é o mesmo tratado por esta manifestação jurídica referencial (matéria idêntica), por meio de despacho fundamentado e contendo as informações necessárias e indicação das folhas dos documentos, para o fim de não encaminhar processos de casos futuros idênticos para a Procuradoria, isto é, a dispensa do envio de processos para exame individualizado pela Procuradoria, fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial ora exarada sobre o tema.

165. Assim, no caso específico das prorrogações de vigências contratuais de serviços continuados, a Administração poderá deixar de encaminhar outros processos idênticos para análise individualizada, desde que **certifique expressamente nos autos, que o mesmo se amolda ao parecer referencial ora emitido e encontra-se instruído com todas as orientações ora postas**, providenciando a juntada de cópia do presente Parecer, nos termos do parágrafo único do art. 38 da LLCA, para fins de dispensar o envio dos autos à Consultoria, salvo a existência de alguma especificidade, fato novo ou dúvida jurídica a ser questionada.

166. O Despacho a ser proferido pela administração nos autos, no mínimo, deve esclarecer e conter:

1. previsão expressa de possibilidade da prorrogação no Edital (se for o caso) e no Contrato;
2. caracterização do serviço como contínuo (item 3, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);
3. 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) e demonstração que o prazo total da vigência não ultrapassou sessenta meses;

4. interesse motivado da Administração na continuidade da execução dos serviços (item 3, c, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017), bem como manifestação do interesse da contratada na prorrogação (item 3, e, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);
5. elaboração de relatório sobre a regularidade da execução contratual (item 3, b, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);
6. efetiva disponibilidade orçamentária (item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);
7. manutenção das condições exigidas na habilitação (art. 55, III, da Lei nº 8.666/1993), bem como a 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);
8. 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);
9. 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);
10. 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);
11. no caso de **serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra**, 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);
12. comprovação (ou apenas a verificação) da capacidade legal do representante da empresa para assinar o termo aditivo;
13. elaboração da minuta do termo aditivo;
14. autorização da autoridade competente (art. 57, §2º, da Lei nº 8.666/1993);
15. publicidade na imprensa oficial (art. 26 da Lei nº 8.666/1993).

167. Considerando todo o acima exposto e, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **caso sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considera-se APROVADA** a minuta de termo aditivo (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93), se elaborada conforme minuta-padrão anexa.

168. Consequentemente, com a aprovação do presente parecer, deverá ser revogado o anterior PARECER REFERENCIAL n. 00001/2020/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, em virtude de sua substituição pelo presente.

169. Sendo referencial a presente manifestação jurídica consultiva, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo anexo.

170. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo ao órgão de consultoria jurídica para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526/2013 e da instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01, de 19 de março de 2010.

171. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

172. Não há, ademais, determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela PFE/INSS. Eis o teor do Enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

173. Por fim, de acordo com o art. 4º da Portaria PGF nº 262/2017, as manifestações jurídicas referenciais aprovadas pelo chefe do órgão de execução deverão ser disponibilizadas na página do órgão de execução da PGF no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União; encaminhadas à autoridade assessorada, para que possa utilizá-las; e ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, para ciência.

174. À consideração superior.

Brasília, 01 de abril de 2020.

*(assinado eletronicamente)*

**LUDIMILA CARVALHO BITAR MORELO**

PROCURADORA FEDERAL

CHEFE DA DIVISÃO DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E PARCERIAS

Trata-se da análise do **PARECER REFERENCIAL n. 00001/2020/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, da lavra da Procuradora Federal Dra. LUDIMILA CARVALHO BITAR MORELO, que revisa e atualiza o anterior PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, versando sobre prorrogação de prazo de vigência contratual em contratos de serviços continuados, com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra.

Observa-se que a necessidade de atualização decorre na superveniência de diplomas normativas indicados no texto, bem como pelo diagnóstico de novas necessidades apresentadas pela Administração do INSS, que mereceram abordagem mais específica, a atrair a incidência do art. 5º da Portaria PGF nº 262, de 05 de maio de 2017.

Foram consideradas também contribuições apresentadas pela Procuradoria Regional em São Paulo, por meio da minuta PARECER REFERENCIAL n. 00002/2020/SECONS/PRFE/INSS/SAO/PGF/AGU, no bojo do NUP 00991.000037/2020-74, tendo algumas delas sido incorporadas ao parecer em análise.

Ante o exposto, recomendo a aprovação, com fundamento no disposto no Art. 3, § 1º, da Portaria/PGF n.262, de 05 de maio de 2017, do **PARECER REFERENCIAL n. 00001/2020/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU**, da lavra da Procuradora Federal Dra. LUDIMILA CARVALHO BITAR MORELO, com a consequente revogação do anterior PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, por seus próprios e jurídicos fundamentos, e anexa minuta-padrão de termo aditivo respectivo.

Remetam-se à consideração do Exmo. Sr. Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, para aprovação nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009 combinado com art. 13 da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e art. 3º, § 1º, da Portaria PGF nº 262, de 5 de maio de 2017, com sugestão, em caso de aprovação, de posterior encaminhamento à Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração do INSS e ao Departamento de Consultoria da Procuradoria Geral Federal, além do encaminhamento para disponibilização na página da PFE/INSS no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União, para os fins previstos no art. 4º da citada Portaria PGF nº 262, de 5 de maio de 2017, com a redação determinada pela Portaria PGF nº 338, de 4 de abril de 2019, bem como às Procuradorias e demais Chefias junto às Gerências Executivas e Superintendências Regionais, nos termos do art. 17 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01, de 19 de março de 2010.

*(assinado eletronicamente)*  
**LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO**  
 PROCURADOR FEDERAL  
 COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA

Aaprovo, com fundamento no disposto no Art. 3, § 1º da Portaria PGF nº 262, de 05 de maio de 2017 o **PARECER REFERENCIAL n. 00001/2020/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU e a respectiva minuta-padrão de termo aditivo de prorrogação contratual que lhe veio anexa**, com a consequente revogação do anterior PARECER REFERENCIAL n. 00001/2019/CLIC/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, conforme proposto no despacho supra.

Expeça-se Ofício-Circular à Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração do INSS e às Procuradorias e demais Chefias junto às Gerências Executivas e Superintendências Regionais, nos termos do art. 17 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01, de 19 de março de 2010, dando ciência de que, nos termos do § 2º do art. 3º da Portaria PGF n. 262/2017, "os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação".

Deve ficar consignado que a aprovação de parecer referencial não significa impedimento para a atuação consultiva pela Procuradoria Federal Especializada, por provação do órgão assessorado, quando houver dúvida jurídica ou for reputado relevante.

Ressalve-se, também, a possibilidade de atuação de Ofício da Procuradoria Federal Especializada, no âmbito das suas atividades de consultoria ou assessoramento, quando houver evolução de entendimentos adotados ou quando tomar ciência de questão que mereça recomendação específica

Encaminhe-se, também, via abertura de tarefa pelo Sistema SAPIENS, ao Departamento de Consultoria da Procuradoria Geral Federal, conforme previsto no art. 4º, II, da mesma Portaria, com a redação determinada pela Portaria PGF nº 338, de 4 de abril de 2019.

Por fim, publique-se na página da PFE/INSS no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União, para os fins previstos no art. 4º da citada Portaria PGF nº 262, de 5 de maio de 2017.

*(assinado eletronicamente)*  
**ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES**  
 Procurador-Geral do INSS

---

Notas:

[1] "A prorrogação de contrato administrativo oriundo de contratação direta por inexigibilidade de licitação exige da autoridade competente a prévia demonstração da manutenção das condições de inviabilidade da competição, exigida pelo art. 25 da Lei nº 8.666/1993."

[2] "(...) cada ato de prorrogação equivale a uma renovação contratual, motivo pelo qual a decisão pela prorrogação de uma contratação direta deve ser devidamente planejada e motivada, principalmente mediante a indicação da hipótese legal ensejadora da dispensa ou inexigibilidade de licitação, válida no momento do ato de prorrogação contratual"

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00695001030201981 e da chave de acesso 94de40fe

---

Documento assinado eletronicamente por ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 402681812 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES. Data e Hora: 14-04-2020 22:40. Número de Série: 13920089. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

---

Documento assinado eletronicamente por LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 402681812 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO. Data e Hora: 14-04-2020 22:04. Número de Série: 17137116. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

---

Documento assinado eletronicamente por LUDIMILA CARVALHO BITAR MORELO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 402681812 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUDIMILA CARVALHO BITAR MORELO. Data e Hora: 14-04-2020 21:58. Número de Série: 5256450467978475345. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

---

Documento assinado eletronicamente por ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 402681812 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES. Data e Hora: 14-04-2020 22:40. Número de Série: 13920089. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

**xxx TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº xx/20xx**

**PROCESSO Nº xxx**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº xx/20xx**

**xxx TERMO ADITIVO QUE ENTRE SI  
CELEBRAM O INSTITUTO NACIONAL DO  
SEGURO SOCIAL - INSS, ATRAVÉS DE SUA xxx  
DA xxx EM xxx/xx E A EMPRESA xxx.**

O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Economia, criado, na forma da autorização legislativa contida no art. 17 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e reestruturado conforme determinação contida no art. 11, parágrafo único, da Lei nº 8.422, de 13 de maio de 1992, alterado pelo Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019, inscrito no CNPJ/MF sob nº 29.979.036/0908-91, doravante denominado simplesmente CONTRATANTE, com sede no xxx, neste ato representado pelo seu xxx, Sr. xxx, designado pela Portaria de delegação de competência xxx, publicada no DOU nº xx, de xxx, com base no art. xxx, inciso xxx, alínea “xxx” do Regimento Interno do INSS, aprovado pela PT/MDS nº 414, de 28 de setembro de 2017, portador da Cédula de Identidade RG nº xxx, expedida pela SSP/xx e CPF nº xxx, e a empresa xxx, com sede na xxx, inscrita no CNPJ/MF nº xxx, doravante denominada simplesmente CONTRATADA, representada neste ato pelo seu Sócio Gerente Sr. xxx, portador da Cédula de Identidade RG nº xxx, expedida pela SSP/xx, e CPF/MF nº xxx, doravante denominada simplesmente CONTRATADA, **RESOLVEM** celebrar o presente **TERMO ADITIVO** ao Contrato nº xx/20xx, sob os termos e condições estabelecidos nas cláusulas abaixo:

**CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO**

O presente Termo Aditivo tem como objeto a prorrogação da vigência do Contrato xx/20xx, por mais xx (xx) meses, a partir de xx/xx/20xx até xx/xx/20xx, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, limitados a 60 (sessenta) meses, na forma do artigo 57, inciso II da Lei nº 8.666/93.

**PARÁGRAFO ÚNICO** - O CONTRATANTE se reserva o direito de rescindir o contrato antes do término da vigência estabelecida no *caput* desta cláusula, desde que comunique a CONTRATADA com antecedência mínima de xx (xx) dias, (**inserir prazo razoável e a justificativa cabível**), não cabendo à CONTRATADA nada mais além do que os pagamentos devidos pela execução do Contrato até a data da rescisão, ficando afastado assim qualquer direito a indenização em decorrência da extinção antecipada da avença.

**NOTA EXPLICATIVA:** A inclusão desse parágrafo único é facultativa e exige fundamentação específica nos autos do processo administrativo – **EXCLUIR ESSE COMENTÁRIO NA ELABORAÇÃO DO DOCUMENTO FINAL A SER INCLUÍDO NOS**



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

**AUTOS.**

### CLÁUSULA SEGUNDA – DO PREÇO

O **CONTRATANTE** pagará à **CONTRATADA** pela execução do objeto deste Contrato, o valor mensal estimado em R\$ xxxxxx (xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx), totalizando o valor global de R\$ xxxx (xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx), conforme descrito na Cláusula xxx do Contrato nº xx/20xx.

### CLÁUSULA TERCEIRA - DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A despesa com a execução do presente Termo Aditivo correrá à conta da dotação orçamentária conferida ao CONTRATANTE para os exercícios de 20xx, com a seguinte classificação: Programa de Trabalho: xxx, Natureza da Despesa: xxx, Plano Interno: xxx, tendo sido emitida a Nota de Empenho 20xxNExxxx em xx/xx//20xx.

**PARÁGRAFO ÚNICO** – Será providenciada pelo CONTRATANTE, a cada início de exercício, dotação orçamentária própria para sua respectiva cobertura.

### CLÁUSULA QUARTA - DA GARANTIA

Como garantia das obrigações assumidas, a **CONTRATADA** deverá prestar caução de garantia, no valor de R\$ xxx (xxxxxxxxxxxxxx) como garantia complementar, correspondente a 5% (cinco por cento) do valor global do presente termo aditivo, no prazo de 10 (dez) úteis, a contar da assinatura deste instrumento.

### CLÁUSULA QUINTA- DA RATIFICAÇÃO

Ficam mantidas todas as disposições e cláusulas constantes do Contrato nº xx/20xx, não atingidas pelas alterações introduzidas no presente Termo Aditivo, que passa a fazer parte integrante do referido contrato, resguardando-se, todavia, eventuais direitos, que ensejem pedido de repactuação de preços.

### CLÁUSULA SEXTA - DA PUBLICAÇÃO

A publicação do presente Termo Aditivo deverá ser efetivada pelo **CONTRATANTE**, no Diário Oficial da União, na forma prevista no parágrafo único do artigo 61 da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações posteriores, bem como em Boletim de Serviços.

### CLÁUSULA SÉTIMA - DO FORO

Fica eleito o foro da Seção Judiciária do xxx, com exclusão de qualquer outro, por mais privilegiado que seja, para dirimir quaisquer questões oriundas do presente instrumento contratual.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

E para firmeza e como prova de assim haverem, entre si, ajustado e contratado, é lavrado o presente Termo Aditivo em 03 (três) vias de igual teor e forma, de acordo com o art. 60 da Lei nº.8.666/93, o qual depois de lido e achado conforme, é assinado pelas partes e pelas testemunhas abaixo nomeadas.

xxx-xx, de xxx de 20xx.

---

**xxx**

---

**xxx**

Testemunhas:

---

NOME COMPLETO e CPF

---

NOME COMPLETO e CPF