



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PF-UFSC/PGF/AGU

PARECER n. 00252/2016/JUR/PFUFGSC/PGF/AGU

NUP: 23080.043371/2015-23

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

Ementa: Manifestação Jurídica Referencial. Orientação Normativa nº 55/2014 da AGU. Termos aditivos de prorrogação de vigência. Contratos de prestação de serviços. Serviços terceirizados. Universidade Federal de Santa Catarina e Hospital Universitário. Entendimentos e recomendações. Necessidade de se atestar que o caso concreto se amolda ao objeto da manifestação.

Ao Excelentíssimo Procurador -Chefe da PF/UFSC,

I - Relatório

Trata-se de manifestação jurídica referencial^[1], baseada na Orientação Normativa nº 55/2014 do Advogado-Geral da União, que visa ao registro dos entendimentos e recomendações que o corpo jurídico desta Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Santa Catarina - PF-UFSC costuma emitir em seus pareceres em cumprimento ao art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, e, especialmente, quando do exame e aprovação de minutas de termos aditivos cujo objeto seja prorrogação do prazo de vigência de contratos de prestação de serviços comuns, a saber, serviços terceirizados, excluídas, portanto, as locações, concessões, permissões e autorizações de uso e outros contratos de que a Universidade não seja parte contratante.

O cabimento da presente manifestação se limita, também, ao segundo termo aditivo de prorrogação de prazo e subsequentes, isto é, não possui aplicação no tocante ao primeiro termo aditivo de prorrogação de prazo.

Realizada a análise *in concreto* do primeiro termo aditivo, os demais poderão se basear no presente opinativo, observadas algumas restrições, elencadas mais adiante.

II - Considerações iniciais

A Orientação Normativa AGU nº 55/2014, em que se baseia a presente manifestação, assim dispõe:

O ADOGADO-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.

Em resumo, a manifestação jurídica referencial é aplicável às questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, as quais impactem na atuação do órgão consultivo ou na celeridade dos serviços administrativos e que, além disso, sejam objeto de análise meramente documental à luz da legislação aplicável.

O objetivo que se busca com a manifestação referencial parece ser, propriamente, de otimizar a tramitação processual, conferindo, a partir da eliminação de trabalhos repetitivos, maior efetividade ao esforço da consultoria jurídica, bem assim maior celeridade à consecução dos objetivos de interesse público envolvidos em cada um dos processos.

No âmbito de atuação da PF-UFSC, e, em especial, no que se refere ao exame e aprovação das minutas de termos aditivos de prorrogação de prazo de vigência de contratos de prestação de serviço é de se notar duas importantes características, quais sejam: invencível volume de trabalho, causado pela desproporção entre o porte da instituição e o número de Procuradores Federais lotados nesta casa, causa de constantes atrasos no cumprimento de prazos legais; e a padronização dos procedimentos e documentos oriundos da Administração da UFSC, que constituem os objetos do exame regulado pelo art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

O imenso volume de processos, bem como essa padronização de procedimentos e peças, somados à frequente incidência de um mesmo grupo de normas legais e infralegais sobre as referidas aditativas, independentemente das especificações do objeto, tem gerado a emissão em massa de pareceres jurídicos de conteúdo idêntico.

As análises individualizadas que precedem a confecção de tais pareceres obtêm, portanto, e quase sempre, as mesmas conclusões, mas não sem antes exigir, do limitado quadro de pessoal da Procuradoria, elevado número de profissionais e, dos mesmos, por seu turno, vasto tempo que poderia ser dedicado a solucionar questões jurídicas de maior relevância, referentes, dentre outras, à matéria de licitações e contratos.

Nítido, diante disso, o cabimento da presente manifestação jurídica referencial.

Na parte final do colacionado inciso I da ON AGU nº 55/2014, vê-se, ademais, que **competete à área técnica da entidade assessorada atestar que o assunto de determinado processo é objeto da manifestação jurídica referencial**, restando dispensada, a partir daí, do encaminhamento à PF-UFSC.

Em outras palavras, tem-se que nos casos a que se refere o presente parecer, não se deve adotar como praxe o encaminhamento dos processos para a PF-UFSC, bastando, para efeito do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, que se **ateste o acolhimento dos entendimentos nele fixados**.

Exclui-se dessa orientação, conforme antes anotado, a análise de legalidade do primeiro termo aditivo dos contratos de prestação de serviço, o qual deve ser submetido à análise in concreto.

Isso se justifica porquanto, na ocasião do primeiro aditivo, ainda que com pouca frequência, não há como ignorar a possibilidade de ocorrências ou questionamentos jurídicos e, conseqüentemente, possibilidade de variação no conteúdo dos pareceres, razão pela qual a análise *in concreto* se afigura indispensável.

Ademais, para efeito de controle de legalidade, esta Procuradoria não poderia se eximir, *ab initio*, da análise do caso concreto após o início da execução contratual, tendo em vista que tais contratos podem se estender por até 60 ou, excepcionalmente, 72 meses, em alguns casos, com vultosos efeitos financeiros.

Uma vez tecidas essas considerações, vale observar, ainda, outras restrições atinentes aos usos e efeitos do parecer referencial.

III - Das restrições ao uso da Manifestação Jurídica Referencial

A primeira restrição, já assinalada, diz respeito à possível inaplicabilidade das orientações daqui constantes em relação ao caso concreto. Nesse sentido, se o **presente parecer se destina à prorrogação de contratos de prestação de serviços comuns, a saber, serviços terceirizados, excluídas, as locações, concessões, permissões e autorizações de uso, a Administração não pode se valer do parecer referencial para outros fins**, a exemplo de contratos relativos a obras ou termos aditivos referentes a acréscimos ou supressões dos quantitativos contratados.

A segunda restrição, também já identificada, diz respeito à ocasião em que se pode utilizar o parecer referencial. Isso porque, conforme antes justificado, a primeira prorrogação contratual continua submetida à análise *in concreto* deste corpo jurídico, prestando-se o parecer referencial para a segunda prorrogação e seguintes, observadas as demais restrições.

Outra restrição, não menos importante, consiste na hipótese de haver dúvida jurídica específica ou eventual alteração das minutas e procedimentos padronizados aqui tomados como referência.

Nítido que dúvidas específicas relativas a essa matéria podem/devem continuar sendo submetidas à apreciação deste corpo jurídico, observado o protocolo estabelecido na Portaria Conjunta nº 003/2016/PF-UFSC/PGF, que regulamenta a estrutura administrativa da PF-UFSC.

Não se pode afastar, ademais, a possibilidade de que, na ocasião do primeiro termo aditivo – e diante de circunstâncias ou riscos que assim justifiquem – a Procuradoria desautorize a utilização do parecer referencial e requisite nova remessa dos autos à sua apreciação em ocasiões futuras, a exemplo de novos termos aditivos, visando à emissão de pareceres decorrentes de análise *in concreto*.

A Administração fica, também, impedida de se utilizar do parecer referencial – pelo que, se o fizer, o mesmo não terá efeito – nos casos em que este corpo jurídico rejeitar, por qualquer motivo, a prorrogação ou o termo aditivo proposto, bem como quando aprová-lo, excepcionalmente, pelo prazo necessário a que se realize determinada diligência ou nova licitação.

Em síntese, a partir da presente manifestação, e, exclusivamente, nos casos em que ela for aplicável, a **Administração da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, bem como do Hospital Universitário - HU/UFSC, poderá, verificando o teor e aplicabilidade dos entendimentos e recomendações aqui registrados, atestar, sob sua exclusiva responsabilidade, o acolhimento/cumprimento de tudo que constar deste parecer, eximindo-se, neste caso, do envio do respectivo processo ao crivo desta PF-UFSC, exceto quando:**

- a) O termo aditivo não possuir, como objeto, a prorrogação de contrato que verse sobre prestação de serviços comuns (terceirizados), excluídos, daí, as locações, concessões, permissões e autorizações de uso e outras avenças de que a Universidade não seja parte contratante;
- b) O contrato ou processo a que diga respeito contenha peculiaridade ou contorno jurídico diferenciado que implique inadequação ou extravasamento das orientações constantes deste opinativo;
- c) Tratar-se da primeira prorrogação contratual, ocasião em que deverá remeter os autos ao crivo desta Procuradoria para análise *in concreto*;
- d) Houver dúvida jurídica específica ou se alteradas as minutas e procedimentos padronizados aqui tomados como referência;
- e) A Procuradoria, na ocasião da análise do edital ou de termo aditivo anterior, tiver requisitado a remessa para emissão de pareceres *in concreto* em casos futuros, desautorizando a utilização do parecer referencial;
- f) A Procuradoria, na ocasião da análise do edital ou de termo aditivo anterior, ou, ainda, em processo conexo ou de objeto análogo, tiver rejeitado a prorrogação ou tiver aprovado, apenas, pelo prazo necessário e bastante para realização de diligência ou conclusão de novo processo licitatório.

Além das restrições acima elencadas, há que se observar aquelas listadas a título de considerações finais, ao final deste documento, bem como outras que o próprio caso concreto e a prudência inerente à atividade administrativa de Direito Público sugerir.

Feita essa explanação, passa-se ao registro das recorrentes orientações da PF-UFSC em relação ao objeto desta manifestação – que pretende ser, também, um manual de boas práticas –, tomando-se como base os procedimentos e minutas de termo aditivo de prorrogação de contratos, tal como padronizadas no âmbito da UFSC.

IV - Regularidade da formação do processo

No que concerne à formalização processual de termos aditivos, é imperioso observar o que prescreve a Orientação Normativa nº 02/2009 desta Advocacia-Geral da União:

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 em cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.

Sendo assim, todos os atos administrativos referentes à licitação, bem como à contratação e seus aditivos devem integrar o mesmo processo administrativo, físico ou eletrônico, com os eventos dispostos em ordem cronológica. Quando isso não for possível, por se tratar, por exemplo, de uma licitação de que decorreram vários contratos firmados, o novo processo deve vir acompanhado de cópia das principais peças do processo licitatório, tais como: cópia da minuta do edital, do parecer, do edital publicado, dos documentos da contratada, além de outros pertinentes.

Contudo, não se faz necessária a juntada de documentação que se restrinja ao cotidiano da execução contratual, sobretudo do ponto de vista financeiro, envolvendo, *verbi gratia*, a guarda e manuseio das notas fiscais, das

notas de empenho, bem como as trocas de mensagens rotineiras com a fiscalização, entre outros documentos meramente burocráticos, senão aqueles que atestem condições para prorrogação.

Portanto, tem-se como irregular a abertura de novos processos – novos NUPs (número único de protocolo) para cada ocorrência verificada na história daquela contratação, a exemplo de um novo processo para eventual aditivo quantitativo ou novo processo para a prorrogação.

V - Limites de contratação previstos no decreto nº 7.689, de 2012

O Decreto nº 7.689, de 2012, estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens, no âmbito do Poder Executivo federal.

Sobre isso, confira-se o seu art. 2º:

Art. 2º A celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor relativos a atividades de custeio devem ser autorizadas expressamente pelo respectivo ministro de Estado.

§ 1º Para os contratos com valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) é vedada a delegação de competência.

§ 2º Para os contratos com valores inferiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada, exclusivamente:

I - ao secretário-executivo, ou autoridade equivalente, aos dirigentes máximos das unidades diretamente subordinados aos respectivos ministros de Estado e aos dirigentes máximos das entidades vinculadas, ficando vedada a subdelegação para os contratos com valor igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

II - aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou autoridade equivalente, vedada a subdelegação, para os contratos com valores inferiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), e iguais ou superiores a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais); e

III - aos coordenadores ou chefes das unidades administrativas dos respectivos órgãos ou entidades para os contratos com valores inferiores a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

§ 3º O Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá alterar ou atualizar, a qualquer tempo, os valores estabelecidos nos §§ 1º e 2º.

Portanto, quando se tratar da celebração de novos contratos ou de prorrogações relativas à atividade de custeio com valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) deverá ser autorizada expressamente pelo respectivo ministro de Estado.

Por sua vez, as autorizações relativas aos contratos com valores inferiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) poderão ser delegadas ou subdelegadas às autoridades citadas nos incisos do § 2º, do art. 2º, supracitado.

Posteriormente, a Portaria nº 249, de 13 de junho de 2012 veio a estatuir normas complementares ao precitado Decreto, em especial, trazendo ao seu bojo a caracterização daquilo que deveria ser considerado atividade de custeio.

Veja-se, nesse norte, seu art. 3º:

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 apóiam 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.

Assim sendo, é **necessário que a Administração enquadre a atividade contratada como de custeio a partir de sua natureza**, e não por sua classificação orçamentária da despesa, adotando, em seguida, as providências necessárias, com base nos dispositivos legais mencionados.

A Administração deve se certificar, por fim, de que os valores dispostos no referido decreto não foram atualizados por outros atos normativos.

VI - Prorrogação do contrato

De acordo com o que é estatuído pelo art. 57, caput, da Lei nº 8.666/93, a duração dos contratos administrativos fica adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários.

O mesmo artigo prevê, entretanto, em seu inciso II, que os serviços executados de forma contínua poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, desde que atendidos certos requisitos previstos em lei, quais sejam: a) natureza continuada dos serviços; b) prorrogabilidade do contrato; c) vigência contratual; d) demonstração da vantajosidade; e) demonstração de interesse das partes dispendo, no caso da Administração, acerca da regularidade da execução do contrato por parte da contratada; f) disponibilidade orçamentária; g) se houver oferecimento de garantia, a necessidade de sua renovação; h) manutenção das condições iniciais de habilitação; i) justificativa formal e autorização prévia da autoridade competente.

VII - Da natureza continuada dos serviços

Antes da pretendida prorrogação, deve a Administração certificar-se de que o objeto contratual trata de serviços de natureza continuada.

Tal caracterização deve basear-se, mormente, no disposto no art. 6º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, segundo a qual:

Art. 6º Os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles que apoiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, conforme dispõe o Decreto nº 2.271/97.

Portanto, para a caracterização do serviço de natureza contínua, a Administração deve ponderar se da sua eventual interrupção decorreria considerável prejuízo ao regular andamento dos serviços públicos prestados pela autarquia na unidade envolvida, ainda que o contrato ou outros documentos relativos à licitação tratem do assunto.

VIII - Da prorrogabilidade da avença

A autorização expressa de prorrogação é elemento essencial nos contratos administrativos, podendo influenciar no interesse e nas decisões dos competidores quanto à participação no certame licitatório.

Dessa forma, não havendo previsão no edital ou no contrato, considera-se a prorrogação irregular, vez que, nessas condições, restam violados os princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

Sobre isso, versa o art. 3º da Lei 8.666/93, *in verbis*:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Portanto, para que seja possível a **prorrogação** com base no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, é imperioso que **conste previsão expressa no instrumento convocatório** (ou no contrato que o integra como anexo).

IX - Da vigência do contrato

O art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, estabelece limite de até 60 (sessenta) meses para prorrogações dos serviços de natureza contínua. Além disso, a Administração deve atentar para a previsão de prorrogabilidade no edital e no contrato, conforme explanado no tópico anterior.

Ademais, o §4º do art. 57, da mesma Lei dispõe sobre a prorrogação excepcional, a qual extrapola o referido limite até 72 (setenta e dois) meses.

Vale salientar a necessidade de autorização devidamente justificada da autoridade competente e que o evento seja imprevisível^[2], **sob pena de ilegalidade da prorrogação pretendida**.

Outrossim, a Orientação Normativa nº 03 da AGU, dispõe sobre o prazo de vigência do Contrato, bem como dos seus Aditivos, estabelecendo que órgãos jurídicos devem verificar a ocorrência, ou não, da solução de continuidade, *in verbis*:

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.

Indexação: contrato. prorrogação. ajuste. vigência. solução de continuidade. extinção. REFERÊNCIA: art. 57, inc. II, Lei nº 8.666, de 1993; Nota DECOR nº 57/2004-MMV; Acórdãos TCU 211/2008-Plenário e 100/2008-Plenário.

Por fim, em se tratando de processo que já foi prorrogado anteriormente, faz-se mister analisar cada um dos termos, a fim de verificar se todos os prazos foram respeitados.

X - Demonstração de vantajosidade para a Administração

Dentre os requisitos estampados no art. 57, II da Lei 8.666/93, inclui-se a necessidade de que a prorrogação de serviço continuado seja feita com o objetivo de obter preços e condições mais vantajosos para a Administração.

Faz-se necessária, destarte, a manifestação expressa da autoridade no sentido de que a prorrogação, já considerados os valores repactuados (se for o caso), é vantajosa técnica e economicamente para a Administração.

A Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, dispõe sobre o assunto em seu art. 30 §2º:

Art. 30. [...] § 2º Toda prorrogação de contratos será precedida da realização de pesquisas de preços de mercado ou de preços contratados por outros órgãos e entidades da Administração Pública, visando a assegurar a manutenção da contratação mais vantajosa para a Administração.

No mesmo sentido, o TCU tem se posicionado pela necessidade de a proposta ser a mais vantajosa para a Administração, o que pode ser demonstrado com a realização de pesquisa de mercado[3].

Ressalta-se, entretanto, que em situações específicas, a vantajosidade da prorrogação pode ser presumida, consoante disposto no §2º do art. 30-A da precitada Instrução Normativa nº 02/2008:

§ 2º A vantajosidade econômica para prorrogação dos contratos de serviços continuados estará assegurada, sendo dispensada a realização de pesquisa de mercado, quando o contrato contiver previsões de que:

I -os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em convenção, acordo coletivo ou em decorrência de lei;

II -os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva 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

III -no caso de 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 Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão –SLTI/MP.

Dessa forma, se cumpridas as previsões supracitadas, tal pesquisa pode ser dispensada, o que não redundaria, necessariamente, na sua dispensa.

Em qualquer caso, ainda que baseado nos dispositivos supracitados, a Administração deve justificar, devidamente, a dispensa da pesquisa de preço, enquadrando o caso nos artigos que assim autorizam.

Caso a pesquisa seja realizada, deverá observar, no que couber, as normas constantes da Instrução Normativa nº 5/2014, e alterações posteriores, bem como as orientações de que tratam o Parecer nº 609/2015/JUR/PFUFSC/PGF/AGU (manifestação jurídica referencial), constante dos autos do Processo nº 23080.043371/2015-23.

Salienta-se que a avaliação da vantajosidade econômica envolve não só o simples valor da contratação comparado com os orçamentos obtidos, devendo-se acrescentar na equação, por exemplo, todo o custo administrativo da dissolução de um contrato e a seleção e celebração de outro.

Cumprido, ainda, ressaltar o exposto na Orientação Normativa nº 54 do Advogado-Geral da União:

A aplicação das sanções de impedimento de licitar e contratar no âmbito da União (art. 7º da lei nº 10.520, de 2002) e de declaração de inidoneidade (art. 87, inc. Iv, da lei nº 8.666, de 1993) possuem efeito ex nunc, competindo à Administração, diante de contratos existentes, avaliar a imediata rescisão no caso concreto.

A possibilidade de que, ao avaliar sobre a rescisão do contrato, a Administração decida pela manutenção da avença até nova licitação, abre margem para que seja efetuada a prorrogação pelo tempo necessário até que seja feita nova contratação, de modo que se evitem os prejuízos que adviriam da interrupção do serviço.

Cediço, de qualquer forma, que tal aprovação deve ser fundamentadamente motivada nos autos, em respeito aos princípios e regras de Direito Administrativo, a exemplo do que dispõem o art. 57, § 2º, da Lei nº 8.666/93 e o art. 50, da Lei nº 9.784/99.

XI - Demonstração de interesse das partes e comprovação de regularidade na execução contratual

Vale destacar que, para que seja realizada a prorrogação, urge a manifestação prévia de concordância por parte da contratada e da unidade interessada dentro da Administração.

Recomenda-se que a manifestação da contratada seja juntada aos autos com antecedência, para que a Administração não seja surpreendida com uma declaração súbita de desinteresse, o que poderia acarretar prejuízos à continuidade dos serviços.

Por sua vez, a demonstração de interesse por parte da Administração está atrelada à manifestação, por parte do fiscal do contrato, de que os serviços estão sendo executados a contento e de que a contratada vem cumprindo com suas obrigações contratuais, sem o que pode restar prejudicada a prorrogação.

XII - Disponibilidade orçamentária

A declaração de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição que encontra amparo legal no inciso IX do art. 10 da Lei nº 8.429/92 e nos arts. 38 e 55, V da Lei nº 8.666/93:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa [...] (grifo nosso).

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: [...] V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

Os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal dispõem acerca da declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas.

Sobre esta matéria cabe citar a Orientação Normativa nº 52, do Advogado-Geral da União que versa sobre a possibilidade de se dispensar as exigências do artigo supracitado:

As despesas ordinárias e rotineiras da Administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000.

Sendo assim, a declaração de adequação orçamentária depende da natureza do objeto, podendo ser dispensada, se for o caso, quando se tratar de serviço contínuo com despesa já prevista no orçamento.

Caso o serviço contínuo refira-se a uma criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, antes da assinatura do termo aditivo, há que se anexar declaração de impacto orçamentário-financeiro, de acordo com o art. 16, I da lei supracitada.

XIII - Da renovação da garantia eventualmente oferecida

Vale ressaltar que a garantia contratual deve ser complementada nos casos de alteração do valor do contrato, e renovada caso seja exigido na celebração do ajuste.

Ademais, salienta-se que a garantia contratual deve ter, pelo menos, o mesmo prazo de vigência do contrato, devendo ser atualizada na mesma proporção que se o fizer com o valor contratual.

XIV - Da manutenção das condições iniciais de habilitação

O artigo 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93 dispõe, *in verbis*:

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

É de responsabilidade da Administração, portanto, verificar e fazer constar nos autos a conformidade com o disposto acima, sempre levando em consideração o prazo de validade dos documentos comprobatórios na ocasião da prorrogação.

A fim de se demonstrar a manutenção das condições iniciais de habilitação, faz-se necessária a apresentação de certidão negativa de débitos trabalhistas – CNDT e da certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da união.

Além disso, recomenda-se consultar o CADIN, o SICAF, o CEIS e, também, conforme recomendação do TCU constante do acórdão nº 1.793/2011-P, a consulta ao cadastro nacional de condenações cíveis por atos de improbidade administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça^[4].

XV - Da justificativa formal e autorização prévia da autoridade competente

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

XVI - Da instrução processual

Quanto à instrução processual, faz-se necessário atentar para as exigências da Lei nº 8.666/93 e, no que couber, Lei nº 9.784/99.

Acerca desse assunto, vale salientar a importância da presença das publicações dos atos de nomeação/designação dos agentes competentes – gestor, fiscais, etc. – para a atuação administrativa a fim de que, dessa forma, não reste dúvida quanto à autenticidade dos atos processuais praticados.

XVII - Da minuta de termo aditivo

Quanto à minuta do termo aditivo, vale destacar a necessidade de cláusula específica que indique o prazo inicial da prorrogação e o novo período de vigência.

A Administração deve atentar para a eventual necessidade de renovação ou complementação da garantia contratual, estabelecendo os novos valores e a data dos respectivos efeitos financeiros, caso tenha havido alteração nesse sentido.

Na hipótese de haver diferenças a serem pagas retroativamente, há a possibilidade de prever o valor total e a forma de pagamento, na cláusula referente ao pagamento.

Por fim, 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.

Conforme reiteradamente recomendado, a Administração deve evitar a inclusão de cláusulas desnecessárias, ou que repitam os valores contratados, como se daí decorresse reajuste ou revisão, restringindo o termo aditivo àquilo a que se propõe: prorrogação do prazo – observadas as condições para tanto, acima elencadas – e manutenção das demais cláusulas contratuais.

XVIII - Conclusão

Ante todo o exposto, e no caso a que se refere especificamente a presente manifestação, desde que demonstrado nos respectivos autos o acolhimento de todas as orientações acima exaradas, e realizado o procedimento previsto para que se ateste a conformidade do caso concreto ao objeto de incidência desta manifestação, tem-se como juridicamente possível, para efeito do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, o prosseguimento dos processos licitatórios sem submeter os respectivos autos ao exame e parecer individual *in concreto* da PF-UFSC, consoante autorizado pela Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

Quaisquer modificações de relevância jurídica nas minutas padrão utilizadas como referência por esta manifestação, bem como na legislação de regência, deverão suscitar exame por parte desta casa, perdendo efeito a presente análise.

A Administração deverá, ainda, adequar ao objeto deste parecer o modelo de atestado de conformidade constante dos autos do Processo nº 23080.043371/2015-23, fazendo a juntada, nos mesmos autos, da minuta padrão de termos aditivos de prorrogação de prazo de vigência, confeccionada e utilizada pela Administração até a presente data.

A responsabilidade pela observância de todas as restrições deste parecer, e de outras que o próprio caso concreto sugerir, é exclusiva da Administração requerente, e por ela ou pelo prejuízo eventualmente causado poderão responder os agentes envolvidos, caso se utilizem do parecer referencial de forma irregular ou sem a devida prudência, perícia ou atenção.

À utilização do presente parecer aplicam-se, ainda, no que couber, às orientações emitidas pela Advocacia-Geral da União e seus órgãos de execução, bem como aquelas versadas no Parecer nº 0609/2015/JUR/PFUFSC/PGF/AGU (fls. 327-337 do Processo nº 23080.043371/2015-23).

É o parecer.

A Consideração Superior.

Florianópolis, 12 de maio de 2016.

Genésio Nolli Filho
Procurador Federal

[1] Na confecção da presente peça, utilizou-se como referência as manifestações jurídicas referenciais oriundas da CJU/SP e da PF/UFPR, bem como os pareceres emitidos por esta PF/UFSC na análise de prorrogações contratuais.

[2] 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, fls. 729.

[3] “9.10.4. somente proceda à prorrogação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua quando reste demonstrado que tal opção assegure a obtenção de condições e preços mais vantajosos para a Administração, conforme preceitua o art. 57, inc. II, da Lei 8.666/93, o que deve ser evidenciado com a realização de pesquisa de mercado para serviços similares, devendo ser incluídos nos autos do respectivo processo administrativo os documentos que fundamentem a decisão;”(Acórdão 3351/2011 - Segunda Câmara – TCU)

[4] www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23080043371201523 e da chave de acesso b544b15f