



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
GABINETE

PARECER n. 00044/2020/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU

NUP: 23125.031613/2018-15

INTERESSADOS: PRO-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO DA UNIFAP - PROAD

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: Possibilidade de prorrogar a duração de contrato de serviço de agenciamento de viagens. Natureza de serviços contínuos. Hipótese prevista no art. 57, inc. II da Lei nº 8.666/93. Inexistência de óbices jurídicos. Necessidade de atendimento a recomendações da Procuradoria.

1.RELATÓRIO

1- Trata-se de minuta de aditivo encaminhada a esta Procuradoria pela PROAD com a solicitação de análise jurídica sobre a possibilidade de prorrogação de prazo do contrato firmado por esta Administração.

2- Verifica-se que o termo aditivo em avaliação tem por finalidade estender o prazo inicialmente pactuado no Contrato nº 007/2019.

3- Para a consecução de seus fins, a Administração instruiu o processo com os seguintes documentos principais:

- o Contrato n. 007/2019 com a empresa VOETUR TURISMO E REPRESENTAÇÕES LTDA. CLÁUSULA SEGUNDA- com prazo de vigência 13/05/2019 a 13/05/2020, "podendo ser prorrogado no interesse das partes até o limite de 60 (sessenta) meses;
- o Publicação do estrato no DOU em 26/06/2019;
- o Minuta do Primeiro Termo Aditivo. Prevê equivocadamente, como será melhor demonstrado abaixo, que a prorrogação da vigência ocorrerá a contar de 21 de maio de 2020;
- o Certidões da empresa;
- o MANIFESTAÇÃO Nº 38 / 2020 - DDPH. Manifestação do gestor do contrato informando que "o contrato vem sendo cumprido pelas partes, portanto, somos favoráveis a renovação e o reajuste do contrato conforme o IPCA acumulado nos últimos 12 meses".
- o Ofício 0115/2020/LIC-TUR: Manifestação de anuência na prorrogação da vigência do contrato por mais 12 meses;
- o DESPACHO Nº 8097/2020 - DGO: atesta disponibilidade orçamentária;
- o Encaminhamento à Procuradoria.

4- É o relatório.

2.ANÁLISE JURÍDICA

5- Preliminarmente, ressalte-se que a presente manifestação fundamenta-se nos artigos 11, VI, "a" e 18 da Lei Complementar nº 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), bem como no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Compete, todavia, ao administrador público a responsabilidade no que toca à conveniência e oportunidade acerca da escolha do objeto, do planejamento quantitativo e de suas características.

6- Examinando a legislação aplicável à espécie, verifica-se que o artigo 57 da Lei nº 8.666/93 estabeleceu que os contratos administrativos devem apresentar sua vigência restrita aos respectivos créditos orçamentários. O referido dispositivo, no entanto, elencou algumas exceções, dentre as quais a constante do inciso II, abaixo transcrito:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998) (g.n.)

7- Em outros termos, é possível se prorrogar os contratos cujo objeto seja a execução de serviços contínuos, desde que, por óbvio, estejam presentes os requisitos previstos na legislação vigente, conforme adiante se examina.

8- O Contrato nº 007/2019 foi firmado com vigência inicial entre 13/05/2019 a 13/05/2020. facultada a possibilidade de sua prorrogação, por meio de Termo Aditivo, por até 60 meses, na forma da sua Cláusula Segunda a seguir transcrita:

CLÁUSULA SEGUNDA — VIGÊNCIA

2.1. O prazo de vigência deste Termo de Contrato é aquele fixado no Edital, com início na data de 13/05/2019 e encerramento em 13/05/2020, podendo ser prorrogado por interesse das partes até o limite de 60 (sessenta) meses, desde que haja autorização formal da autoridade competente e observados os seguintes requisitos:

2.1.1. Os serviços tenham sido prestados regularmente;

2.1.2. A Administração mantenha interesse na realização do serviço;

2.1.3. O valor do contrato permaneça economicamente vantajoso para a Administração; e

2.1.4. A contratada manifeste expressamente interesse na prorrogação.

2.2. A CONTRATADA não tem direito subjetivo à prorrogação contratual.

2.3. A prorrogação de contrato deverá ser promovida mediante celebração de termo aditivo.

9- Prevista no contrato a possibilidade de prorrogação, a sua efetivação constitui ato discricionário da Administração Pública. Ou seja, cabe ao Poder Público contratante decidir, de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade, se realiza ou não a prorrogação.

10- Este é o entendimento manifestado pelo Tribunal de Contas da União - TCU, proferido no bojo do AC 2078-27/07-2, de relatoria do Min. Ubiratan Aguiar, na sessão realizada em 07 de agosto de 2007, conforme se vê do seguinte excerto deste julgado:

21. [...] é prerrogativa da Administração a decisão acerca da prorrogação de contratos, mas, ressalte-se, nas hipóteses de regularidade completa de procedimentos. **E, diga-se, sempre de acordo com a conveniência da Administração, tratando-se de decisão unilateral e discricionária. Ao contratado só resta a expectativa da prorrogação,** não lhe sendo assegurado, ainda que o edital mencione tal possibilidade, a certeza de prorrogação.

11- O artigo 57, II, da Lei nº 8.666/93 é regulamentado, no âmbito da Administração Pública Federal, pela Instrução Normativa SEGE/MPDG n.º 05, de 26, de maio de 2017, que, em seu Anexo IX, assim estabeleceu:

ANEXO IX

DA VIGÊNCIA E DA PRORROGAÇÃO

1. A duração dos contratos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, podendo, quando for o caso, ser prorrogada até o limite previsto no ato convocatório, observado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

1.1. O órgão ou entidade poderá estabelecer a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que seja usuária de serviço público essencial de energia elétrica, água e esgoto, serviços postais

monopolizados pela empresa brasileira de correios e telégrafos e ajustes firmados com a imprensa nacional, desde que no processo da contratação estejam explicitados os motivos que justificam a adoção do prazo indeterminado e comprovadas, a cada exercício financeiro, a estimativa de consumo e a existência de previsão de recursos orçamentários.

2. Os contratos por escopo têm vigência por período determinado, podendo excepcionalmente ser prorrogado pelo prazo necessário à conclusão do objeto, desde que justificadamente e observadas as hipóteses legais previstas no § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

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.

4. A comprovação de que trata a alínea “d” do item 3 acima deve ser precedida de análise entre os preços contratados e aqueles praticados no mercado de modo a concluir que a continuidade da contratação é mais vantajosa que a realização de uma nova licitação, sem prejuízo de eventual negociação com a contratada para adequação dos valores àqueles encontrados na pesquisa de mercado.

5. A prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente do setor de licitações, devendo ser promovida mediante celebração de termo aditivo, o qual deverá ser submetido à aprovação da consultoria jurídica do órgão ou entidade contratante.

6. Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade competente do setor de licitações, o prazo de sessenta meses de que trata o item 3 deste Anexo poderá ser prorrogado por até doze meses.

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.

8. No caso da alínea “c” do item 7 acima se os valores forem superiores aos fixados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, caberá negociação objetivando a redução de preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato.

9. A Administração deverá realizar negociação contratual para a redução e/ou eliminação dos custos fixos ou variáveis não renováveis que já tenham sido amortizados ou pagos no primeiro ano da contratação.

10. Nos contratos cuja duração, ou previsão de duração, ultrapasse um exercício financeiro, deverá ser indicado o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a

declaração de que, em termos aditivos ou apostilamentos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura.

11. A Administração não poderá prorrogar o contrato quando:

- a) os preços contratados estiverem superiores aos estabelecidos como limites em ato normativo da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, admitindo-se a negociação para redução de preços; ou
- b) a contratada tiver sido penalizada nas sanções de declaração de inidoneidade, suspensão temporária ou impedimento de licitar e contratar com poder público, observadas as abrangências de aplicação.

12. Nos contratos de prestação de serviços de natureza continuada, deve-se observar que:

- a) o prazo de vigência originário, de regra, é de 12 (doze) meses;
- b) excepcionalmente, este prazo poderá ser fixado por período superior a 12 meses, nos casos em que, diante da peculiaridade e/ou complexidade do objeto, fique tecnicamente demonstrado o benefício advindo para a Administração; e
- c) é juridicamente possível a prorrogação do Contrato por prazo diverso do contratado originalmente.

12- Dos dispositivos transcritos, extrai-se ser possível a prorrogação da vigência do contrato quando se tratar de serviço a ser executado de forma contínua. Para tanto, é necessário que a instrução processual contemple: a) demonstração de 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. Passa-se, pois, à avaliação acerca do cumprimento desses requisitos.

13- O art. 15 da Instrução Normativa SEGE/MPDG n.º 05, de 26, de maio de 2017, dispõe que "*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*".

14- Depreende-se, pelo que consta dos autos e pela prorrogação contratual já realizada, que o serviço contratado é de natureza contínua e essencial para a continuidade das atividades da Administração.

15- No que se refere ao segundo requisito legal, observa-se que o gestor do contrato declarou nos autos que a contratada vem prestando o serviço de modo satisfatório, razão pela qual manifesta concordância com a prorrogação contratual em questão.

16- Quanto à justificativa e motivo, por escrito, de que a Administração mantém interesse na realização do serviço, sugere-se que seja anexado aos autos manifestação do Pro-Reitor de Administração autorizando a prorrogação da vigência do contrato, com a exposição dos motivos para tal. Somente assim estará satisfeita a exigência traçada no art. 57, § 2º, da Lei das Licitações.

17- Conforme previsto no art. 57, II, da Lei n.º 8.666/93, a prorrogação do prazo de vigência do contrato está condicionada à obtenção de condições mais vantajosas para a Administração (vide Acórdão TCU n.º 740/04 – Plenário). Como o aditivo não prevê reajuste do preço acordado, entende-se desnecessária a realização de nova pesquisa de preços, conforme autoriza o item 7, "b", do Anexo IX da Instrução Normativa SEGE/MPDG n.º 05, de 26, de maio de 2017. De toda sorte, sugere-se que seja anexado aos autos documentos que comprovem que os valores pactuados estão em conformidade com os preços praticados no mercado.

18- Consta nos autos manifestação expressa da contratada informando sobre o interesse na prorrogação.

19- Para a comprovação da manutenção das condições de habilitação pela contratada, foram juntados aos autos os documentos. Ressalte-se, no entanto, que essa comprovação deve ocorrer no momento da celebração do termo aditivo, por meio dos seguintes documentos: Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, consultas ao SICAF, ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, ao CNJ, à Lista de

Inidôneos do Tribunal de Contas da União e ao CADIN, além da apresentação de declaração de inexistência de menor trabalhador.

20- Em relação ao requisito de que a prorrogação deve ser limitada a 60 (sessenta) meses, não se verifica qualquer impedimento, tendo em vista que se trata da primeira prorrogação contratual do referido instrumento, de sorte que ainda não se ultrapassou o limite legalmente estabelecido.

21- Merece registro, ainda, a Orientação Normativa AGU n° 03/2009, bem como a recomendação da Corte de Contas, segundo a qual “as prorrogações dos contratos só podem ocorrer se não houver interrupção do prazo, ainda que esta tenha ocorrido por um dia apenas”^[1]. Desse modo, é imprescindível que a assinatura do aditivo sob análise se dê enquanto ainda estiver em vigor o contrato em questão.

22- Ressalta-se que acerca das datas previstas na minuta, detectou-se um problema. Vejamos.

23- A Minuta do Termo Aditivo prevê na Cláusula Primeira o seguinte:

CLAUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1. O presente termo aditivo tem por objeto a alteração do prazo de vigência do contrato por mais doze (12) meses **contados de 21 de maio de 2020**, podendo ser rescindido a qualquer tempo, ocorrendo alguma hipótese prevista nos artigos 78, 79 e 80 da Lei n° 8.666/93. **(problema em negrito e sublinhado)**

24- Ocorre que o Contrato n. 007/2019, prevê em sua Cláusula Segunda (supra transcrita) que o prazo de vigência é de de 13/05/2019 e encerramento em 13/05/2020.

25- Portanto, sugere-se alteração na minuta para passar a constar a seguinte redação:

CLAUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1. O presente termo aditivo tem por objeto a alteração do prazo de vigência do contrato por mais doze (12) meses **contados de 13 de maio de 2020**, podendo ser rescindido a qualquer tempo, ocorrendo alguma hipótese prevista nos artigos 78, 79 e 80 da Lei n° 8.666/93. **(sugestão de alteração em negrito e sublinhado)**

26- Ressalta-se, ainda, que a prorrogação deve ser efetivada até 13 de maio, data em que se encerra a vigência do contrato, não em 21 de maio, como consta nos autos.

27- Quanto à exigência do item 10 do Anexo IX da Instrução Normativa SEGE/MPDG n.º 05, de 26, de maio de 2017, foi acostada aos autos manifestação da DGO atestando disponibilidade orçamentária.

28- Ademais, importa considerar o que prescreve a Instrução Normativa SEGE/MPDG n.º 05, de 26, de maio de 2017 quanto ao gerenciamento de riscos, senão vejamos:

Art. 26. O Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos.

§ 1º O Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

(...)

IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

§ 2º Para elaboração do Mapa de Riscos poderá ser observado o modelo constante do Anexo IV. (Grifamos)

29- Dessa feita, entende-se que deve a administração proceder com elaboração do Mapa de Riscos, tendo em vista a aplicabilidade da norma transcrita à fase contratual dos ajustes vigentes, e, considerando que a prorrogação contratual atende aos disposto na Instrução Normativa ao tratar de "*eventos relevantes durante a gestão do contrato*".

3. CONCLUSÃO

30- Ante o exposto, sem qualquer incursão na seara técnica, financeira ou orçamentária, e desde que atendidas as recomendações expressas nos parágrafos 16, 17, 19, 24, 25, 26 e 29 deste parecer, opina-se pela aprovação da minuta de Termo Aditivo acostada aos autos.

31- É o Parecer. Retornem os autos à origem para a adoção das providências cabíveis.

Macapá, 09 de abril de 2020.

LARISSA MOUTINHO DE MOURA MOREIRA
Procuradora-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23125031613201815 e da chave de acesso dc67d541

Documento assinado eletronicamente por LARISSA MOUTINHO DE MOURA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 406444713 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LARISSA MOUTINHO DE MOURA. Data e Hora: 09-04-2020 11:13. Número de Série: 17314458. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
