



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

PARECER n. 00119/2021/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU

NUP: 00893.000221/2021-11

INTERESSADOS: GABINETE DA REITORIA UNIFAP

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: Análise da minuta do 2º Termo Aditivo de prorrogação do prazo por mais 12 meses do contrato de PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA ARMADA – Nº 032/2020. Natureza contínua. Possibilidade nos termos do art. 57, II da Lei 8.666/93. Necessário atendimento aos requisitos legais e cumprimento de condicionantes.

Magnífico Reitor,

Relatório

1- No uso das atribuições constantes do Art. 5º e 133 da CF, na LC 73/1993 e Art. 10 da Lei 10.480/2002, anexo parecer jurídico elaborado com base nos documentos e manifestações da Autarquia, constantes dos autos, subtraindo-se análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, tendo em vista a delimitação legal de competência institucional desta Procuradoria Federal, tendo sido o processo sido enviado a esta PF/UNIFAP, por via eletrônica, sendo o último despacho identificado como DESPACHO Nº 22076/2021 - PROAD, a partir da qual consta nossa manifestação.

2- Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria visando à emissão de parecer sobre os aspectos legais da minuta do 2º Termo Aditivo de prorrogação do prazo do CONTRATO Nº 32/2020 cujo objeto é a prestação de serviços de vigilância armada no Campus Binacional, celebrado com a empresa PATENTE EMPRESA DE SEGURANÇA EIRELI.

3- O CONTRATO Nº 32/2020 está fundamentado nos termos do Edital do Pregão Eletrônico n. 6/2020, foi assinado em 12/10/2020, com prazo inicial de vigência de 12 meses contados a partir da ordem de serviço.

4- No que importa à análise, os autos vieram instruídos com:

- o Contrato n. 32/2020- digitalização incompleta;
- o EXTRATO DE CONTRATO Nº 32/2020;
- o PORTARIA Nº 1688/2020 (Tiago Vieira Araujo Assistente em Administração 2117779 Gestor(a) do Contrato);
- o Memorando eletrônico n. 54/2021;
- o MEMORANDO ELETRÔNICO Nº 13/2021 - COAP;
- o Documento no. 23125.008093/2021-69;
- o OFICIO Nº 646 / 2021 - DICONT;
- o Ofício nº 0020/2021-PATENTE;
- o MINUTA DO PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 032/2020;
- o DESPACHO Nº 9813 / 2021 - DICONT;
- o DESPACHO Nº 9929 / 2021 - PROAD;
- o DESPACHO FAVORÁVEL;
- o PARECER n. 00045/2021/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU;
- o DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00007/2021/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU;
- o DESPACHO Nº 10524 / 2021 - PROJU;
- o DESPACHO Nº 10546 / 2021 - SEGARE;
- o DESPACHO Nº 10645 / 2021 - PROAD;
- o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato;
- o MEMORANDO ELETRÔNICO Nº 24/2021 - COAP;
- o EXTRATO DE CONTRATO Nº 32/2020;
- o PARECER Nº 638/2021 - COGEP;
- o DESPACHO Nº 19015/2021 - COGE;

- o DESPACHO Nº 19197/2021 - DIRG/CAMPUS B;
- o DESPACHO Nº 19254/2021 - PROA;
- o Ofício nº 048/2021-PATENTE;
- o RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO TÉCNICA Nº 158/2021 - COGEP;
- o RELATÓRIO DE GESTÃO Nº 6/2021 - COGE;
- o DESPACHO Nº 20480/2021 - DIRG/CAMPUS B;
- o DESPACHO Nº 20521/2021 - PROAD;
- o SICAF- **possui pendências com a receitas estadual e municipal, bem como pendência na qualificação econômico-financeira;**
- o CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS TRABALHISTAS;
- o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO CERTIDÃO NEGATIVA DE LICITANTES INIDÔNEOS;
- o Certidão Portal da Transparência;
- o Certidão Improbidade;
- o CERTIDÃO NEGATIVA DE DISTRIBUIÇÃO (AÇÕES DE FALÊNCIAS E RECUPERAÇÕES JUDICIAIS) 1ª e 2ª Instâncias;
- o MINUTA DE TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 032/2020: "Renova-se o prazo de vigência do contrato nº 32/2020 por mais 12 (doze) meses, para vigorar no período de 31/10/2021 a 31/10/2022";
- o DESPACHO Nº 20875/2021 - DICONT;
- o DESPACHO Nº 20943/2021 - PROAD;
- o DESPACHO Nº 21646/2021 - REITORIA;
- o COTA n. 00125/2021/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU;
- o CONTRATO Nº 32/2020- integral;
- o DESPACHO Nº 22076/2021 - PROAD.

5- É o relato do essencial.

6- Por oportuno, sublinhe-se que a presente análise jurídica se restringe à minuta do 2º Termo Aditivo e não importa em análise das fases já superadas do processo, por terem sido, à época, objeto de apreciação da PF/UNIFAP, ficando sob a integral responsabilidade da Administração o prosseguimento do feito e a instrução dos autos na forma orientada pela Setorial Jurídica.

7- Ressalte-se, outrossim, que o exame desta Procuradoria Federal se dá nos termos do art. 10, § 1º, da Lei 10.480/2002, subtraindo-se análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal de competência institucional deste órgão.

Verificação Preliminar

8- Em atendimento à Orientação Normativa nº 03/2009 do Advogado-Geral da União, na análise que se posta deve-se verificar se houve algum fato capaz de extinguir o ajuste, tal como a extrapolação do atual prazo de vigência ou a ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes:

"ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 1º DE ABRIL DE 2009 – 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 00400.015975/2008-95, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993: 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." (Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.)

9- Neste sentido, verifica-se que o ajuste ainda se encontra vigente até o dia 30/10/2021.

10- Estando o contrato vigente, existe a possibilidade de análise da minuta de prorrogação apresentada.

Análise jurídica da prorrogação

11- Para o exame da prorrogação pretendida e o enquadramento legal dos fatos apresentados, é imprescindível a classificação do objeto contratual, quanto à sua natureza. Neste sentido, a manifestação do setor responsável pela gestão do contrato define como serviços de natureza contínua.

12- A Lei de Licitações também exige que a dilação de prazo seja expressamente justificada e aprovada pela autoridade competente (art. 57, § 2º).

13- Em atendimento, consta nos autos o Relatório Técnico Renovação justificando os motivos da renovação, bem como consta nos autos o DESPACHO Nº 21646/2021 - REITORIA em que há a aprovação da autoridade competente.

14- Em regra, a duração dos contratos dessa natureza (serviços contínuos) não pode superar o limite de 60 (sessenta) meses, por imposição da Lei nº 8.666/1993. No caso em tela, a prorrogação pretendida não acarreta a extrapolação desse limite.

15- Ainda quanto às justificativas técnicas apresentadas, lembre-se que não está na seara da Procuradoria avaliá-las ou emitir juízo sobre a necessidade de prorrogar o ajuste, pois essa tarefa envolve aspectos de caráter eminentemente técnicos, além de ponderação de conveniência e oportunidade. São, por isso, de competência exclusiva da Administração.

16- Cumpre, porém, alertar que a “teoria dos motivos determinantes” preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos.

17- É recomendado, outrossim, que seja anexado aos autos relatório emitido pela fiscalização do contrato, abordando o cumprimento das cláusulas contratuais pelo contratado, os valores já pagos e a avaliação da qualidade dos serviços prestados até o presente momento, inclusive no que tange à eficiência e à economicidade.

18- Prosseguindo na análise jurídica do feito, cabe salientar que o art. 57, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993 (que trata da prorrogação dos contratos contínuos) está regulamentado pela nova Instrução Normativa n.05/2017 .

19- Da exposição dos fatos e conjugados com as disposições da Lei nº 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU sobre o assunto, extraem-se outros requisitos a serem preenchidos com vistas à regularidade da prorrogação do prazo contratual, a saber: 1) existência de previsão contratual admitindo a possibilidade de prorrogação; 2) interesse da Administração na continuidade dos serviços; 3) interesse expresso da contratada na prorrogação; 4) limite total de vigência de 60 meses; 5) prestação regular dos serviços até o momento; 6) obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração; 7) redução ou eliminação dos custos já pagos no primeiro ano; 8) respeito aos limites de preços estabelecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e 9) aprovação formal pela autoridade competente; 10) Manutenção da condições iniciais de habilitação pela contratada.

20- Pode-se considerar a demonstração do interesse da Administração na continuidade dos serviços e a aprovação formal pela autoridade competente supridas pela apresentação da motivação e aprovação da proposta, já comentadas. Também o limite da vigência (requisito nº 4) foi exaustivamente exposto. Os demais requisitos serão a seguir tratados.

Da previsão contratual admitindo a possibilidade de prorrogação

21- A Cláusula Segunda do Contrato permite a prorrogação da vigência, estabelecendo as condições a serem observadas no momento da prorrogação, **devendo o setor responsável atestar se os requisitos definidos foram cumpridos.**

Interesse expresso da contratada na prorrogação

22- Constata-se que há interesse por parte da empresa contratada na continuidade do contrato, haja vista o teor do Ofício nº 0020/2021-PATENTE.

Prestação regular dos serviços até o momento

23- O fiscal do contrato declara que a empresa vem prestando os serviços a contento, de forma eficiente e de acordo com as cláusulas contratuais. **Recomenda-se, outrossim, a juntada do relatório emitido pela fiscalização do contrato, abordando, dentre outros aspectos, o cumprimento das cláusulas contratuais pelo contratado, os valores já pagos e a avaliação da qualidade dos serviços prestados até o presente momento, inclusive no que tange à eficiência e à economicidade.**

Obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração

24- A área técnica não providenciou a análise da vantagem financeira da prorrogação de acordo com a Instrução Normativa n. 05/2017, esclarecendo que nos casos de contratação de serviços continuados de limpeza, conservação e vigilância, os valores da 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, O QUE DEVE SER PROVIDENCIADO.

25- As análises da vantagem econômica da prorrogação eram sempre baseados nos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP

26- Mas a Portaria 21.262/2020 revogou a Portaria 213, de 25/09/2017 que estabelecia os limites a para os contratos de limpeza e conservação, o que levou a analisar a questão seguindo orientação de Parecer Referencial da AGU.

27- Sobre a vantagem da prorrogação definiu o art.57 da Lei n.8666/93 que a Administração poderá prorrogar o contrato de natureza contínua desde que fique comprovado que a prorrogação obterá preços e condições mais vantajosas para o erário. Portanto, trata-se de requisito não atendido nos autos. Importante, portanto, demonstrar esta economicidade.

Comprovação de disponibilidade orçamentária

28- O reflexo financeiro ocasionado pela prorrogação requer, ainda, a comprovação de disponibilidade orçamentária para custear o dispêndio no qual se incorrerá. No entanto, não foi juntada aos autos a declaração de existência de recursos orçamentários necessários à prorrogação, e que essa possui adequação financeira e orçamentária com a LOA e compatibilidade com o PPA e LDO, O QUE DEVE SER PROVIDENCIADO.

29- Ainda quanto ao aspecto financeiro, convém asseverar que o art. 60 da Lei nº 4.320/64 veda a realização de despesa sem prévio empenho. Assim, os autos deverão ser oportunamente instruídos com as Notas de Empenho vinculadas ao Contrato em epígrafe, com valores suficientes para cobertura das despesas a serem executadas no presente exercício, referentes à etapa prorrogada.

30- A depender da natureza da ação orçamentária indicada, deverão ser apresentadas também a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e a declaração do ordenador da despesa sobre a compatibilidade desse aumento com o PPA, a LDO e a LOA, nos termos do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000.

31- Impende destacar ainda que consoante preceitua o § 1º do art. 167 da Constituição Federal, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Da manutenção das condições iniciais de habilitação pela empresa contratada

32- Deverá ser verificada a situação da empresa junto ao SIASG/SICAF, fiscalizado o cumprimento das obrigações trabalhistas e verificado se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação (técnica, financeira e econômica).

33- Quanto à manutenção das condições de habilitação da contratada, a Administração juntou aos autos certidões, sendo que constam pendências, que devem ser sanadas antes da assinatura do contrato.

34- Em razão da natureza do serviço prestado, deverá também ser verificado se a empresa continua autorizada pelo Ministério da Justiça a prestar o serviço de vigilância armada.

35- A Lei de Licitações exige, outrossim, que a empresa tenha as mesmas condições financeiras e de habilitação da época da licitação, devendo ser verificado se a empresa reúne estas condições.

36- Esta avaliação, dada a sua natureza eminentemente técnico-administrativa, insere-se no âmbito de atribuições do administrador público, não cabendo a esta Procuradoria adentrar no mérito da análise.

Do reflexo financeiro da prorrogação

37- A renovação dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços contínuos necessariamente acarretará o aumento de valor do ajuste, para remunerar a empresa pela nova etapa de execução. A matéria tem fundamento legal no inciso II, alínea "d" e § 6º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, que dispõe:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II - por acordo das partes:

(...)

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

(...)

§6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

38- Trata-se de acréscimo de valor exclusivamente destinado a suportar as despesas acarretadas pela dilação temporal do ajuste, sobre o qual não incide o limite de alteração de valor prescrito no § 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

39- **Compete, então, à Administração demonstrar objetivamente o nexo entre o *quantum* a ser acrescido e a nova etapa de execução, por meio de planilhas detalhadas da composição dos custos.**

40- **Interessa lembrar que os custos não renováveis já pagos ou amortizados no primeiro ano da contratação deverão ser eliminados, como condição para a renovação contratual.**

41- **O reflexo financeiro ocasionado pela prorrogação requer, ainda, a comprovação de disponibilidade orçamentária para custear o dispêndio no qual se incorrerá. Nesse intuito, necessita que seja anexada aos autos referida declaração.**

42- **Ainda quanto ao aspecto financeiro, convém asseverar que o art. 60 da Lei nº 4.320/64 veda a realização de despesa sem prévio empenho. Assim, os autos deverão ser oportunamente instruídos com as Notas de Empenho vinculadas ao Contrato com valores suficientes para cobertura das despesas a serem executadas no presente exercício, referentes à etapa prorrogada.**

43- **A depender da natureza da ação orçamentária indicada, deverão ser apresentadas também a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e a declaração do ordenador da despesa sobre a compatibilidade desse aumento com o PPA, a LDO e a LOA, nos termos do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000.**

44- 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 explica que tal documentação será necessária quando a ação indicada for considerada “projeto”. Vejamos a Ementa da manifestação:

EMENTA. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL INTELIGÊNCIA DO ART. 16, INCISOS I E II. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

I. A estimativa de impacto orçamentário financeiro e a declaração do ordenador da despesa somente devem ser exigidas quando a ação que ampara a despesa foi classificada como projeto na Lei Orçamentária Anual.

II. Caso a Administração Pública não tenha informado a classificação da ação por tipo, a Consultoria deverá exigir manifestação da Administração Pública sobre a natureza da ação que suporta a despesa.

III. Se a ação for considerada projeto, a licitação e o empenho somente poderão ser realizados se forem elaboradas, previamente, a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador da despesa de compatibilidade do aumento da despesa com o PPA, a LDO e a LOA.

Aspectos formais da minuta

45- Quantos aos aspectos formais da minuta, nota-se que não necessita de ajuste.

Conclusão

47- Ante o exposto, considerando a análise formal da minuta do 1º Termo Aditivo, podemos concluir, que a prorrogação do contrato identificado na epígrafe encontra respaldo legal, **desde que atendidas previamente as questões pontuadas neste parecer, em especial os itens 17, 21, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42 e 43.**

Macapá, 26 de outubro de 2021.

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) 00893000221202111 e da chave de acesso 690af903

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 753731212 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>.

