



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ

PARECER Nº 109/2017/PF-UFOPA/PGF/AGU

PROCESSO Nº 23204.001561/2016-19

INTERESSADA: Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação UFOPA

ASSUNTO: Proposta de aditamento ao Contrato nº 012/2016, celebrados entre esta Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA e a empresa HEWLETT-PACKARD BRASIL LTDA., respectivamente; com vistas à prorrogação de vigência e ao reajuste de preços.

- I. Aditivo ao Contrato nº 012/2016, celebrados entre esta Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA e a empresa Hewlett-Packard Brasil LTDA;
- II. Prorrogação do prazo de vigência fundamentada no art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993;
- III. Reajuste de preços;
- IV. Prestação de serviços de pós-garantia dos equipamentos e softwares do *HP BladeSystem BLc7000, Storage EVA 4400* e unidade de fita *StorageWorks MSL2024Tape Library*;
- V. Pela possibilidade de celebração do instrumento, desde que atendidas às recomendações deste opinativo.

Ao CTIC,

I – RELATÓRIO

1. Tratam os autos de proposta de celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato nº 012/2016, celebrado entre a Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA e a empresa HEWLETT-PACKARD BRASIL LTDA, respectivamente, cujo objeto é a prestação de serviços exclusivos de pós-garantia dos equipamentos e softwares do *HP BladeSystem BLc7000, Storage EVA 4400* e unidade de fita *StorageWorks MSL2024Tape Library*.
2. Os termos aditivos objetivam a prorrogação do prazo de vigência contratual do contrato nº 012/2016, com previsão e de início em 29 de julho de 2017 e término em 28 de julho de 2018, além de reajuste de preços.
3. Os autos estão instruídos, dentre outros documentos, com os seguintes, juntados ao quinto volume do processo em epígrafe:
 - Parecer Técnico sobre a renovação do Contrato nº 012/2016 (folhas 311 a 313);
 - Ofício 007/2017 – CTIC/UFOPA, solicitando manifestação da empresa sobre a prorrogação do contrato nº 012/2016 (folhas 314);

V

- Manifestação da empresa informando interesse na prorrogação contratual e solicitando a aplicação da cláusula de reajuste (folha 315);
 - Resposta da empresa contratada à solicitação da UFOPA (folha 316 a 337);
 - Certidões negativas da previdência social, de débitos trabalhistas e certificado de regularidade do FGTS (folhas 338 a 343);
 - Autorização Prévia para abertura do procedimento de aditivo de prazo (folhas 350);
 - Informações sobre o reajuste de preços (folhas 351 e 352);
 - Informações sobre o índice de reajuste (folha 353);
 - Minuta do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 12/2016.
4. O despacho de folhas 355 encaminhou os autos a esta Procuradoria
5. É o relatório.

II – ANÁLISE

6. Destaca-se, inicialmente, que esta Procuradoria Federal não tem atribuição para proceder à auditoria dos atos instrutórios do presente processo, atribuição esta própria dos órgãos de controle, externo e interno.

7. A presente manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, visto que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal, o art. 10 da Lei nº 10.480/2002, o art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e a Portaria PGF nº 526/2013, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, assim como os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários. A Boa Prática Consultiva – BPC nº 07¹, editada pela Advocacia-Geral da União – AGU, corrobora o presente entendimento:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

8. Importa frisar, pois, que não compete a esta Procuradoria apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do administrador, tampouco analisar os atos, as especificações e as fundamentações de ordem técnica explicitados para justificar a celebração do aditivo em epígrafe.

9. Este Órgão Jurídico não tem habilitação nem competência para interpretar ou analisar as justificativas apresentadas pela área técnica desta Universidade, cabendo-nos, apenas, alertar para a necessidade de atender à jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU e demais normas aplicáveis à matéria.

¹ Manual de Boas Prática Consultivas. 2ª edição. Brasília: AGU, 2012, p. 10. Disponível em: <http://agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=153380&id_site=1104&aberto=&fechado=>



10. Desta feita, esta Procuradoria Federal parte da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos, imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

11. De fato, presume-se que as questões técnicas contidas no presente processo tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros seguros, para a melhor consecução do interesse público.

12. Destaque-se, também, que parte das observações expendidas por esta Procuradoria não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade assessorada, e não vinculá-la. O acatamento ou não das recomendações decorre do exercício da competência discricionária da autoridade administrativa. Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva da autoridade competente.

13. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada agente público observar se os seus atos estão dentro de seu ramo de competência.

II.1 – DA HIGIDEZ DO VÍNCULO CONTRATUAL

14. Inicialmente, quanto à análise da prorrogação de vigência dos contratos, cumpre evidenciar a Orientação Normativa nº 03/2009, da Advocacia-Geral da União – AGU:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 1º DE ABRIL DE 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.

(...)

15. A Orientação Normativa AGU nº 03/2009, de observância obrigatória quando da prolação de manifestações na seara consultiva, estabelece, como pressuposto para as prorrogações contratuais, a comprovação da higidez do vínculo contratual. Isso porque, vencido o contrato (e, portanto, extinto), resta impossibilitada sua prorrogação, ou seja, ultrapassado o prazo de vigência contratual, não há viabilidade jurídica de prorrogação de prazo.

16. Essa também é a recomendação do Tribunal de Contas da União – TCU:

“3.8. firme aditivos a contratos durante o respectivo período de vigência, ante a ausência de amparo legal para promover qualquer tipo de alteração após expirado seu prazo, nos termos do item 9.1.3 do Acórdão 1542/2003 – Plenário.”²

17. Conforme consta dos autos, o Contrato nº 012/2016 tem como data final de vigência o dia 28/07/2017, estando, portanto, em plena vigência, apto a ser prorrogado. **É imprescindível que a assinatura do termo aditivo em epigrafe ocorra enquanto ainda estiverem**

² Fonte: TCU. Processo nº TC-012.938/2005-0. Acórdão nº 1012/2006 – 2ª Câmara.

em vigor o instrumento contratual, isto é, até o dia 28/07/2017, a fim de se evitar a chamada "solução de continuidade", hipótese que configurará a extinção do ajuste, impedindo a sua prorrogação.

II.2 – DA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL FUNDAMENTADA NO ART. 57, II, DA LEI Nº 8.666/1993

18. Tratam os autos do Primeiro Aditivo ao Contrato nº 012/2016 (minuta em folhas 354 e verso), buscando a prorrogação da vigência contratual por mais 12 (doze) meses, com início em 29/07/2017 e término em 28/07/2018 (CLÁUSULA TERCEIRA – DA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA).

19. O Contrato nº 012/2016, em sua CLÁUSULA OITAVA – DA VIGÊNCIA (folha 283), preveem a possibilidade de prorrogação do prazo de vigência contratual, ao dispor que o ajuste tem duração de 12 (doze) meses, a contar da assinatura do contrato, podendo, por interesse da Administração, ser prorrogado por períodos sucessivos, limitado a sua duração a 60 (sessenta) meses, nos termos do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/1993.

20. Observa-se que a disposição contratual prevê fundamento legal específico a ensejar a prorrogação de vigência, qual seja o art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993 (prestação de serviços a serem executados de forma contínua). A minuta do aditivo fundamenta a prorrogação de prazo nesse mesmo dispositivo.

21. No que tange à prorrogação de vigência do prazo contratual, a Lei nº 8.666/1993, que instituiu as normas para licitações e contratos da Administração Pública, dispõe em seu artigo 57:

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;

(...)

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 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.

22. Vê-se, pois, que existem contratos que podem sofrer ampliação do prazo de vigência contratual para além do exercício financeiro em que foram celebrados, enquanto outros ficam circunscritos ao exercício em foram ajustados. Entretanto, no mais das vezes, para que ocorra a aludida prorrogação, é necessário que tenha havido previsão editalícia/contratual nesse sentido, como ocorre no caso vertente.

23. Assim, em regra, a duração dos contratos administrativos fica adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários. Essa é a dicção do *caput* do art. 57, da Lei



nº 8.666/1993. Entretanto, os incisos desse artigo excepcionam algumas hipóteses, admitindo prorrogações, desde que atendidos alguns pressupostos.

24. A própria lei, sensível à vantagem trazida pela continuidade dos contratos de prestação de serviços de forma contínua, como é o caso da prestação de serviços de apoio à execução de atividades contínuas e rotineiras, admite sua prorrogação pelo prazo máximo de 60 (sessenta) meses, nos termos do art. 57, II.

25. Essa possibilidade de prorrogação de vigência contratual diz respeito a contratos administrativos de natureza continuada, isto é, contratos referentes à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, os quais 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 60 (sessenta) meses.

26. Ademais, determina a lei que as prorrogações devem observar períodos iguais e sucessivos. Entendemos que 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 evidenciem que a prorrogação será eficaz se for mantida em período menor ou maior daquele inicialmente fixado ou anteriormente estabelecido mediante aditamento.

27. A mesma flexibilização foi adotada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, 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).

28. Nessa seara, sobre contratos administrativos de serviços contínuos, a Advocacia-Geral da União – AGU editou a seguinte Orientação Normativa:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 38, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2011

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;
- C) É JURIDICAMENTE POSSÍVEL A PRORROGAÇÃO DO CONTRATO POR PRAZO DIVERSO DO CONTRATADO ORIGINALMENTE.

29. Quanto à conceituação, caracterização e abrangência dos contratos de execução continuada, esta é a doutrina de Marçal Justen Filho³:

³ *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 831.



A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo⁴ abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro.

Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também as necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades de menor relevância (tal como limpeza, por exemplo). O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço.

30. A Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, que disciplina a contratação de serviços pela Administração, em seu Anexo I conceitua SERVIÇOS CONTINUADOS como aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente; ao passo que, SERVIÇOS NÃO CONTINUADOS são aqueles que têm como escopo a obtenção de produtos específicos em um período pré-determinado (XXI e XXII).

31. No seu art. 6º, essa mesma Instrução Normativa informa que *"os serviços continuados que podem ser contratados de Quartos 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"*.

32. Por sua vez, o Tribunal de Contas da União – TCU já destacou que *"as características necessárias para que um serviço seja considerado contínuo são: essencialidade, execução de forma contínua, de longa duração e possibilidade de que o fracionamento em períodos venha a prejudicar a execução do serviço"* (Ata nº 12, de 14 de abril de 2010 – Plenário TCU)⁵.

33. Portanto, o caráter contínuo de um serviço é determinado por sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

34. A partir dos conceitos acima, incumbe ao setor técnico competente exarar despacho administrativo, motivado e fundamentado, definindo se a prestação do serviço objeto dos contratos administrativos em apreço tem natureza contínua, de modo a justificar o enquadramento das prorrogações pretendidas no prazo do art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993. O enquadramento de um serviço como continuado é ato que se encontra na esfera da Administração, de acordo com as necessidades específicas da UFOPA.

35. Embora o legislador tenha utilizado a expressão "prorrogação", ao tratar da questão, verifica-se que a continuidade do contrato por um novo período, no caso de 12 (doze) meses, implica a formulação de uma nova relação contratual, sem necessidade de licitação,

⁴ Art. 57, II, Lei nº 8.666/1993, conforme página 831 da obra.

⁵ Também é do TCU a seguinte orientação sobre a conceituação dos serviços de natureza contínua:

Serviços de natureza contínua são serviços auxiliares e necessários a Administração no desempenho das respectivas atribuições. São aqueles que, se interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro. O que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros. São exemplos de serviços de natureza contínua: vigilância, limpeza e conservação, manutenção elétrica, manutenção de elevadores, manutenção de veículos etc. Em processo próprio, deve a Administração definir e justificar quais outros serviços contínuos necessita para desenvolver as atividades que lhe são peculiares. (Licitações e Contratos. Orientações e Jurisprudência do TCU. 4ª ed. Brasília, 2010. p. 772)



por autorização legal, em decorrência da vantajosidade que tal continuidade poderá trazer para a Administração.

36. No caso da prorrogação do art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993, explica Marçal Justen Filho⁶ que não se está diante de uma "prorrogação propriamente dita dos prazos", como a do art. 57, §1º, mas de uma verdadeira "renovação da contratação", pois há a necessária presença do elemento volitivo de ambas as partes para que a prorrogação se torne juridicamente válida. Vejamos:

Na disciplina original do inc. II do art. 57, não existia problema de alteração do prazo originalmente fixado. Afinal, o dispositivo facultava que a contratação fosse pactuada desde logo por um prazo mais longo, sem qualquer referência à alteração do prazo de sua vigência.

Como visto, alterou-se a disciplina original e determinou-se que o contrato poderia ser pactuado por um certo prazo, o qual poderia ser alterado posteriormente. Mas a nova redação adotada não esclareceu, de modo preciso, a natureza jurídica dessa modificação do prazo original. Adotou-se a terminologia "prorrogação", a qual é muito imprecisa.

Em princípio, a prorrogação consiste na pura e simples alteração do prazo original de vigência, fixando-se um período de tempo mais longo para a execução das obrigações contempladas no contrato. Ora, a disciplina do art. 57, inc. II, não consiste propriamente numa prorrogação de prazo. Trata-se, muito mais, de uma renovação contratual. Assim se passa porque a "prorrogação" exige a concordância de ambas as partes, surgindo a alternativa para qualquer uma delas rejeitar a extensão da vigência por outro período de tempo.

Essa orientação se aplica inclusive à hipótese do § 4º.

37. Tanto é assim que o art. 30-A, § 5º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 veda a prorrogação de contrato de prestação de serviços continuados com empresa declarada inidônea ou suspensa no âmbito da União ou do próprio órgão contratante, enquanto perdurarem os efeitos⁷.

38. Então, antes da celebração dos presentes aditivos contratuais, deve a Administração realizar consulta no SICAF, na busca de possíveis impedimentos das empresas contratadas que possam impossibilitar a renovação contratual.

39. Quanto à vigência e prorrogação dos contratos administrativos de serviços contínuos, têm-se também os seguintes dispositivos da IN SLTI/MPOG nº 02/2008:

DA VIGÊNCIA DOS CONTRATOS

Art. 30. 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 8.666/93.

§ 1º O prazo mínimo previsto para início da prestação de serviço continuado com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada deverá ser o suficiente de modo a possibilitar a preparação do prestador para o fiel cumprimento do contrato.

§ 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**

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2009, p. 700.

⁷ Art. 30-A Nas contratações de serviço continuado, o contratado não tem direito subjetivo à prorrogação contratual, que objetiva a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, conforme estabelece o art. 57, inciso II da Lei nº 8.666, de 1993.

(...)

§ 2º A Administração não poderá prorrogar o contrato quando:

(...)

II - a contratada tiver sido declarada inidônea ou suspensa no âmbito da União ou do próprio órgão contratante, enquanto perdurarem os efeitos.

Pública, visando a assegurar a manutenção da contratação mais vantajosa para a Administração.

§ 3º A prorrogação de contrato, quando vantajosa para a Administração, deverá ser promovida mediante celebração de termo aditivo, o qual deverá ser submetido à aprovação da consultoria jurídica do órgão ou entidade contratante.

§ 4º Nos contratos cuja duração, ou previsão de duração, ultrapasse um exercício financeiro, indicar-se-á o crédito e 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.

Art. 30-A. Nas contratações de serviço continuado, o contratado não tem direito subjetivo à prorrogação contratual, que objetiva a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, conforme estabelece o art. 57, inciso II da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º Os contratos de serviços de natureza continuada poderão ser prorrogados, a cada 12 (doze) meses, até o limite de 60 (sessenta) meses, quando comprovadamente vantajosos para a Administração, desde que haja autorização formal da autoridade competente e observados os seguintes requisitos:

I - os serviços tenham sido prestados regularmente;

II - a Administração mantenha interesse na realização do serviço;

III - o valor do contrato permaneça economicamente vantajoso para a Administração; e

IV - a contratada manifeste expressamente interesse na prorrogação.

§ 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.

§ 3º No caso do inciso III do §2º, se os valores forem superiores aos fixados pela SLTI/MP, caberá negociação objetivando a redução de preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato.

§ 4º 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.

§ 5º A Administração não poderá prorrogar o contrato quando:

I - os preços estiverem superiores aos estabelecidos como limites pelas Portarias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, admitindo-se a negociação para redução de preços; ou

II - a contratada tiver sido declarada inidônea ou suspensa no âmbito da União ou do próprio órgão contratante, enquanto perdurarem os efeitos.

40. É necessário que a Administração cumpra integralmente, no que couber, as recomendações contidas nos arts. 30 e 30-A da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008. Algumas de suas disposições serão tratadas no decorrer deste parecer.

II.3 - DA PESQUISA DE PREÇOS

41. A dilação do prazo é uma faculdade da Administração que somente deve ser exercida quando cumpridos os requisitos exigidos em lei. Um desses requisitos é a comprovação de que as condições e os preços continuam vantajosos para a Administração.



42. Toda prorrogação de contratos será precedida da realização de pesquisas de preços, visando a assegurar a manutenção da contratação mais vantajosa para a Administração. Frisa-se, portanto, ser necessária a comprovação, por meio de pesquisas de preços, que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração. A IN SLTI/MPOG nº 02/2008 e a Lei nº 8.666/1993 são claras ao dispor que a prorrogação contratual “objetiva a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração”.

43. Dispõe o art. 30-A, § 2º, da Instrução Normativa nº 02/2008 do MPOG, que a pesquisa de preços para prorrogação de contratos de serviços continuados poderá ser dispensada, se cumpridos os requisitos dispostos no citado dispositivo normativo (vide tal dispositivo).

44. Ainda segundo a Instrução Normativa nº 02/2008 do MPOG (§ 4º do art. 30-A), sugere-se que a Administração, se for o caso, realize a negociação contratual para a redução/eliminação dos custos fixos ou variáveis não renováveis que já tenham sido amortizados ou pagos no primeiro ano da contratação, sob pena de não renovação do contrato.

45. A pesquisa de preços a ser realizada pela Administração permite a correta estimativa dos preços praticados no contrato e serve de balizamento para a análise da prorrogação em harmonia com as determinações legais. Com a pesquisa de preços irá se estabelecer o valor estimado de mercado e confrontá-lo com o preço da contratação, de modo a se concluir se a prorrogação da vigência do prazo contratual traz de fato vantagens para a Administração.

46. Em 27 de junho de 2014, a Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MPOG emitiu a Instrução Normativa nº 05/2014, destinada a dispor sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, prevendo no seu art. 2º o seguinte:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros: (Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;

II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou

IV - pesquisa com os fornecedores.

§ 1º No caso do inciso I será admitida a pesquisa de um único preço. (Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

§ 2º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos. (Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)

§ 3º A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não o disposto no § 2º, deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente

§ 4º No caso do inciso IV, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 5º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

§ 6º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

47. Pela leitura desse dispositivo, tem-se que a IN SLTI/MPOG nº 05/2014 considera ser juridicamente viável a eleição de APENAS UM dos parâmetros indicados nos incisos I a IV

para a formação do preço estimado da contratação, já que é clara ao determinar que “a pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de **um** dos seguintes parâmetros: I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br; II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou IV - pesquisa com os fornecedores”.

48. Através do Caderno de Logística – Pesquisa de Preços – Versão 1.0 de abril de 2014 (Guia de orientação sobre a Instrução Normativa nº 5/2014 – SLTI/MP que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral)⁸, a SLTI/MPOG trouxe as orientações a seguir, *in verbis*:

MÉTODOS DE PESQUISA DE PREÇOS

A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos parâmetros a seguir: I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br; II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou IV - pesquisa com os fornecedores.

O gestor deve optar pela forma que melhor atenda ao objeto a ser contratado e à realidade local, lembrando que no caso do inciso I (Portal de Compras Governamentais) será admitida a pesquisa de um único preço.

Na utilização de quaisquer destes métodos é importante o órgão fazer constar formalmente nos autos, os parâmetros introduzidos (ex: as palavras chaves, o período, as especificações etc.) com a impressão da página da web e os documentos que julgar necessários; fazendo constar ainda os dados inerentes à pesquisa, tais como: responsável pela pesquisa, órgão consultado, nº da licitação, meio de consulta, data da pesquisa, URL do site, CNPJ do fornecedor, quantidade e especificação do objeto, dentre outros.

Vejamos a seguir como proceder à pesquisa pelos métodos apresentados na norma.⁹

49. Por sua vez, o TCU, interpretando o conteúdo da Instrução Normativa nº 5/2014 – SLTI/MPOG, que permite a utilização de apenas um dos parâmetros de pesquisa de preços, emitiu as seguintes decisões nos Acórdãos nº 2.816/2014 e 1445/2015, ambos do Plenário do Tribunal:

Acórdão 2.816/2014 – Plenário TCU:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre supostas irregularidades praticadas por empresas que estariam agindo em conluio em licitações públicas realizadas no âmbito da Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 169, inciso V, 237, inciso VII, e 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, em:

9.2. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do

⁸ Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/gestor-de-compras/cadernos-de-logistica>>. Nessa página no site de Compras Governamentais estão também disponibilizados cadernos de logística sobre contratações de serviços de Vigilância, Limpeza, Transporte, Reprografia, além de outros assuntos como Sanções Administrativas em Licitações e Contratos (I e II), RDC e Conta Vinculada, os quais são criados para auxiliar na adequada atuação da Administração, sendo de extrema importância a leitura desses manuais.

⁹ A partir daí o Caderno de Logística passa a dispor sobre como se proceder à pesquisa por cada um dos parâmetros indicados na Instrução Normativa nº 5/2014 – SLTI/MPOG.



Planejamento Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União que:

9.2.1. orientem os órgãos, entidades e secretarias administrativas que lhe estão vinculados ou subordinados sobre as cautelas a serem adotadas no planejamento de contratações de empresas para prestação de serviços de organização de eventos, de modo a não restringir a pesquisa de preços às cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando também outros parâmetros, conforme previsto no art. 2º da IN SLTI/MP 5/2014, c/c o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993;
9.2.2. promovam ações de treinamento e capacitação em formação e estimativa de preços, a partir de pesquisas feitas com fornecedores, em mídia e sítios especializados, em contratações similares de outros entes públicos e nos portais oficiais de referenciamento de custos, como forma de aperfeiçoar as diretrizes estabelecidas na IN 5/2014 da SLTI/MP e no "Caderno de Logística - Pesquisa de Preços", publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Portal "Comprasgovernamentais.gov.br";
(...)

Acórdão 1445/2015 – Plenário TCU:

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.3.1. no âmbito do Pregão Eletrônico 28/2014, constatou-se que o orçamento estimado foi elaborado com base tão somente em consulta a fornecedores, contrariando jurisprudência do TCU no sentido de que, na elaboração de orçamento na fase de planejamento da contratação de bens e serviços, bem como quando da demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato de serviço contínuo, devem ser utilizadas fontes diversificadas, a fim de dar maior segurança no que diz respeito aos valores a serem adjudicados;

9.3.2. para fim de orçamentação nas licitações de bens e serviços, devem ser priorizados os parâmetros previstos nos incisos I e III do art. 2º da IN SLTI/MPOG 5/2014, quais sejam, "Portal de Compras Governamentais" e "contratações similares de outros entes públicos", em detrimento dos parâmetros contidos nos incisos II e IV daquele mesmo art. 2º, isto é, "pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo" e "pesquisa com os fornecedores", cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, complementar;

(...)

50. Da leitura do Acórdão nº 2.816/2014, vê-se que, apesar de haver referência às diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa nº 5/2014 – SLTI/MPOG e no Caderno de Logística sobre Pesquisa de Preços, o TCU orienta os órgãos, entidades e secretarias administrativas no sentido de **não restringir a pesquisa de preços às cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando também outros parâmetros de pesquisa, não somente um.**

51. No mesmo sentido, o Acórdão nº 1.445/2015 trata que o orçamento estimado das contratações não deve ser elaborado com base tão somente em consulta a fornecedores. **Na elaboração de orçamento na fase de planejamento da contratação de bens e serviços, bem como quando da demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato de serviço contínuo, devem ser utilizadas fontes diversificadas, a fim de dar maior segurança no que diz respeito aos valores a serem adjudicados.**

52. O referido Acórdão prossegue orientando que, na orçamentação nas licitações de bens e serviços, **devem ser priorizados os parâmetros previstos nos incisos I e III do art. 2º da IN SLTI/MPOG 5/2014, quais sejam, "Portal de Compras Governamentais" e "contratações similares de outros entes públicos", em detrimento dos parâmetros contidos nos incisos II e IV daquele mesmo art. 2º, isto é, "pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo" e "pesquisa com os fornecedores", cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, complementar.**

53. Assim, segundo a jurisprudência mais recente do Plenário do TCU, a estimativa de custo da contratação deve ser composta por, pelo menos, três referências de preço dentre os parâmetros elencados no art. 2º da Instrução Normativa nº 5/2014 – SLTI/MPOG¹⁰, com preferência aos incisos I (preços contratados de objetos idênticos) e III (preços contratados de objetos similares), e com utilização subsidiária dos parâmetros contidos nos incisos II e IV, não podendo a pesquisa de preços se limitar, em regra, a orçamentos obtidos junto a possíveis fornecedores (inciso IV), conforme sinalizado pelos Acórdãos nº 2.816/2014 e 1445/2015 – Plenário do TCU.

54. No que se refere aos orçamentos obtidos junto a possíveis fornecedores, estes devem ser alinhados às especificações do termo de referência – que é peça fundamental para elaboração dos orçamentos – e, além disso, recentes; oriundos de pessoas jurídicas distintas, desvinculadas, devidamente identificadas e pertencentes ao ramo do objeto licitado, contra as quais não haja restrição no sistema.

55. Recomendando a ampla pesquisa de preços nas licitações, há, ainda, o Acórdão do Plenário do TCU nº 2.637/2015, do qual retiramos este importante trecho:

(...)

9.3. com base no art. 7º da Resolução-TCU 259/2014, dar ciência à Fundação Nacional de Saúde sobre as seguintes impropriedades, relativas ao pregão eletrônico 2/2015, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

9.3.1. realização de pesquisas de preços com utilização de orçamento manifestamente superior à prática de mercado (cerca de 40% superior ao segundo orçamento de maior valor), o que contraria o art. 2º, § 6º, da IN-SLTI/MPOG 5/2014 e o posicionamento do TCU representado no Acórdão 2.943/2013, do Plenário;

9.3.2. realização de pesquisa de preços com amplitude insuficiente, restrita ao possível envio de dois e-mails a oito empresas do ramo, tendo-se obtido apenas três orçamentos, não obstante o mercado fornecedor do serviço ser vasto; e, ainda, que não se considerou a utilização de preços de contratações similares na Administração Pública e a informações de outras fontes, tais como o ComprasNet e outros sites especializados, afrontando o art. 26, parágrafo único, incisos II e III, e o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, conforme entendimento do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.170/2007 e 819/2009, ambos do Plenário;

9.3.3. não realização, por meio do sistema, de negociação com a licitante vencedora a fim de obter melhor proposta, em afronta ao art. 24, §§ 8º e 9º, do Decreto 5.450/2005, e à jurisprudência do TCU, conforme Acórdãos 3.037/2009 e 694/2014, ambos do Plenário;

(...)

56. A intenção do TCU, como órgão de controle, é de melhor amarrar e tornar mais segura a estimativa de preços a serem pagos pelo Poder Público em suas contratações e renovações, **devendo a Administração seguir essas orientações (dos Acórdãos nº 2.816/2014, 1445/2015 e 2.637/2015 – Plenário do TCU), por cautela e segurança, de modo a considerar as interpretações do TCU no que tange ao art. 2º e incisos da Instrução Normativa nº 5/2014 – SLTI/MPOG.**

II.4 – DA REGULARIDADE DA EMPRESA

¹⁰ Com exceção da previsão do § 1º do art. 2º da IN nº 5/2014 – SLTI/MPOG, que determina que, no caso do inciso I (Parâmetro: Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br) será admitida a pesquisa de um único preço.



57. É necessário **averiguar se a contratada continua atendendo às condições de habilitação, em conformidade com o art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993**. A prorrogação dos contratos pressupõe a manutenção de todas as condições impostas, quando da realização da licitação, alterando-se, simplesmente, o prazo de vigência inicialmente estabelecido.

58. Nesse mesmo sentido é a orientação da Corte de Contas (Decisão TCU nº 506/1998 – Plenário):

“(…) atente, à época da renovação dos contratos, para as exigências da lei quanto à manutenção durante a execução do contrato, de todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.”

59. Dessa forma, os **comprovantes de regularidade fiscal da empresa junto ao SICAF** deverão estar atualizados quando da assinatura dos respectivos Termos Aditivos, sendo devidamente anexado ao processo. Do mesmo modo, devem ser juntados aos autos documentos comprobatórios atualizados da regularidade das contratadas perante a Justiça do Trabalho (Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas).

60. Nos autos, foram juntadas as certidões negativas da previdência social, de débitos trabalhistas e certificado de regularidade do FGTS (folhas 338 a 343). No entanto, somente a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas encontra dentro do prazo de validade. As demais devem ser devidamente atualizadas.

61. Nesse sentido, há de se considerar os termos da IN nº 02, de 11 de outubro de 2010, que estabelece normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG:

Art. 3º A habilitação dos fornecedores em licitação, dispensa, inexigibilidade e nos contratos administrativos pertinentes à aquisição de bens e serviços, inclusive de obras e publicidade, e a alienação e locação poderá ser comprovada por meio de prévia e regular inscrição cadastral no SICAF, desde que os documentos comprobatórios estejam validados e atualizados.

§ 1º Previamente à emissão de nota de empenho, à contratação e a cada pagamento a fornecedor, a Administração realizará consulta ao SICAF para identificar possível proibição de contratar com o Poder Público e verificar a manutenção das condições de habilitação.

62. Em conformidade com as recomendações da Correição Ordinária da Advocacia-Geral da União (Relatório nº 45/2011), sugere-se à Administração, antes de efetivar a celebração do Termo Aditivo, proceder à consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS (www.portaltransparencia.gov.br) e ao Cadastro Integrado de Condenações por Ilícitos Administrativos – CADICON (<https://contas.tcu.gov.br/cadicon/procura>). E, visando resguardar os interesses institucionais, sugere-se, também, que a Administração proceda à consulta ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN.

II.5 – DAS DEMAIS ORIENTAÇÕES

63. Dos trechos da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, transcritos nesta manifestação, se depreende que é requisito para a regular instrução processual a presença nos autos de **manifestação do gestor ou fiscal do contrato acerca da satisfatória prestação dos serviços contratados, pois a prorrogação contratual só é permitida quando os serviços estejam sendo prestados satisfatoriamente**.



64. Para que ocorra validamente a ampliação do prazo contratual, **deve haver a exposição prévia dos motivos de conveniência e oportunidade que justificam a decisão, bem como a autorização emitida pela autoridade competente**, conforme a regra do § 2º, do art. 57, da Lei 8.666/1993:

Art. 57 (...)

[...]

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

65. Nesse mesmo sentido, tem-se a disposição do § 1º do art. 30-A da IN SLTI/MPOG nº 02/2008, que exige a autorização formal da autoridade competente para a regular prorrogação contratual.

66. Consta das folhas 311 a 313 dos autos uma parecer técnico sobre a renovação do contrato nº 012/2016, cuja avaliação compete à Administração, que deve verificar se a exposição dos motivos se mostra suficiente para fundamentar a presente prorrogação contratual.

67. Outro aspecto a ser pontuado é que deve haver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas. A existência de dotação orçamentária no exercício financeiro em curso é condição prévia a ser observada antes da assunção de quaisquer despesas.

68. A prorrogação do contrato, quando se refere a relações de trato sucessivo (como a locação, o fornecimento mensal de gêneros e a prestação de serviços contínuos), a cada prestação mensal do contratado corresponde uma contraprestação da Administração, através do pagamento de um valor mensal. Assim, nesses casos, a prorrogação do contrato invariavelmente leva a uma alteração do seu valor global, que fica acrescido do valor mensal multiplicado pelo número de meses da prorrogação. Para tanto, **é necessário que a Administração junte aos autos documento contendo o detalhamento de crédito orçamentário para atender à despesa.**

69. A prorrogação contratual é ato bilateral, de natureza convencional, eis que depende da exteriorização de vontade de ambas as partes para que se aperfeiçoe validamente. Assim sendo, a pleiteada dilação do prazo de vigência só pode ocorrer mediante expressa anuência da contratada, o que é constatado nos autos, conforme manifestação formal da empresa contratada em folha 315.

70. Ao se concluir, oportuno trazer, em resumo, os pressupostos a serem observados previamente à prorrogação da vigência de um contrato administrativo, segundo orientações básicas do TCU, em publicação intitulada "*Licitações e Contratos - Orientações Básicas*" (4ª edição, 2010, pg.765): **a)** a existência de previsão para prorrogação no edital e no contrato; **b)** que a prorrogação não altere o objeto e o escopo do contrato; **c)** que haja interesse da Administração e da empresa contratada, declarados expressamente; **d)** vantajosidade da prorrogação devidamente justificada nos autos do processo administrativo; **e)** manutenção das condições de habilitação pela contratada; **f)** preço contratado compatível com o mercado fornecedor do objeto contratado; e **g)** haver confirmação da dotação orçamentária pela qual correrão as despesas.



II.6 – DO REAJUSTE DE PREÇOS

71. O **reajuste de preços** é apenas uma técnica utilizada para evitar, em alguma circunstância, o inconveniente e a impossibilidade de se manter preços nominais fixos, por conta do fenômeno inflacionário. Trata-se de instituto relacionado à variação *previsível, normal e calculável* dos custos de produção de uma empresa. E justamente por isso pode ser incluído antecipadamente no contrato em forma de índices setoriais ou específicos que mensuram a inflação, como o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC ou índices específicos, como o que mede os custos de produção na construção civil, no caso de contratos de obras e serviços de engenharia (art. 40, XI, da Lei nº 8.666/93).

72. Sua aplicabilidade, porém, por conta, sobretudo das medidas jurídicas adotadas para desindexar e estabilizar a economia a partir da vigência do chamado “Plano Real” tem lugar apenas nos contratos cuja duração ultrapasse um ano (Lei nº 10.192/2001), sendo contado esse prazo da data da proposta ou da assinatura do contrato, conforme dispuser o edital que vier a reger o torneio público.

73. A Carta Magna de 1988 garante ao contratado a manutenção da equação econômico-financeira contratual, não podendo ser afetada nem mesmo por lei. Nesse sentido, vejamos o disposto no inciso XXI do seu art. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

74. Sobre a mencionada temática, dispõe a Lei nº 8.666/1993:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

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

(...)



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;

75. Assim, a manutenção da equação econômico-financeira é um direito do contratado que deve ser observado rigorosamente pela Administração Pública. O reajuste, previsto no inciso XI, do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, reflete a variação geral dos preços, devendo, quanto ao índice, ser prefixado no instrumento convocatório e, sucessivamente, no contrato. Em relação ao atual feito, tal previsão de reajuste está previsto na cláusula sétima item 7.1 do contrato n. 12/2016 (fl. 283).

76. Quanto à sua aplicação nos contratos, somente poderá ser previsto quando a vigência ultrapassar 01 (um) ano, por força do disposto no art. 28 da Lei nº 9.069/1995 (Lei do Plano Real). Vejamos:

Art. 28. Nos contratos celebrados ou convertidos em REAL com cláusula de correção monetária por índices de preço ou por índice que reflita a variação ponderada dos custos dos insumos utilizados, a periodicidade de aplicação dessas cláusulas será anual.
§ 1º É nula de pleno direito e não surtirá nenhum efeito cláusula de correção monetária cuja periodicidade seja inferior a um ano.
(...)

77. O reajuste consiste, pois, na recomposição dos valores contratados em razão de fatos supervenientes e ordinários (a exemplo da inflação), estando sua aplicação vinculada à previsão expressa de índices no contrato ou edital da avença, desde que esta se dê por prazo superior a um ano, haja vista que a incidência do reajuste está condicionada ao decurso do prazo anual, a contar da data da apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir. Trata-se de um mecanismo estabelecido para preservar o conteúdo econômico-financeiro do ajuste, através da utilização de fórmulas atreladas a índices de custos de insumos publicados com base em dados oficiais ou por instituições de credibilidade.

78. No que concerne à periodicidade, o Tribunal de Contas da União – TCU entende que os direitos do contratado devem ser respeitados, observada a vantagem ou proveito para a Administração. Vejamos:

9.1.2. na hipótese de vir a ocorrer o decurso de prazo superior a um ano entre a data da apresentação da proposta vencedora da licitação e a assinatura do respectivo instrumento contratual, o procedimento de reajustamento aplicável, em face do disposto no art. 28, § 1º, da Lei 9.069/95 c/c os arts. 2º e 3º da Lei 10.192/2001, consiste em firmar o contrato com os valores originais da proposta e, antes do início da execução contratual, celebrar termo aditivo reajustando os preços de acordo com a variação do índice previsto no edital relativa ao período de somente um ano, contado a partir da data da apresentação das propostas ou da data do orçamento a que ela se referir, devendo os demais reajustes ser efetuados quando se completarem períodos múltiplos de um ano, contados sempre desse marco inicial, sendo necessário que estejam devidamente caracterizados tanto o interesse público na contratação quanto a presença de condições legais para a contratação, em especial: haver autorização orçamentária (incisos II, III e IV do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/93); tratar-se da proposta mais vantajosa para a Administração (art. 3º da Lei 8.666/93); preços ofertados compatíveis com os de mercado (art. 43, IV, da Lei 8.666/93); manutenção das condições exigidas para habilitação (art. 55, XIII, da Lei 8.666/93); interesse do licitante vencedor, manifestado formalmente, em continuar vinculado à proposta (art. 64, § 3º, da Lei 8.666/93);

79. Vê-se, pois, que, após a periodicidade anual da data-limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir, o reajuste incidirá automaticamente sobre



os preços inicialmente contratados, desde que as etapas estabelecidas no cronograma físico-financeiro tenham sido executadas de acordo com as especificações técnicas.

80. Em se tratando da escolha do índice de reajuste, este deve ser previamente previsto no contrato (conforme exigência contida no inciso III do art. 55 da Lei nº 8.666/1993), a fim de evitar a caracterização de eventuais falhas formais, bem como a quebra da economicidade. Entende o Tribunal de Contas da União – TCU:

9.4.1. indique expressamente nos editais e/ou nas planilhas de quantitativos e preços unitários integrantes de editais de licitação os índices "específicos" de reajuste que serão aplicados nas datas-base, evitando a manutenção de expressões genéricas e imprecisas para o critério de atualização de preços, atendendo adequadamente às disposições do inciso XI do artigo 40 da Lei 8.666/1993;

(Acórdão nº 3046/2009 – TCU - Plenário)

81. De outro giro, cumpre ressaltar que a variação do valor contratual referente ao reajuste de preço dispensa a realização de termo de aditamento (mas não veda a utilização de tal instrumento), podendo ser realizado por meio de simples apostila, vez que a mera atualização monetária importa apenas recuperação do valor real da moeda, deteriorado em virtude da inflação. É o que dispõe o § 8º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Omissis

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

82. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU também enfrentou a questão, atestando a pertinência quanto à adoção do apostilamento nos casos de reajuste de preços contratual, evitando a utilização de termo aditivo para esse fim, a saber:

No apostilamento ao contrato, deve ser realizado o cálculo do primeiro reajustamento, considerando o período entre o marco inicial e a data de assinatura do contrato, fazendo-se os reajustes seguintes com periodicidade de um ano. (...) Então, o reajuste pode ser realizado por meio de simples apostilamento ao contrato (art. 65, § 8º da Lei 8.666/93), pois este, por determinação do art. 55, inciso XI da Lei 8.666/93, deve espelhar fielmente os termos da proposta. Sobre esse ponto, a opinião da analista esposada no item 2.6.15 (fl. 24) parece a mais apropriada. Segundo ela, o termo contratual deve refletir os termos do edital, ou do procedimento que a dispensou, bem como os da proposta do licitante. Continua: 'Não ha impedimento que, logo apos a assinatura do contrato seja concedido o reajuste mediante seu apostilamento, de modo que o contrato já possa receber seu primeiro pagamento pelos valores reajustados, a teor do art. 65, § 80, da Lei 8.666/93. De fato, esse encaminhamento e, em essência, pertinente e adequa-se ao preceito contido no art. 40, inciso XI. Todavia, no caso específico de se garantir os termos da proposta, entendo que a assinatura de termo aditivo e preferível ao simples apostilamento. Veja que a apostila e procedimento simplificado utilizado nos casos em que as alterações do valor pactuado decorrem de reajuste. atualizações. compensações ou penalizações previstas no próprio contrato. Não se aplica nas hipóteses de alterações nas bases contratuais. De ressaltar que o art. 65. § 8º, dispõe que o apostilamento e opcional, já que usa a frase 'podendo ser registrados por simples apostila'.

Acórdão 474/2005 Plenário (Relatório do Ministro Relator)

Adote providencias no sentido de efetuar o apostilamento dos reajustes contratuais concedidos. observando. assim. as disposições contidas no § 8º do art. 65 da Lei no 8.666/1993. anexando-os aos respectivos contratos.

Acórdão 1613/2004 Segunda Câmara



As alterações decorrentes de reajustes previstos no próprio contrato devem ser formalizadas mediante simples apostilamento, conforme art. 65, § 8º. Da Lei nº 8.666/93. evitando a utilização de aditamentos contratuais para esse fim".
Acórdão nº 976/2005 TCU-Plenário

83. Sobre a necessidade de manifestação da Procuradoria Federal, no caso de repactuação ou reajuste promovidos por meio de apostilamento, no Parecer nº 04/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal em 10 de julho de 2013, cita-se a conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 38/2013, que atesta o seguinte:

- a) na repactuação, a Administração Pública deverá investigar se houve diminuição de alguns custos unitários da contratação, de modo a recalculá-los em valor menor;
- b) repactuação e reajuste são institutos distintos. Portanto, a adoção do instituto cabível não é discricionária e deve observar os parâmetros estabelecidos pela Orientação Normativa AGU nº 23/2009;
- c) no planejamento da contratação da prestação de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra, deve-se adotar cláusula de reajuste por índices setoriais ou específicos. Caso inexistam, a Administração Pública deverá adotar o índice geral de preços que melhor esteja correlacionado com os custos do objeto contratual ou, ainda, em caráter subsidiário, verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado. Não havendo índices com uma dessas características, deve ser adotado o reajustamento pelo IPCA/IBGE, pois é o índice oficial de monitoramento da inflação no Brasil. Qualquer que seja o índice utilizado, a Administração Pública deverá justificar sua escolha tecnicamente;
- e) a repactuação promovida por apostilamento não exige manifestação obrigatória da Procuradoria, pois não se está diante da alteração de cláusulas contratuais (arts. 38, parágrafo único, e 65, § 8º, da Lei nº 8.666/1993 e art. 40, § 4º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008). Dúvidas jurídicas porventura existentes deverão ser apreciadas pela Procuradoria;
- f) Em contratos administrativos de prestação de serviços continuados que tenham parte do objeto prestado com dedicação exclusiva de mão de obra e parte sem dedicação exclusiva, deve ser adotada a repactuação como forma de reajustamento.

84. Nesse mesmo sentido a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 - que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências - no parágrafo único do artigo 38, estabelece a necessidade de análise e aprovação prévia das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes por assessoria jurídica da Administração, competência que, *in casu*, é atribuída a esta Procuradoria Federal, nos termos do artigo 10 da Lei nº 10.480/2002.

85. Verifica-se, deste modo, que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos determina a obrigatoriedade da prévia análise e aprovação, pela assessoria jurídica, das minutas de editais, contratos e instrumentos similares.

86. Desta feita, tendo em vista que as alterações de valor contratual, no intuito de reajustamento, não são hipóteses de alteração de cláusulas, mas de simples cálculo, que pode ser formalizado por meio de apostila, conforme preconiza o § 8º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, a análise do ato não enseja manifestação obrigatória da Procuradoria Federal, vez que, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, somente as minutas de licitações, contratos e ajustes deverão ser aprovadas. Por outras palavras, somente documentos com o



status de contrato ou ajustes em geral, com respectivas alterações, devem se submeter à aprovação do Procurador Federal.

III - CONCLUSÃO

87. Diante de todo o exposto, restrita aos aspectos jurídico-legais do caso em apreço, esta Procuradoria Federal aprova a minuta do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 012/2016, que tem por objeto a prorrogação do prazo de vigência por mais doze meses do Contrato nº 012/2016 e o reajuste de preços, desde que a Administração observe todas as orientações formuladas no corpo do presente parecer.

Santarém – PA, 17 de julho de 2017.


José Eliaci Nogueira Diógenes Júnior
Procurador Federal/PGF-AGU
Procurador-Chefe junto à UFOPA

