



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UFPI**

Processo nº: 23111.012395/2018-54

Interessado: Restaurante Universitário/CPCE

Assunto: Sólicita Empenho dos Itens do Pregão 01/2018.

Parecer nº. 287/2020-PF-PI/PGF/AGU

**Homologo a manifestação da
Procuradoria-Geral Federal/UFPI.**

**Prof. Dr. José Arimatéia Dantas Lopes
Reitor da UFPI**

Ementa: Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº. 31/2018, celebrado entre Universidade Federal do Piauí e a Empresa Roberges Lima Calvacante - ME. **Admissibilidade**, em conformidade com a Lei nº. 8.666/93, com a IN 05/2017-MPDG e com as observações e recomendações expedidas na presente manifestação.

Ref. Legislativa:

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

Lei nº 8.666/93;

Instrução Normativa nº 05/2017 – SEGES/MPDG.

1. Chega a este Órgão de Execução da Procuradoria-Geral Federal, para análise e parecer, o processo em epígrafe no qual consta proposta de prorrogação, de iniciativa da Pró-Reitoria de Administração, contendo a minuta do Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº. 31/2018, a ser celebrado entre a Universidade Federal do Piauí – UFPI e a Empresa Roberges Lima Calvacante - ME.

2. O processo encontra-se instruído com os seguintes documentos:

- a) Despacho nº 1580/2019 – GECON/PRAD (fls. 03/04);
- b) Despacho nº 1840/2019 – GECON/PRAD (fl. 05);
- c) Despacho nº 1868/2019 – GECON/PRAD (fl. 06);
- d) Despacho nº 2174-PRAD (fl. 07);
- e) Justificativa de prorrogação de contrato (fls. 08/10);
- f) Despacho nº 3650/2019 – DA/PRAD (fl. 11);
- g) Despacho à GECON (fl. 12);
- h) Despacho nº 3956/2019 – GECON/PRAD (fl. 17);
- i) Despacho nº 4035/2019 – DA/PRAD (fl. 18);
- j) Despacho nº 9194/2019 – GECON/PRAD (fl. 19);
- k) Despacho nº 9225/2019 – PRAD (fl. 20);
- l) Despacho nº 3919/2020 – GECON/PRAD (fl. 21);
- m) Termo de contrato de prestação de serviços nº 31/2018 e anexos (fls. 22/39, 48/65 e 102/119);
- n) DOU – Extrato de contrato nº 31/2018 – UASG 154048 (fl. 40, 66 e 120);
- o) Primeiro termo aditivo ao contrato nº 31/2018 (fls. 41/42, 67/68 e 122/123);
- p) Cópia do DOU (fl. 43, 69 e 124);
- q) Despacho à GECON (fl. 44);
- r) E-mail acerca da prorrogação de vigência do contrato nº 31/2018 – para autorização (fls. 45/46);
- s) Despacho nº 4011/2020 – GECON/PRAD (fl. 47);
- t) Relatório de análise de prorrogação de vigência (fl. 70);
- u) Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF (fl. 71);
- v) Controle integrado de pragas e vetores higienização e desinfecção de reservatórios de água (fl. 72 e 137);
- w) Relatório de cotação: prorrogação de contrato nº 31/2018 (fls. 73/79 e 129/135);
- x) Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF (fls. 80/84);

- y) Detalhamento das Sanções Vigentes - Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS (fls. 85/86);
- z) Certidão Negativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (fls. 87/88);
- aa) Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos (fls. 89/90);
- bb) Cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados – CADIN (fls. 91/92);
- cc) Despacho nº 3221/2020 – CCL/PRAD (fl. 93 e 136);
- dd) Despacho nº 4058/2020 – GECON/PRAD (fl. 94);
- ee) Memorando eletrônico nº 134/2020 – GECON/PRAD (fl. 95);
- ff) Memorando eletrônico nº 86/2020 – COR (fl. 96);
- gg) Despacho nº 4624/2020 – PRAD (fl. 97 e 144);
- hh) Justificativa de prorrogação de vigência (fls. 98/100);
- ii) Despacho nº 4166/2020 – GECON/PRAD (fl. 101);
- jj) Relatório de situação contratual (fl. 121);
- kk) Minuta de Segundo Termo Aditivo ao contrato nº 31/2018 (fls. 125/126);
- ll) Relatório de prorrogação de vigência (fl. 127);
- mm) Despacho à CCL (fl. 128);
- nn) Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF (fl. 138);
- oo) Cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados – CADIN (fl. 139);
- pp) Detalhamento das Sanções Vigentes - Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS (fl. 140);
- qq) Certidão Negativa no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (fl. 141);
- rr) Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos (fls. 142);
- ss) Memorando Eletrônico nº 86/2020 – COR (fl. 143)
- tt) Portaria nº 49/2019 (fl. 145);
- uu) Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preços e anexos (fls. 146/185);
- vv) Despacho nº 4169/2020 – GECON/PRAD (fl. 186);
- ww) Despacho nº 4071/2020 – DA/PRAD (fl. 187);
- xx) Despacho à PGF/UFPI (fl. 188).

É o Relatório. Passa-se a opinar

3. Da análise da Minuta do Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº. 31/2018, que entre si celebram a Universidade Federal do Piauí e a Empresa Roberges Lima Calvacante - ME, ora sob exame, verifico que seu objeto guarda consonância específica com o vigente contrato, já que este estabelece previamente a possibilidade de prorrogação, na sua Cláusula Segunda, à fl.104.

4. Com efeito, conforme manifestação da Gerência de Contratos/PRAD (fls. 98/100), vislumbra-se a justificativa de prorrogação de contrato alegada pela Administração, a saber:

“Após apreciação da manifestação do Fiscal do Contrato, como favorável à prorrogação de vigência, acreditamos ser necessária a referida prorrogação contratual por se tratar de serviço de natureza continuada e essencial de controle de pragas e vetores urbanos para o funcionamento das atividades acadêmicas e administrativas da UFPI no Campus Professora Cinobelina Elvas (Bom Jesus).”

5. Conforme tal justificativa, o caso em tela encontra previsão legal no artigo 57, inciso II, *in verbis*:
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;*

6. Para que seja possível a prorrogação com base no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666, de 1993, é imprescindível que esta tenha constado do ato convocatório, nos termos do item 1, do Anexo IX, da IN 05/2017 – MPDG.

7. Para a referida Instrução Normativa, especificamente o previsto no art. 15, serviços contínuos 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.”

8. É dizer, para caracterização do serviço de natureza contínua, é imperativo considerar tanto as características e particularidades da demanda do órgão assessorado, como a efetiva necessidade do serviço para a realização de suas atividades essenciais.

9. No caso, trata-se da “*Contratação de serviços controle integrado de pragas e vetores urbanos, compreendendo desinsetização, descupinização e desratização em todas as áreas internas e externas do Câmpus Professora Cinobelina Elvas (Bom Jesus)*”, cuja natureza contínua é atestada à fl. 127 pela Fiscal de Contrato Fabrícia de Sousa Miranda.

10. Nesse diapasão, impende destacar a Instrução Normativa nº 05 de 26 de maio de 2017, cuja vigência se iniciou, conforme seu Art. 75, cento e vinte dias depois de sua publicação, e que, nos termos do item IV da Conclusão DEPCONSU/PGF nº 137/2017, aplica-se aos aditivos de prorrogação contratual celebrados após o início da sua vigência, qual seja 25/09/2017. O anexo IX da citada IN dispõe sobre os regramentos da vigência e prorrogação dos contratos administrativos. Ressalte-se, oportunamente, que a própria IN 05/2017 foi posteriormente alterada pela Instrução Normativa nº 07/2018-SEGES/MPDG, tendo sido incluído em seu art. 75 o § 1º que informava que permaneciam regidos pela IN 02/2008 os contratos decorrentes de procedimentos autuados ainda na sua vigência¹.

11. No caso em análise, o presente contrato deriva de procedimento licitatório autuado e instaurado sob a vigência da IN 05/2017.

13. Nesse sentido, vislumbro que a Portaria nº 49/2019-PRAD (fls. 145), que designa servidores para atuar no acompanhamento e na fiscalização da execução do contrato, apoia-se, normativamente, na IN nº 05/2017, pelo que presumo que os atos de gerenciamento do referido contrato foram praticados sob o abrigo da Instrução Normativa nº 05/2017, e não o da de número 02/2008.

14. É nesse sentido que, em estrita obediência hierárquica às disposições constantes do PARECER n. 0002/2019/CPLC/PGF/AGU, passo a analisar a minuta submetida desde a perspectiva da IN 05/2017.

15. **Conforme o item 3 do anexo IX da IN nº 05/2017**, para a renovação de serviços de natureza continuada, deve estar comprovada a manutenção da vantajosidade econômica (inclusive com comparação dos preços de mercado), a regular prestação do serviço, justificativa e interesse, e a regularidade do contratado para firmar a renovação, além da manutenção das condições iniciais de habilitação. Eis o dispositivo com os requisitos a serem observados:

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.*

16. Quanto à alínea “d”, o item 4 dispõe:

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,*

¹ § 1º Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 2, de 2008, todos os contratos decorrentes dos procedimentos administrativos autuados ou registrados até a data de entrada em vigor desta norma.

sem prejuízo de eventual negociação com a contratada para adequação dos valores àqueles encontrados na pesquisa de mercado.

17. Deste modo, a pesquisa de preços necessária à aferição da vantajosidade deve observar o disposto na Instrução Normativa nº 05/2014 – SLTI/MPOG, especialmente através da média de 3 preços/cotações válidas, que deverá constar dos autos.

18. Destaque-se que a vantajosidade econômica da proposta para a Administração é um imperativo previsto no art. 3º da Lei Federal nº 8.666, de 1993, bem como no artigo 57, II, da mesma lei.

19. O E. TCU, em reiterados julgados, tem se posicionado pela necessidade de a proposta ser a mais vantajosa para a Administração, o que deve ser evidenciado com a realização de pesquisa de mercado e cuja comprovação deve instruir o processo.²

20. Todavia, sobre a matéria, impende a observância ao item V da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 143/2018, conforme o parecer aprovado pelo Procurador-Geral Federal, que dispõe:

V. A vantajosidade da prorrogação nos contratos de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra estará assegurada quando houver previsão contratual de índice de reajustamento de preços, o que não impede que o gestor, diante das especificidades do contrato firmado, da competitividade do certame, da adequação da pesquisa de preços que fundamentou o valor de referência da licitação, da realidade de mercado, bem como da eventual ocorrência de circunstâncias atípicas no setor da contratação, decida, de maneira fundamentada, pela realização da pesquisa de preços.

21. Cumpre ressaltar, entretanto, o entendimento expedido no Parecer 001/2019/DECOR/AGU de que, nos contratos contínuos sem dedicação de mão de obra exclusiva, a pesquisa de preço não é indispensável para a prorrogação contratual, desde que a Administração atente-se para as providências contidas no referido parecer, especialmente no que se refere ao item II, *in verbis*:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES. CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. PRORROGAÇÃO. PESQUISA DE PREÇOS. NÃO OBRIGATORIEDADE. PRESUNÇÃO DE VANTAGEM ECONÔMICA.

I - É possível a renovação (prorrogação) dos contratos de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra, sem a obrigatoriedade realização de pesquisa de preços, para comprovação das condições vantajosas justificadoras da prorrogação.

II - Nessas hipóteses de não realização da pesquisa de preços, deve o gestor atestar que o índice de reajuste aplicável ao contrato acompanha a ordinária variação dos preços de mercado, bem como apresentar justificativa, de ordem econômica, administrativa ou outra pertinente, a ser indicada como elemento de vantagem (vantajosidade) legitimador da renovação (prorrogação) contratual.

22. No intuito de registrar que a Contratada vem cumprindo com suas obrigações contratuais e exercendo suas atividades a contento, é indispensável a juntada ao processo da manifestação do fiscal do contrato, atestando que os serviços tenham sido prestados regularmente. Ressalte-se que a partir da vigência da IN 05/17, qual seja 25/09/17, devem ser observadas as suas disposições no que concerne à gestão e fiscalização dos contratos de prestação de serviço, contidas nos seus artigos 39/48, consoante o item IV da Conclusão DEPCONSU/PGF nº 137/2017, no que deve ser observado pelo respectivo fiscal em seu relatório, através de manifestação complementar.

23. No que tange à regularidade fiscal, ela deverá ser mantida durante toda a execução contratual, nos termos do art. 55, inc. XIII, da Lei nº 8.666, de 1993. Além disso, com o advento da Lei nº 12.440, de 2011, sobreveio também a necessidade de comprovação de regularidade trabalhista, mediante a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT. Cabe ao Administrador, pois, zelar pela **efetiva validade dessas certidões** na ocasião da prorrogação.

24. Ademais, em vista da exigência imposta no art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002 e do teor da Orientação Normativa interna nº 01, da Consultoria Jurídica da União, recomenda-se consultar previamente o CADIN,

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

o SICAF e o CEIs e, também, conforme recomendação do TCU constante do acórdão nº 1.793/2011-P, é necessária a consulta ao cadastro nacional de condenações cíveis por atos de improbidade administrativa mantido pelo Conselho Nacional de Justiça.

25. Conforme o item 10, do Anexo IX, da IN 05/2017, deve-se comprovar a **disponibilidade de caixa para arcar com os custos do contrato**, de cada uma de suas parcelas, sobretudo as parcelas que serão pagas no exercício financeiro seguinte. Inteligência da IN 02/2008, reiterada na IN 05/2017.

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.

26. A declaração de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal³ e deve constar dos autos. Por sua vez, acerca da declaração de Adequação Orçamentária e Financeira devem-se observar as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, cabe observar a Orientação Normativa nº 52 da AGU:

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

27. Ainda quanto à matéria, eis a disposição contida na Conclusão Depconsu /PGF/AGU nº 01/2012:

“As exigências do art. 16, incisos I e II, da LRF, somente se aplicam às licitações e contratações capazes de gerar despesas fundadas em ações classificadas como projetos pela LOA. Os referidos dispositivos, portanto, não se aplicam às despesas classificadas com atividades (despesas rotineiras)”

28. Destaque deve ser dado aos itens 11 e 12, do Anexo IX, da IN 05/2017, eis que tratam de hipóteses de vedação da prorrogação contratual, e itens específicos a serem observados quando tratar-se de serviços de natureza continuada:

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.

29. Nesse sentido, quanto à prorrogação de prazo, cumpre seja respeitado o item 5, do Anexo IX, da IN nº 05/2017:

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.

30. Por fim, verifica-se que não haverá, também, solução de continuidade entre o Contrato originário e o aditivo a ser realizado, o que deve ser preservado, consoante exigência contida na Orientação Normativa nº 3, de 1º de abril de 2009, da AGU, de observância obrigatória a todos os seus órgãos e membros, *verbis*:

³Lei 8.429/92, art. 10, IX. E art. 7º, §, II, 38 e 55, V da Lei nº 8.666/93.

Na análise de processos relativos à prorrogação de prazo, cumpre aos órgãos jurídicos verificar se não há extração do atual prazo de vigência, bem como eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes, hipóteses que configuram a extinção do ajuste, impedindo sua prorrogação.

31. Ressalta-se, ainda, que deve observar o disposto na Orientação Normativa nº 02, de 01.04.2009 (DOU de 07.04.2009, S.1, p. 13), *ad verbum*:

Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.

32. Recomenda-se, por oportuno, que a Administração adote as providências necessárias a atender às recomendações constantes do item 5.8, da Portaria Normativa nº 05, de 19 de dezembro de 2002, pelo qual os autos de processo administrativo não devem exceder a 200 (duzentas) folhas, sendo necessário, se for o caso, que o processo seja decomposto em novos volumes.

33. A minuta do Segundo Termo Aditivo ao contrato nº 31/2018 foi anexada às fls. 125/126. Quanto a ela, opinamos pela sua aprovação.

34. Ademais, caso tenha havido o oferecimento da garantia, há necessidade de sua renovação.

35. Em face do exposto, opinamos, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, pela **possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo de prorrogação contratual**, nos termos do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e no item 3, do anexo IX, da IN nº 05/2017, desde que previamente atendidos os requisitos necessários à prorrogação, citados neste parecer, especialmente o disposto nos itens 7 a 34 supra.

É o Parecer.

Encaminhe-se ao Gabinete do Reitor.

Teresina, 11 de novembro de 2020

VIRGOLINO DA SILVA COELHO NETO
Procurador – Chefe Adjunto da PF-UFPI

lbr