



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE POLÍTICAS CULTURAIS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

PARECER n. 00273/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.014827/2015-45

INTERESSADOS: GESTOR SERVICOS EMPRESARIAIS LTDA

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Prorrogação. 6.º Termo Aditivo ao Contrato nº 14/2015. Artigo 57, II e § 2º da Lei nº 8.666, de 1993. Decreto nº 2.271, de 1997 e IN SLTI/MP nº 5, de 2017. Regularidade jurídica da prorrogação. Considerações pontuais.

Relatório

1. Trata-se de análise do sexto termo aditivo que trata da prorrogação do contrato nº 14/2015 (fls. 810/828 – Seq. 5), firmado pelo Ministério da Cultura com GESTOR – SERVIÇOS EMPRESARIAIS LTDA, para a prestação de serviços de limpeza e conservação predial nos anexos do Ministério da Cultura, por mais um período de 12 (doze) meses, a partir de 11/06/18 a 10/06/19, haja vista a proximidade do prazo final do segundo aditivo em 10/06/2018, nos termos do art. 11, VI, “a”, da Lei Complementar nº 73, de 1993 e do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993.
2. O presente opinativo limitar-se-á a verificar a regularidade jurídico-formal da terceira prorrogação ao contrato nº 14/2015, por meio da minuta de 6.º Termo Aditivo, derivado do pregão eletrônico nº 08/2015 e fundado nas Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02, Decreto 5.450/2005 e Instrução Normativa MPOG nº 02/2008.
3. Instruem os autos:
4. Às fls. 810/828 (Seq. 5) consta o contrato nº 14/2015 firmado com GESTOR – SERVIÇOS EMPRESARIAIS LTDA em 11/06/15, cuja vigência é de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por iguais períodos limitados a sessenta meses, nos termos do art. 57, inciso II da Lei 8.666/93, por se tratar de serviços contínuos.
5. Às fls. 917/919 (Seq. 8) verifica-se o 1º Termo Aditivo ao contrato nº 14/2015 que alterou o valor contratual em decorrência da supressão de 13,60% (treze vírgula sessenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato, em razão da devolução do 8º pavimento do Edifício Parque Cidade Corporate, a partir de 15 de dezembro de 2015.
6. O 2º Termo Aditivo que incluiu a cláusula anti-nepotismo ao contrato nº 14/2015 (fls. 965/966).
7. O 3º Termo Aditivo (Seq. 14) estendeu a vigência do contrato nº 14/2015 por mais doze meses, tendo como prazo de vigência de 11/06/2016 a 10/06/2017, restando assegurado o direito à repactuação referente ao exercício de 2016.
8. Por meio do 4º Termo Aditivo prorrogou-se a vigência do contrato nº 14/2015 por mais doze meses, até 10/06/2018, restando assegurado o direito à repactuação referente ao exercício de 2018.
9. O 5º Termo Aditivo ao contrato nº 14/2015 formaliza a repactuação de preços decorrentes dos efeitos trazidos pelas Convenção coletiva de Trabalho 2017/2017 e a alteração do valor contratual em decorrência da supressão de 15,70% (quinze vírgula setenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato, devido à devolução do 11º pavimento do Edifício Parque Cidade Corporate.
10. A Carta nº 423/2017 da GESTOR SERVIÇOS EMPRESARIAIS LTDA (Seq. 19) informa o interesse da contratada em prorrogar o contrato nº 14/2015, por mais período de 12 (doze) meses, desde que resguardado o direito à repactuação contratual referente à Convenção Coletiva de Trabalho do período de 2018.
11. A Coordenação de Fiscalização e Serviços Gerais - COSEG/CGCON/SPOA/SE, por meio do Despacho nº 0556552/2018 (fls.93/97 Seq. 19), destaca a proximidade do prazo de vigência do contrato nº 14/2015 em 10/06/18

manifesta-se quanto à inclusão do gerenciamento de Risco da fase de gestão do contrato e a solicitação de certificação da disponibilidade orçamentária, além de analisar requisitos referente à prorrogação.

12. A Coordenação de Orçamento - COORC/CGPOF/SPOA/SE, por meio do Despacho n.º 0572732/2018 (fl. 100 – Seq. 19) certifica a existência de disponibilidade orçamentária para fazer frente aos custos da prorrogação no exercício de 2019, no montante de R\$ 208.669,38 (duzentos e oito mil, seiscentos e sessenta e nove reais e trinta e oito centavos).

13. A minuta de sexto termo aditivo ao contrato n.º 14/2015 (fls. 102/105 - Seq. 19) trata da prorrogação da vigência por mais 12 (doze) meses, até 10/06/2019.

14. A Coordenação de Licitações e Gestão de Contratos, por meio do Despacho n.º 0575389/2019 (Seq. 20) discorre sobre requisitos para a formalização da prorrogação contratual.

15. A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA/SE, por meio do Despacho n.º 0578499 (Seq. 21) submete a análise desta Consultoria Jurídica a minuta do sexto termo aditivo ao contrato n.º 14/2015 para verificar a viabilidade legal de nova prorrogação de vigência.

É o breve relatório.

Análise Jurídica

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

16. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

17. Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, à quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

18. Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos **jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos 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.^[1]

19. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

20. É nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

21. Finalmente, destaca-se que a análise ora procedida fica adstrita ao Termo Aditivo n.º 06 e documentos a ele atinentes, ressalvada a verificação quanto à inoccorrência de solução de continuidade do ajuste, consoante Orientação Normativa AGU n.º 3, de 1º de abril de 2009^[2]

PRORROGAÇÃO DO CONTRATO

22. A Lei n.º 8.666/93 vincula a duração dos contratos à vigência dos respectivos créditos orçamentários. Porém, ao tratar da contratação de serviços continuados, faculta a sua prorrogação por períodos iguais e sucessivos, pelo limite máximo de até sessenta meses, a fim de se obter preços e condições mais vantajosos para a Administração, desde que devidamente justificada por escrito e autorizada pela autoridade competente^[3]

23. De acordo com a da Instrução Normativa MP/SLTI n.º 05, de 28 de maio de 2017 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;”,

24. Por sua vez, o anexo IX da referida Instrução Normativa, estabelece os requisitos para a prorrogação contratual:

3. Nas contratações de serviços continuados, o contratado não tem direito subjetivo à prorrogação contratual que objetiva a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, podendo ser prorrogados, a cada 12 (doze) meses, até o limite de 60 (sessenta) meses, desde que a instrução processual contemple:

- a) estar formalmente demonstrado que a **forma de prestação** dos serviços tem **natureza continuada**;
- b) **relatório que discorra** sobre a execução do contrato, com informações de **que os serviços tenham sido prestados regularmente**;
- c) justificativa e motivo, por escrito, de que a Administração mantém **interesse na realização do serviço**;
- d) comprovação de que o **valor do contrato permanece economicamente vantajoso** para a Administração;
- e) **manifestação expressa da contratada** informando o **interesse na prorrogação**; e
- f) comprovação de que o contratado **mantém as condições iniciais de habilitação**.

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

25. Nos termos do normativo supratranscrito, passa-se a verificar se os autos contemplam os requisitos para a prorrogação em cotejo.

26. Nesse sentido, o contrato n.º 14/2015 (fls. 810/828 – Seq. 5) enquadra os serviços prestados como contínuos ao prever em sua cláusula terceira a possibilidade de prorrogação da vigência contratual, por períodos iguais e sucessivos de 12 (dozes) meses, limitados a sessenta meses, remetendo-se ao art. 57, inciso II da Lei de Licitações e Contratos. Vejamos:

CLÁUSULA TERCEIRA – DA VIGÊNCIA

SUBCLAUSULA PRIMEIRA – A vigência do contrato será de 12 (doze) meses, a partir da data de sua assinatura, com eficácia legal após a publicação do seu extrato no Diário Oficial da União, e poderá ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos até o limite de 60 (sessenta) meses, nos termos do Inciso II, do art. 57 da Lei n.º 8.666/93, 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;
- IV. A **CONTRATADA** manifeste expressamente interesse na prorrogação;
- V. A **CONTRATADA** não tem direito subjetivo à prorrogação contratual.

SUBCLAUSULA SEGUNDA – A prorrogação de contrato deverá ser promovida mediante celebração de termo aditivo.

27. A Coordenação de Fiscalização e Serviços Gerais, por meio do Despacho n.º 0556552/2018 (fls.93/97 Seq. 19), manifestou-se favoravelmente à prorrogação, evidenciando a regularidade da prestação e a necessidade da continuidade da prestação dos serviços. Vejamos:

“(…)Sobre a manifestação quanto à existência de registros de que os serviços tenham sido prestados regularmente (item “b”), informamos que, conforme apontado no relatório do fiscal do contrato (0556552), os serviços vêm sendo prestados de segunda a sexta-feira e a CONTRATADA disponibiliza 12 Serventes e 1 Encarregado para atender a limpeza e conservação predial dos andares 7º, 9º, 10º e 12º do Edifício Parque Cidade. Além disso, disponibiliza 1 servente para atender semanalmente as dependências da Biblioteca Demonstrativa de Brasília. Nesse sentido,

os serviços tem sido prestados de forma eficiente, sendo que a empresa cumpre o cronograma definido no Termo de Referência, não possui glosas de faltas ou acumulado notificações e penalidades.

Consoante a manifestação quanto ao interesse na realização do serviço (item “c”), essa fiscalização se manifesta pela necessidade da prorrogação da vigência do contrato em epígrafe. (...) O MinC, atualmente no seu quadro de pessoal, não dispõe de força de trabalho na categoria de Auxiliar de Serviços Gerais o que inviabiliza o atendimento da demanda para cumprimento das atividades inerentes ao serviço de limpeza e conservação predial. (...)”

28. Quanto à vantajosidade dos preços a Coordenação de Licitações e Gestão de Contratos, por meio do Despacho n.º 0575389/2018 (Seq. 20), assim dispõe: “(...) Sobre o item “d”, relativo à vantajosidade, conforme preceitua analogicamente Parecer n.º 911/2014-CONJUR/MinC/CGU e a Redação do Anexo IX – Da Vigência e da Prorrogação, item 7 da Instrução Normativa n.º 05/2017 – MP, segue abaixo a redação, sendo dispensada a realização da pesquisa de mercado quanto a prorrogação do contrato. (...)”.

29. Todavia, não restou evidenciado nos autos que os valores da contratação encontram-se iguais ou inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, consoante item 7 do anexo IX da Instrução Normativa n.º 05/2017 – MP, a seguir transcrita:

7. A vantajosidade econômica para prorrogação dos contratos com mão de obra exclusiva estará assegurada, sendo dispensada a realização de pesquisa de mercado, nas seguintes hipóteses:

a) quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou em decorrência de lei;

b) quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho e de lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE); e

c) no caso dos serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação serão iguais ou inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

30. **Na busca de resguardar a regularidade da contratação sugere-se a complementação da Área Técnica de maneira mais específica com relação ao atendimento dos preços limites estabelecidos no Caderno Técnico pela SEGES/MP, referente a limpeza no Distrito Federal para o ano de 2018 (doc. anexado ao presente opinativo), de forma a enfatizar o cumprimento da alínea “c” do item 7 do anexo IX da Instrução Normativa n.º 05/2017 – MP,**

31. A Carta n.º 423/2017 da GESTOR SERVIÇOS EMPRESARIAIS LTDA (Seq. 19) evidencia o interesse da contratada em prorrogar o contrato n.º 14/2015, por mais período de 12 (doze) meses, desde que resguardado o direito à repactuação contratual referente à Convenção Coletiva de Trabalho do período de 2018.

32. Considerando que ao final da segunda prorrogação o contrato completará 36 (trinta e seis) meses, constata-se que a prorrogação pleiteada encontra-se dentro do marco temporal previsto pela Lei de Licitações e Contratos (máximo sessenta meses). Além disso, não se vislumbra qualquer solução de continuidade contratual, quando das prorrogações anteriores.

33. **Ressalta-se que o 6º Termo Aditivo, objeto de análise, deverá ser firmado antes de expirado o prazo de vigência contratual, ou seja, até 10/06/2018.**

34. Para comprovar a manutenção das condições iniciais de habilitação da contratada, a Coordenação de Licitações e Gestão de Contratos, por meio do Despacho n.º 0575389/2018 (Seq. 20) declara a regularidade da contratada por meio de consulta ao Tribunal Superior do Trabalho, ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de

Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, ao Cadastro Informativo de Créditos não quitados do setor público federal – CADIN, ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas do Portal da Transparência – CEIS e ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF.

35. **Salienta-se, que a documentação referida deve ser novamente verificada, quando da assinatura do termo de aditivo em cotejo.**

36. Relativamente à disponibilidade orçamentária, A Coordenação de Fiscalização e Serviços Gerais COSEG, por meio do Despacho n.º 0556552/2018 (fls.93/97 Seq. 19), evidencia a existência de disponibilidade orçamentária para fazer frente às despesas da contratação no ano de 2018, nos termos da Nota de Empenho 2018NE800043.

37. A Coordenação de Orçamento - COORC, por meio do Despacho n.º 0572732/2018 (fl. 100 – Seq. 19), certifica a existência de disponibilidade orçamentária para fazer frente aos custos da prorrogação no exercício de 2019, no montante de R\$ 208.669,38 (duzentos e oito mil, seiscentos e sessenta e nove reais e trinta e oito centavos).

38. **Impera salientar a necessidade de renovação da garantia a cada prorrogação**, nos termos da cláusula oitava do contrato n.º 14/2015. Veja-se:

CLAUSULA OITAVA – GARANTIA DE EXECUÇÃO

SUBCLÁUSULA PRIMEIRA – A CONTRATADA prestará garantia no valor de **R\$ 40.840,46 (quarenta mil oitocentos e quarenta reais e quarenta e seis centavos)**, correspondente a 5% (cinco por cento) de seu valor total, no prazo de 10 (dez) dias úteis contados da assinatura do contrato, com validade durante a execução do contrato e 3 (três) meses após o término da vigência contratual, **devendo ser renovada a cada prorrogação.**

39. **Uma vez analisados os requisitos legais para a realização da prorrogação contratual, passa-se a análise da minuta do 6.º Termo Aditivo (fls. 102/105 - Seq. 19) destacando-se as seguintes considerações:**

- a. Na cláusula quinta, alterar o “exercício de 2017” para “exercício de 2018”;
- b. Na cláusula sétima, alterar “exercícios de 2017/2018” para “exercícios de 2018/2019”;

Conclusão

40. Diante do exposto, conclui-se pela regularidade jurídico-formal da minuta analisada, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica desta Consultoria Jurídica, desde que atendidas as recomendações tecidas no presente Parecer, em especial, os itens 30, 33, 35, 38 e 39 deste Opinitivo.

À consideração superior.

Brasília, 18 de maio de 2018.

DANIELLE TELLEZ
PROCURADORA FEDERAL
ASSESSOR TÉCNICO CONSULTORIA JURÍDICA DO MINC

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400014827201545 e da chave de acesso b385a200

Notas

1. [^] - *Conforme o enunciado da Boa Prática Consultiva – BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, “o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.”*
2. [^] - *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*
3. [^] - *Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:(...)II - à prestação de serviços a serem executados de **forma contínua**, que poderão ter a sua **duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos** com vistas à **obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses**; ([Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#))§ 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.***

Documento assinado eletronicamente por DANIELLE JANDIROBA TELLEZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 134770886 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELLE JANDIROBA TELLEZ. Data e Hora: 18-05-2018 17:54. Número de Série: 13959620. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por JULIO CESAR OBA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 134770886 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIO CESAR OBA. Data e Hora: 21-05-2018 14:41. Número de Série: 13230737. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
