



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA CELSO  
SUCKOW DA FONSECA  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO CEFET/RJ  
AV. MARACANÃ Nº. 229 - 2º ANDAR - MARACANÃ/RJ - CEP. 20271-110 TELEFONE E FAX (21) 2569-4279

**PARECER REFERENCIAL n. 00009/2024/PROC/GAB/PFCEFETRJ/PGF/AGU**

**NUP: 23063.005375/2024-11**

**INTERESSADOS: DIVISÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DILCO - CEFET/RJ**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

**EMENTA:** Contrato de prestação de serviços continuados. Termo aditivo. Prorrogação de vigência com fundamento no art. 107 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Recomendação para adoção do presente parecer como Parecer Referencial, na forma da Orientação Normativa AGU n.º 55, de 23 de maio de 2014 e Portaria PGF nº 262, de 05 de maio de 2017, nos casos de ausência de dúvidas jurídicas.

## **I. INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de solicitação da Exma. Sra. Dra. Diretora da DIRAP, do CEFET/RJ, a fim de que esta Consultoria Jurídica elabore Manifestação Jurídica Referencial (MJR) acerca de termos aditivos cujo objeto seja a prorrogação do prazo de vigência de contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, com fulcro no 107 da Lei nº 14.133 de 1º de Abril de 2021.

## **II – DA FUNDAMENTAÇÃO**

### **2. 1. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

2. A atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, conforme art. 53, §§ 1º e 4º, da Lei nº 14.133, de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva nos termos do que recomenda a orientação de Boa Prática Consultiva - BPC nº 05:

*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.  
(Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)*

3. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

*A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.*

(Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

4. Importante assinalar que, nos termos do art. 10 da Lei nº 14.133, de 2021, a observância das orientações emanadas do parecer jurídico permite ao gestor público, a seu critério, a elaboração de defesas pelos membros da Advocacia-Geral da União, caso o agente público precise se defender nas esferas administrativa, controladora ou judicial em razão dos atos que praticaram em procedimentos licitatórios e contratos firmados:

*Art. 10. Se as autoridades competentes e os servidores públicos que tiverem participado dos procedimentos relacionados às licitações e aos contratos de que trata esta Lei precisarem defender-se nas esferas administrativa, controladora ou judicial em razão de ato praticado com estrita observância de orientação constante em parecer jurídico elaborado na forma do § 1º do art. 53 desta Lei, a advocacia pública promoverá, a critério do agente público, sua representação judicial ou extrajudicial.*

*§ 1º Não se aplica o disposto no caput deste artigo quando:*

*I - (VETADO);*

*II - provas da prática de atos ilícitos dolosos constarem nos autos do processo administrativo ou judicial.*

*§ 2º Aplica-se o disposto no caput deste artigo inclusive na hipótese de o agente público não mais ocupar o cargo, emprego ou função em que foi praticado o ato questionado.*

5. Feitas tais ressalvas, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

## **2.2. - DO CABIMENTO E DO OBJETO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL**

6. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014 (DOU de 26/05/2014), autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, dispensando-se a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

7. Com o fim de disciplinar a “elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria jurídica”, a PGF editou a Portaria nº 262, de 2017.

8. Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da aludida Portaria, "considera-se manifestação jurídica referencial aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos".

9. A manifestação jurídica referencial constitui-se, portanto, em medida adequada a orientar a Administração e capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, prescindindo, no entanto, da análise individualizada desses processos pelo órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica.

10. Trata-se de importante ferramenta destinada à otimização e racionalização do trabalho, viabilizando maior dedicação ao enfrentamento de questões complexas, com atuação prioritária, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

11. Relevante destacar a necessidade de observância aos requisitos estabelecidos pela Portaria PGF nº 262, de 2017, para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

Art. 2º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e

II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

(...)

12. Nesse contexto, a análise dos termos aditivos de prorrogação de contratos de serviços e fornecimentos continuados, com fundamento no art. 107 da Lei n.º 14.133, de 2021, representa grande volume de processos e ostenta aspecto de simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes a serem dirimidas, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela ON AGU nº 55, de 2014, e pela Portaria PGF nº 262, de 2017.

13. O presente Parecer Referencial aplica-se às hipóteses de prorrogação do prazo de vigência em contratos cujo objeto seja a prestação de serviços e fornecimentos contínuos, de acordo com o art. 107 da Lei n.º 14.133, de 2021.

14. O setor competente do CEFET/RJ deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda às hipóteses deste referencial, nos termos do art. 3º, §2º, da Portaria PGF/AGU nº 262, de 2017. Além disso, devem ser utilizados os modelos de minuta de termo aditivo e lista de verificação de aditamentos atualizados, quando disponibilizados pela AGU, em seu sítio eletrônico.

15. A Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação deste órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos respectivos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

16. Nesse contexto, a análise dos termos aditivos de prorrogação de contratos de serviços continuados, com fundamento no art. 107 da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, representa grande volume de processos e ostenta aspecto de simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes a serem dirimidas, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela ON AGU nº 55, de 23/05/2014, e pela Portaria PGF nº 262, de 05/05/2017.

17. O presente Parecer Referencial aplica-se às hipóteses de prorrogação do prazo de vigência em contratos cujo objeto seja a prestação de serviço contínuo, de acordo com o art. 107 da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.

18. O órgão assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda às hipóteses deste referencial, nos termos do Art. 3º, §2º, da Portaria PGF/AGU nº 262, de 05/05/2017. Além disso, devem ser utilizados os modelos de minuta de termo aditivo e Check List que seguem anexos ao presente parecer.

19. Registre-se que a Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos respectivos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

### **2.3. Da regularidade da formação do processo**

20. De acordo com o art. 22 da Lei n.º 9.784, de 1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

21. Para a licitação, contratos/convênios e outros ajustes, o processo administrativo deverá atender as normas que lhes são pertinentes, observando-se a Orientação Normativa AGU nº 2, de 1º de abril de 2009, em casos de aditivos, que assim dispõe:

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

22. Portanto, não se deve, a cada consulta/ocorrência, iniciar/autuar um novo processo administrativo, mas sim dar sequência ao processo original já existente, com a juntada, em ordem cronológica, dos documentos pertinentes, no respectivo Sistema (SUAP e/ou Sapiens) e/ou fazer a vinculação do novo processo (aditivo) ao processo originário através do Sistema.

23. Ademais, sempre que possível, deve-se usar inclusive o mesmo processo licitatório para dar continuidade com a contratação. Às vezes isso não é viável, porque, de uma mesma licitação, vários contratos são celebrados, mas nesses casos, o processo que se iniciar com a contratação deve vir acompanhado de cópia/traslado das principais peças do processo licitatório, tais como a cópia da minuta do edital, do parecer, do edital publicado e depois a juntada dos documentos da empresa, além de outros pertinentes, para então juntar-se o contrato original, devidamente assinado.

24. Por fim, é importante esclarecer que, por motivos organizacionais, não se obsta a criação de anexos, pastas ou locais de arquivo para documentar o andamento ordinário da execução contratual, sobretudo do ponto de vista financeiro, envolvendo a guarda e manuseio das notas fiscais, das notas de empenho, bem como as trocas de mensagens rotineiras com a fiscalização, entre outros documentos burocráticos. Isso preserva o processo dessa documentação volumosa e acessória, que pode vir a integrar o processo, ainda que em parte, caso passe a ter relevância para alguma decisão a ser tomada no âmbito do contrato. Entretanto, enquanto se restringirem a documentar o dia a dia da execução contratual, precisam ser arquivados, mas não precisam e não devem fazer parte do processo que vise documentar a celebração, as prorrogações e as alterações do contrato.

25. Reiterando, a recomendação é de que o órgão assessorado observe a Orientação Normativa AGU nº 2/2009 para a formalização dos aditivos contratuais.

#### **2.4. REQUISITOS DA PRORROGAÇÃO**

26. Quanto aos requisitos da prorrogação dos contratos, deverão ser cumpridos os delineados abaixo:

a) caracterização do serviço como contínuo (art. 6º, XV e XVI e art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021 e item 3, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);

b) previsão da prorrogação no edital ou no contrato (art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021 e Parecer nº 28/2019/DECOR/CGU/AGU, de 17/04/2019, aprovado pelo Despacho do Advogado-Geral da União nº 292, de 03/06/2019);

c) manifestação do interesse da contratada na prorrogação (item 3, e, do anexo IX da INSEGES/MP nº 05/2017);

d) análise prévia da consultoria jurídica do órgão (art. 53, §§ 1º e 4º, da Lei nº 14.133, de 2021);

e) inexistência de solução de continuidade da vigência da contratação e prorrogação dentro do prazo de vigência contratual (Orientação Normativa AGU nº 3, de 1º de abril de 2009);

f) elaboração de relatório sobre a regularidade da execução contratual (item 3, b, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);

g) interesse motivado da Administração na continuidade da execução dos serviços (item 3, c, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);

h) manifestação sobre a vantajosidade da contratação, acompanhada da metodologia adotada, e compatibilidade com os preços máximos fixados pela SEGES/MP, quando existirem (itens 3,d, 4, 7, 8 e 11, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);

i) manutenção das condições exigidas na habilitação (art. 91, § 4º, e art. 92, XVI, da Lei nº 14.133, de 2021);

j) inexistência de suspensão/impedimento/declaração de inidoneidade da empresa ou proibição de contratar com a Administração Pública (art. 91, § 4º da Lei nº 14.133, de 2021 e item 11, b, do anexo IX da IN SEGES/MP nº05/2017);

k) verificação da existência de custos fixos ou variáveis não renováveis já amortizados/pagos (item 9 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);

l) juntada do mapa de riscos relativo à gestão contratual atualizado de acordo com o modelo do anexo IV (art. 26, §1º, IV, da IN SEGES/MP nº 05/2017);

m) no caso de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (art. 6º, XVI, da Lei nº 14.133, de 2021), juntada do mapa de riscos relativo à gestão contratual atualizado de acordo com o modelo do anexo IV (art. 26, §1º, IV, da IN SEGES/MP nº 05/2017), com a indicação obrigatória do tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP nº 05/2017);

n) efetiva disponibilidade orçamentária (art. 150 da Lei nº 14.133, de 2021 e item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);

o) elaboração da minuta do termo aditivo - modelo anexo ao presente parecer (art. 132 da Lei nº 14.133, de 2021)

p) renovação da garantia contratual com a atualização necessária (art. 92, XII, e art. 97, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c subitem 3.1 do anexo VII-F da IN SEGES/MP nº 05/2017);

q) autorização da autoridade competente (art. 6º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021);

r) Na hipótese de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, a manutenção da circunstância que permitiu a contratação direta (art. 72, VI, da Lei 14.1333/2021)

s) divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP (art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021) e manutenção do aditamento à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 91 da Lei nº 14.133, de 2021).

## **2.3. REQUISITOS DA PRORROGAÇÃO**

### **2.3.1. Caracterização do serviço como contínuo**

27. Em atendimento ao item 3, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, a autoridade deverá certificar nos autos a natureza contínua dos serviços contratados, cuja definição deve observar o art. 6º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021 e art. 15 da IN SEGES/MP nº 05, de 2017.

28. Vale dizer que, 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.

### **2.3.2. Previsão de prorrogação no edital e no contrato**

29. A prorrogação com base no art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021, depende de expressa previsão no ato convocatório.

30. Isso porque a possibilidade de prorrogação é fator que pode influenciar no interesse e na decisão dos competidores quanto à participação no certame, entende-se que a sua previsão expressa no edital (e no contrato que o integra como anexo) é requisito condicionante da prorrogação contratual, em especial para guardar observância ao princípio da vinculação ao edital e por consequência os princípios da publicidade, da competição e outros.

31. Importante destacar que o entendimento quanto à necessidade de previsão em ambos os instrumentos foi objeto de uniformização pelo Advogado-Geral da União, que por meio do Despacho do Advogado-Geral da União nº 292, de 03 de junho de 2019, aprovou o Parecer nº 28/2019/DECOR/CGU/AGU, de 17 de abril de 2019 (NUP: 08206.300419/2016-30).

32. Frisa-se que as minutas da AGU são remissivas entre si e em relação ao termo de referência, de modo que a previsão poderá constar de um único documento, porém com remissão no outro.

### **2.3.3. Da autorização para a prorrogação contratual**

33. A prorrogação contratual está condicionada a autorização do gestor, que deve ser formalizada mediante manifestação escrita, para atender as disposições do art. 6º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021, cuja juntada aos autos deve ser providenciada antes da assinatura do termo aditivo.

### **2.3.4. Anuência da contratada**

34. Como o ajuste decorre de acordo de vontades entre as partes contratantes, é importante haver concordância prévia da Contratada com a referida prorrogação, bem como com os seus termos (Item 3, e, do Anexo IX, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017).

35. Recomenda-se, então, em atendimento à própria determinação da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, que essa anuência conste dos autos previamente, também como medida capaz de viabilizar eventual responsabilização da contratada por prejuízos causados caso não confirme seu interesse posteriormente, à época da celebração da avença.

### **2.3.5. Inexistência de solução da continuidade**

36. A manutenção de continuidade na relação contratual torna obrigatória a assinatura do termo aditivo dentro do prazo de vigência do contrato, nos termos da ON AGU n. 03, de 2009. Dito de outro modo, a existência do contrato depende da celebração do termo aditivo em data anterior ao termo final da vigência.

37. Desta feita, deverá ser atestado nos autos que todos os eventuais aditivos precedentes foram assinados antes da data de encerramento de suas respectivas vigências, de forma a dar integral cumprimento à ON AGU n. 03, de 2009.

38. Por oportuno, destaca-se que o termo aditivo de prorrogação de vigência deve observar a contagem pelo sistema data a data, sob pena de não mais ser juridicamente possível por extinção do ajuste (art. 89, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 132 do Código Civil e Conclusão DEPCONS/PGF/AGU nº 69/2014). Eis o Enunciado PGF nº 142:

A contagem dos prazos contratuais em meses e anos deve se pautar pelo sistema data-a-data, conforme o § 3º do artigo 132 do Código Civil.

Fonte: Parecer n. 00006/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU; Parecer n. 0345/PGF/RMP/2010. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 28 e 98).

### 2.3.6. DA OBSERVÂNCIA DA VIGÊNCIA CONTRATUAL MÁXIMA DE 10 (DEZ) ANOS

39. De acordo com o art. 107 da Lei nº 14.133, 2021, uma vez previsto no edital, os contratos administrativos de serviços e fornecimentos contínuos podem ser prorrogados, sucessivamente, limitada a vigência contratual máxima de 10 (dez) anos, contanto que as condições e os preços permaneçam vantajosos para a Administração.

40. O art. 106 da Lei nº 14.133, de 2021, por sua vez, dispõe que a Administração poderá celebrar contratos com prazo inicial de 05 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, para tanto devem seguir as diretivas procedimentais encartadas nos incisos do referido dispositivo legal, quais sejam:

i) a autoridade competente da entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

ii) a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção e;

iii) a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

41. Primeiro ponto que merece destaque é a autorização legislativa expressa para que a Administração, conforme motivação de ordem econômica, efetivamente atestadas pelo setor técnico responsável da entidade licitante, possa fixar, nos casos de serviços e fornecimento contínuos, a vigência contratual que exorbite o exercício financeiro, observando o limite máximo de 05 (cinco) anos. O Administrador, todavia, está adstrito as normas de direito financeiro; portanto, não deve se descuidar do dever legal (art. 106, II, da Lei nº 14.133, de 2021) de atestar a existência de créditos orçamentários, a cada exercício financeiro subsequente à contratação, para suportar as despesas decorrentes da contratação plurianual. Exigência imposta, igualmente, pelo art. 60 e 61 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

42. Em resumo, nos contratos de serviços e fornecimentos continuados, a Lei nº 14.133, de 2021, autoriza (art. 106) a fixação da vigência contratual por período superior ao exercício financeiro, limitado ao prazo máximo de 05 (cinco) anos, bem como permite (art. 107) a dilação do prazo fixado originalmente até o limite total de 10 (dez) anos de vigência, condicionado a comprovação de que essa medida é proveitosa.

43. No caso da prorrogação da vigência do contrato, exige-se que a autoridade ateste que as condições e preços permanecem vantajosos para a Administração, sendo que, tais condições poderão ser decorrentes de negociação com o contratado.

44. Desta feita, deverá ser atestado nos autos que a vigência do contrato não ultrapassará o limite máximo de 10 (dez) anos, isto é, que as possibilidades de prorrogações não estão superadas.

### 2.3.7. Relatório da fiscalização

45. A Administração deve instruir o processo de prorrogação de vigência com relatório sobre a execução do contrato, demonstrando a regularidade dos serviços prestados, de acordo com a exigência do item 3, b, do anexo IX da IN n. 05/2017/SEGES, nos contratos celebrados sob a vigência desta instrução normativa.

46. No caso de serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, o relatório deverá pronunciar-se sobre a ocorrência de eventual descumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, para fins de avaliação pelo gestor da conveniência e oportunidade da renovação contratual. Caso tenham ocorrido eventos relevantes à gestão contratual, o mapa de riscos deverá ser devidamente atualizado pelos servidores responsáveis pela fiscalização (art. 26, §1º, IV, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017).

47. Além disso, oportuno destacar que identificada inadimplência para com obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento do FGTS, os créditos da contratada deverão ser retidos e adotadas as providências para operacionalização do pagamento direto das verbas devidas aos empregados na forma dos §2º, art. 8º, do Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 2018.

48. A Administração deve atentar, ainda, para a possibilidade de retenção dos créditos conforme autorização constante do termo de referência e contrato e pelos art. 139, IV, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 66 da IN SEGES/MP nº 05, de 2017.

### **2.3.8. Da vantajosidade da contratação**

49. Nos termos do art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021, a Administração deve juntar nos autos manifestação técnica conclusiva atestando a vantajosidade da prorrogação, com indicação da metodologia utilizada para verificação dos custos e condições mais vantajosas.

50. De se lembrar que a avaliação da vantajosidade possui aspectos técnicos e econômicos. Além disso, a vantajosidade econômica não se traduz no simples valor monetário da contratação comparado com o dos orçamentos obtidos, pois existe todo um custo administrativo envolvendo o desfazimento de um contrato e a seleção e celebração de um outro.

51. Ademais, nos casos em que for feita a prorrogação com a ressalva de repactuação, considera-se que a análise da vantajosidade deve levar em conta a estimativa do aumento de preços que futuramente será aplicado ao contrato. Neste caso, é necessário cuidado redobrado da autoridade em sua declaração e análise, uma vez que ainda não dispõe dos preços finais que serão aplicados pela contratada.

52. Uma boa solução seria verificar se os orçamentos eventualmente pesquisados no mercado já levam em conta as convenções coletivas e dissídios coletivos que serão motivo para a repactuação contratual ou se foram feitos com base em dissídios anteriores e se já há convenção negociada, mas ainda não registrada.

53. A Administração deve, ainda, certificar o integral cumprimento da IN SEGES/ME n. 73, de 05 de agosto de 2020, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. (art. 23, § 1º, e art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021 c/c itens 3, d, 4, 7, 8 e 11, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017).

54. Recomenda-se, ainda, que seja juntado aos autos uma análise técnica que considere criticamente os preços coletados com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, §3º da IN/SEGES n. 73, de 2020).

55. Se, por alguma razão, for tecnicamente inviável a adoção dos dois parâmetros preferenciais (Painel de Preços e pesquisa em contratações públicas similares), deverá ser trazida aos autos justificativa para o não atendimento da orientação, observado o Enunciado PGF n.º 261, segundo o qual:

#### **261 LICITAÇÕES**

A pesquisa de preços prévia às licitações e contratações públicas deve priorizar os parâmetros dos incisos I (painel de preços) e II (contratações similares de outros entes públicos) do artigo 2º da IN SLTI/MP n. 05/2014 e do artigo 5º da IN ME n. 73/2020, para, a partir do material coletado, efetuar análise crítica dos valores e decidir pela utilização combinada ou não dos preços obtidos a fim de estimar o preço de referência. Nas situações em que a utilização dos parâmetros dos incisos I e II do artigo 2º da IN SLTI/MP n. 05/2014 e dos incisos I e II do artigo 5º da IN ME n. 73/2020 não se mostrarem adequadas, devem ser seguidas as orientações do TCU para o uso do conceito de “cesta de preços aceitáveis”, levando-se à pesquisa em várias fontes, tais como: contratações com entes públicos, tabelas de fabricantes, bancos de preços, sites especializados, entre outros.

Fonte: Parecer n. 00004/2018/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, revisão do Parecer n. 12/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU e do Parecer n. 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 135, 47 e 10).

São ainda admissíveis as seguintes formas de comprovação da vantajosidade:

**a) *Dispensa de pesquisa de preços em serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra***

56. A Administração deve juntar manifestação técnica explicitando as razões por que está dispensando a realização de pesquisa de preços para fins de aferição da vantajosidade da contratação. Outrossim, independentemente da realização ou não de pesquisa, deve haver a juntada de manifestação conclusiva sobre a permanência da vantajosidade da contratação, sob pena de restar inviável a prorrogação (art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021).

57. Para disciplinar o tema foi editada a Orientação Normativa nº 60, de 29 de maio de 2020, cuja observância integral fica recomendada, senão vejamos:

I) É facultativa a realização de pesquisa de preços para fins de prorrogação do prazo de vigência de contratos administrativos de prestação de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra nos casos em que haja manifestação técnica motivada no sentido de que o índice de reajuste adotado no instrumento convocatório acompanha a variação dos preços do objeto contratado.

II) A pesquisa de preços para fins de prorrogação do prazo de vigência dos contratos administrativos de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra é obrigatória nos casos em que não for tecnicamente possível atestar que a variação dos preços do objeto contratado tende a acompanhar a variação do índice de reajuste estabelecido no edital.

**b) *Dispensa de pesquisa de preços em serviços com dedicação exclusiva de mão de obra***

58. A Administração deve juntar manifestação técnica explicitando as razões por que está dispensando a realização de pesquisa de preços. Outrossim, independentemente da realização ou não de pesquisa, deve haver a juntada de manifestação conclusiva sobre a permanência da vantajosidade da contratação, sob pena de restar inviável a prorrogação (art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021).

59. Realmente, para contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, a pesquisa de preços restará dispensada se cumpridas as condições do item 7 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017 (cf. ainda item IV da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 143/2018 e Acórdão TCU nº 1.214/2013 - Plenário).

60. Nesse caso, o contrato deve prever índice para o reajustamento dos insumos diversos que compõem a planilha de custos e formação de preços. Entende-se que somente estará preenchido o requisito para a dispensa se os insumos diversos estiverem sendo repactuados, historicamente, por índice de preços adequado. Não sendo o caso, recomenda-se, ao menos, a realização de pesquisa de preços à luz da IN SLTI/MP nº 5/2014 ou IN SEGES/ME nº 73, de 2020, conforme o caso para validação dos custos com insumos diversos que compõem a planilha, vez que os demais custos estão, naturalmente, vinculados a instrumento coletivo ou tarifas públicas.

61. Nesses casos, a Administração deverá atestar o preenchimento dos requisitos previstos no item 7 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, sendo possível dispensar a realização da pesquisa de mercado.

62. Vale ressaltar que a Instrução Normativa SEGES/ME nº 49, de 30 de junho 2020, revogou a alínea "c" do item 7, o item 8 e a alínea "a" do item 11 do Anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017. Na mesma linha, a Portaria SEGES/MP nº 213, de 25 de setembro de 2017 (que fixava os valores limites para contratação de serviços de vigilância e de limpeza e conservação), foi revogada pela Portaria SEGES/ME nº 21.262, de 23 de setembro de 2020, a qual, por sua vez, "Estabelece procedimentos referenciais para a composição da planilha de custos e formação de preços nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, executados de forma contínua ou não, em edifícios públicos, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional".

63. Dessa forma, a renovação de vigência de contratos de serviços de vigilância e limpeza não está mais condicionada à observância de preços máximos estabelecidos pela SEGES/ME, devendo a elaboração da justificativa da

dispensa de pesquisas de preços seguir as regras gerais para os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, observando as orientações dos itens precedentes.

### **2.3.9 Manutenção das condições de habilitação e ausência de suspensão/impedimento ou declaração de inidoneidade**

64. Quanto à exigência de manutenção das condições de habilitação (art. 91, § 4º, e art. 92, XVI, da Lei nº 14.133, de 2021), a Administração deve juntar o extrato atualizado do SICAF, atentando para eventuais certidões que estejam vencidas ou com prazo próximo do vencimento, as quais deverão ser apresentadas dentro de suas respectivas validades.

65. Além do SICAF, a Administração Pública deve juntar aos autos os extratos atualizados do Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN e da Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (disponível em <https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/>), que contém em uma única certidão: as consultas referentes ao Sistema de Inidôneos do TCU; ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS/Portal de Transparência; ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas- CNEP/Portal da Transparência; e ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa do CNJ (CNIA/CNJ).

66. A referida Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica visa atender aos princípios de simplificação e racionalização de serviços públicos digitais (Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018, Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020), razão pela qual recomenda-se a sua utilização.

67. Em relação à ocorrência de registro no CADIN, importante destacar que esta circunstância não implica em impossibilidade de renovação do contrato, no entanto, significa que a Administração deve "*refinar consultas, de forma a comprovar a capacidade e a presença de impeditivos à continuidade do contrato*" (Acórdão TCU nº 1.134/2017 - Plenário).

68. No que tange à aferição de irregularidades no SICAF e da Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (CEIS, sistemas do TCU, CNEP e CNJ), trata-se, ao menos em princípio, de circunstância que impossibilita a prorrogação pretendida, salvo, regularização antes da celebração do presente termo aditivo, adotando-se, para tanto, as medidas previstas no art. 31, da IN SEGES/MP nº 3, de 26 de abril de 2018.

69. Caso seja constatada, no SICAF, a existência de "*Ocorrências Impeditivas Indiretas*", a Administração deve analisá-las para fins de verificar, por meio do relatório de ocorrências impeditivas indiretas, se existe ou não algum impedimento à contratação.

70. Vale destacar que a Administração Pública não pode celebrar contratos com entidades sancionadas com a proibição de contratar com o Poder Público, a suspensão/impedimento em toda a Administração Pública Federal ou a declaração de inidoneidade (art. 12 da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, art. 91, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021).

71. Não poderá a Administração prorrogar o contrato se houver condenação da pessoa jurídica ou do sócio majoritário da empresa em tela por ato de improbidade, consoante determina o art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA), quando tal condenação judicial alcançar os contratos vigentes, razão pelo qual o CNIA/CNJ deve ser consultado tanto para a contratada em tela, como em relação ao(s) sócio(s) majoritário(s) respectivo(s), a fim de que seja aferida se há alguma restrição aos sócio(s) majoritário(s) que atinja o contrato e impeça a prorrogação.

### **2.3.10. Custos não renováveis e atualizações da planilha de custos e formação de preços**

72. De acordo com o item 9 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, a Administração tem por obrigação manifestar-se sobre a existência de custos fixos ou variáveis não renováveis já amortizados/pagos.

73. Pelo exposto, deve haver verificação específica pela Administração da presença de custos não renováveis a serem suprimidos por meio de negociação com o contratado.

74. Adicionalmente, nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, na análise dos custos com aviso prévio, a Administração deverá estar atenta às orientações da Nota Técnica nº 652/2017 – MP (Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/midia/notasei-652-2017.pdf>), que trata sobre o cálculo das eventuais deduções a serem feitas a cada ano de execução contratual.

75. Após verificação técnica, sendo o caso, a Administração deve manifestar-se formalmente sobre a inexistência de custos não renováveis a serem suprimidos por meio de negociação com o contratado.

76. O art. 134 da Lei nº 14.133, de 2021, determina a revisão do contrato na hipótese de quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados.

77. Tais modificações provocam impacto automático nos contratos. Exemplos são a Lei 13.467, de 13 de julho de 2017 - que instituiu a reforma trabalhista- e a Lei nº 13.932, de 11 de dezembro de 2019 - que extinguiu a contribuição social de 10% (dez por cento) devida pelos empregadores em caso de dispensa sem justa causa.

78. Desta feita, a Administração deve cuidar para que a planilha de preços esteja sempre atualizada em relação a eventuais modificações legais ou normativas capazes de reduzir os custos da contratação, ajustando-a à nova realidade legal, bem como sejam adotadas as providências para ressarcimento de eventuais valores pagos a maior.

### **2.3.11. Dos recursos orçamentários**

79. Quanto à indicação de recursos orçamentários, a Administração deve atestar sobre a disponibilidade orçamentária para o presente exercício, bem como declarar que os créditos e empenhos, para a parcela da despesa executada em exercício futuro, serão indicadas em termos aditivos ou apostilamentos futuros (art. 150 da Lei nº 14.133, de 2021 e item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017).

80. Nesse ponto, destaque-se que em data anterior à prorrogação, deverá haver a expedição da nota de empenho, com indicação de seu número no termo aditivo, em cumprimento ao art. 30, §1º, do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 e ao item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017.

81. Se as despesas que amparam a ação forem qualificáveis como atividades, sendo, portanto, despesas rotineiras e ordinárias, dispensa o atendimento das exigências do art. 16, I e II, da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 (Orientação Normativa AGU nº 52, de 2014 e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 01/2012).

82. Desta forma, a Administração deve informar a natureza das ações pretendidas para, em seguida, manifestar se se trata de situação que reclama ou não o cumprimento do art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 2000.

### **2.3.12. Providências complementares**

83. Na hipótese de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, deverá ser atestada a manutenção da circunstância que permitiu a contratação direta.

84. **Compete ao gestor certificar-se das disposições normativas e orientações do Compras Governamentais vigentes ao tempo da prorrogação.**

85. Para os casos em que não foi utilizada a modalidade pregão, a prorrogação somente será possível caso permaneça a adequação dos valores totais da execução e da prorrogação à modalidade licitatória inicialmente escolhida (Acórdão TCU nº 1.705/2003 – Plenário).

86. Nas hipóteses em que a contratada optar pelo seguro-garantia, bem como em que for necessária sua complementação para fazer face ao valor atual da contratação, a Administração deve verificar a necessidade de comunicação do termo aditivo à instituição financeira.

87. Por fim, deverá ser providenciada a divulgação da celebração do termo aditivo no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP (art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021) e manutenção do aditamento à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 91 da Lei nº 14.133, de 2021).

## 2.4. DO TERMO ADITIVO

88. A minuta de termo aditivo deve conter cláusulas que tratem sobre:

- a) o objeto da contratação, para que se verifique a relação do aditivo com o objeto contratual original;
- b) o prazo de vigência da prorrogação, limitado, a cada prorrogação, ao prazo de vigência inicial e ao período total de 60 meses (art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021);
- c) o valor do termo aditivo, para fins de publicidade e transparência;
- d) a indicação do crédito e do 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, §1º, do Decreto nº 93.872, de 1986 c/c item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- e) a ressalva quanto ao direito à futura repactuação, caso tenha sido solicitada pela contratada (nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra);
- f) a ratificação das cláusulas contratuais não alteradas pelo termo aditivo;
- g) local, data e assinatura das partes e testemunhas.

89. Com efeito, recomenda-se, desde já, ao órgão assessorado que utilize as minutas de aditivos constantes do sítio: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/termos-aditivos>. **Recomenda-se expressamente o uso dos modelos AGU.**

90. Importante reiterar que a contagem do prazo de vigência deve ser realizada pelo sistema data a data, de acordo com o Enunciado PGF n.º 142.

91. Ressalta-se, por fim, que os dados que figuram no preâmbulo, como nome dos representantes legais, endereços, documentos, dentre outros, devem ser verificados pela própria Administração a partir dos dados que constam dos autos e dos registros administrativos.

## 2.5. PUBLICAÇÃO E LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

92. Registra-se ser necessária, à luz do art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do instrumento.

93. Além disso, de acordo com o art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 c/c art. 7º, § 3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial desta Instituição de Ensino.

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação e a ata de registro de preços;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

94. Por isto, também se recomenda a publicação do inteiro teor de todos os seus contratos administrativos, inclusive anexos e aditivos, no site oficial do ente público na internet.

95. Impende alertar para que nas minutas dos contratos e dos aditivos correlatos não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, sendo recomendada a identificação dos representantes da contratada apenas pelo nome e a dos representantes da contratante somente pela matrícula funcional, a qual, nas publicações, deve ser anonimizada, para o devido atendimento das diretrizes do art. 31, da Lei nº 12.527/2011 e da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU e PARECER n. 00001/2022/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU.

### 3. CONCLUSÃO

96. Considerando todo o acima exposto e, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, caso sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considera-se APROVADA a minuta de termo aditivo (art. 53, §§ 1º e 4º, da Lei nº 14.133, de 2021).

97. **Solicito que o órgão consultante (DIRAP) encaminhe os autos à autoridade competente no âmbito do CEFET/RJ para a Aprovação de Pareceres Referenciais (DIREG), e, caso seja aprovado por despacho do Diretor Geral, que seja dada ampla publicidade em âmbito institucional.**

98. Sendo referencial a presente manifestação jurídica consultiva, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo anexo.

99. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo ao órgão de consultoria para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013.

100. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

101. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: *"Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas"*.

102. É o parecer.

---

Rio de Janeiro, 08 de novembro de 2024.

DANIELA GONCALVES DE CARVALHO  
PROCURADORA FEDERAL

ANEXO I

**ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL**

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o caso concreto contido no bojo dos presentes autos amolda-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL N° ....., cujas recomendações foram integralmente atendidas.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao CEFET/RJ, nos termos da Portaria PGF/AGU n° 262, de 05/05/2017 e Orientação Normativa n° 55, da Advocacia Geral da União.

....., ..... de..... de 20....

Identificação do servidor responsável e assinatura

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23063005375202411 e da chave de acesso 62346b6e



Documento assinado eletronicamente por DANIELA GONCALVES DE CARVALHO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1749234235 e chave de acesso 62346b6e no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA GONCALVES DE CARVALHO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-11-2024 18:55. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Ao DECOM, aprovo o parecer referencial.  
Solicito ampla divulgação.

**Maurício Saldanha Motta**  
Diretor-Geral

**Maurício Saldanha Motta**  
Diretor-Geral