



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS  
AV. DES. VITOR LIMA, 222, S. 502, ED. SANTA CLARA (REITORIA II), TRINDADE,  
FLORIANÓPOLIS/SC · 88040-400 · (48)37219371 · PFSC.UFSC@AGU.GOV.BR ·  
HTTPS://ANTIGO.AGU.GOV.BR/UNIDADE/PFUFSC

**PARECER REFERENCIAL n. 00001/2022/NLICIT/PFUFSC/PGF/AGU**

**NUP: 23080.002140/2020-27**

**INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC**

**ASSUNTOS: ESPÉCIES DE CONTRATOS**

I. Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

II. Manifestação jurídica referencial, cujo objeto é a análise da juridicidade dos aditivos de renovação comum ou renovação/prorrogação excepcional do prazo de vigência contratual, com ou sem alterações qualitativas simples descritas em rol taxativo no corpo deste parecer.

III. O escopo da manifestação referencial abrange as renovações de contratos de: i) serviços de natureza continuada, com ou sem dedicação exclusiva de mão-de-obra; ii) aluguel de equipamentos ou programas de informática; e iii) concessões de uso e cessões de uso em que a UFSC figure, respectivamente, como concedente/cedente.

IV. Necessidade de se atestar que o caso concreto se amolda ao objeto da manifestação, nos termos da ON n. 55/2014/AGU.

V. Substituição do Parecer referencial n. 00252/2016/JUR/PFUFSC/PGF/AGU.

Senhor Procurador-Chefe,

**1. RELATÓRIO**

1. Cuida-se de manifestação jurídica referencial (**MJR**), baseada no art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993 e na Orientação Normativa n. 55/2014 do Advogado-Geral da União, que visa ao registro do entendimento e de condicionantes desta Procuradoria Federal em relação à juridicidade da instrução processual e da minuta dos aditivos para renovação do prazo de vigência contratual, conjugados ou não com simples alterações. [\[1\]](#)[\[2\]](#)[\[3\]](#)

**2. LIMITES DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA**

2. O Tribunal de Contas da União já se pronunciou no sentido de que o órgão de Consultoria não pode se pautar em manifestações pró-forma, genéricas e demasiadamente sucintas (Acórdão n. 1.485, Plenário, rel. Ministro Augusto Sherman, sessão de 26 jun. 2019).

3. A manifestação jurídica, entretanto, ainda que incursione minuciosamente em cláusulas e peças instrutórias, restringe-se ao exame dos fatos e da sua conformidade ao Direito que

se aplica, deixando de abordar aspectos de conveniência e oportunidade como condicionantes de juridicidade.

4. Com efeito, não é outra a orientação traçada pela Advocacia-Geral da União, que afirma peremptoriamente que as Consultorias Jurídicas emitem pareceres de legalidade, não discutindo mérito (vide BPC n. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU disponível no site da Instituição, aba cartilhas).

### 3. **ESCOPO DESTA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL**

5. Convém desde logo delimitar a amplitude da presente MJR, qual seja:

- **serviços de natureza continuada em sentido estrito, com ou sem dedicação exclusiva de mão-de-obra, em que a UFSC figure como contratante;**
- **aluguel de equipamentos ou programas de informática; e**
- **concessões de uso onerosa e as cessões de uso onerosa ou gratuita em que a UFSC figure, respectivamente, como concedente/cedente.**

6. A título exemplificativo, veja-se que não são abrangidos por esta MJR os contratos de locação de imóvel em que a UFSC seja locatária, por exemplo.

7. A MJR também incide nos aditivos acima descritos que, na mesma minuta, além da **renovação de vigência, eventualmente prevejam a inserção de pequenas alterações qualitativas ao contrato, quais sejam:**

- **previsão de extinção antecipada do contrato, sem ônus à UFSC;**
- **inserção de conteúdo decorrente da Instrução Normativa n. 53, de 8 de julho de 2020; e**
- **previsão reforçando a não preclusão do direito a reajuste/repactuação no ato de renovação/prorrogação contratual.**

8. **O rol acima é taxativo.**

9. Essa inclusão temática no escopo da MJR é extremamente importante, pois é comum que os aditivos de renovação contemplem simples alterações ao contrato, sincretizando em um único termo aditivo objetos que poderiam ser celebrados à parte. A Administração assim procede no intuito de mitigar os custos com a instrução e publicação desses aditivos, o que faz todo sentido.

10. De tal modo, desconsiderá-las significaria dizer que muitos aditivos de renovação não se enquadrariam no parecer referencial, por conterem no seu objeto também essas denominadas simples alterações. Consequentemente, haveria necessidade de remeter os autos para análise individual, tornando inócuo o presente trabalho e conduzindo ao fracasso aquilo que se almeja com a elaboração da MJR: racionalização e otimização de tarefas da Consultoria Jurídica e da Entidade assessorada.

## 4. **CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: PRESSUPOSTOS DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL (MJR)**

### 4.1 **CONCEITO E APLICABILIDADE DA MJR**

11. No âmbito de atuação da PF-UFSC, e, em especial, no que se refere ao exame e aprovação da instrução processual e da minuta desses aditivos, é de se notar duas importantes características, quais sejam: invencível volume de trabalho, causado pela desproporção entre o porte da instituição e o número de Procuradores Federais e servidores lotados nesta Casa, causa de constantes atrasos nos prazos legais; e a padronização dos procedimentos e documentos oriundos da administração da UFSC, que constituem os objetos do exame regulado pelo art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93.

12. O imenso volume de processos, bem como essa padronização de procedimentos e peças, somados à frequente incidência de um mesmo grupo de normas legais e infralegais sobre as referidas licitações, independentemente das especificações do objeto, tem gerado a emissão em massa de pareceres jurídicos de conteúdo quase idêntico.

13. As análises individualizadas que precedem a confecção de tais pareceres obtêm, portanto, e quase sempre, as mesmas conclusões, mas não sem antes exigir, do limitado quadro de pessoal da Procuradoria, elevado número de profissionais e, dos mesmos, por seu turno, vasto tempo que poderia ser dedicado a solucionar questões jurídicas de maior relevância, referentes à matéria de licitações e contratos, bem como permitir uma maior interação com os gestores e a intensificação dos atos de assessoramento, gestos esses que certamente contribuirão para o aprimoramento constante dos atos da Administração.

14. Evidentemente, o intuito é otimizar a tramitação processual, conferindo, a partir da eliminação de trabalhos repetitivos, mais efetividade ao esforço da consultoria jurídica e, por conseguinte, maior celeridade à consecução dos objetivos de interesse público envolvidos na atuação administrativa.

15. A partir da consolidação de todas essas informações, e a fim de evitar que todos os procedimentos tenham que ser submetidos à análise desta Procuradoria Federal, concluiu-se pela viabilidade e premente necessidade de expedir nova manifestação jurídica e de estender os seus efeitos aos demais casos que versam sobre o assunto nela tratado.

16. Esse mecanismo, aliás, revela-se como sendo o propósito da Orientação Normativa AGU n. 55/2014, de onde se extrai, *in verbis*:

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

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.

17. Consequentemente, torna-se cristalino o cabimento da presente manifestação jurídica referencial.

18. Na parte final do colacionado inciso I da ON AGU n. 55/2014, vê-se, ademais, que compete à área técnica da entidade assessorada atestar que o assunto de determinado processo é objeto da manifestação jurídica referencial, restando dispensada, a partir daí, do encaminhamento à PF-UFSC.

19. Em outras palavras, tem-se que nos casos a que se refere o presente parecer, não se deve adotar como praxe o encaminhamento dos processos à PF-UFSC, bastando, para efeito do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, que se ateste o acolhimento dos entendimentos nele prefixados.

20. Nítido, todavia, que dúvidas específicas relativas a essa matéria podem/devem continuar sendo submetidas à apreciação desta Consultoria, observado o protocolo de comunicação estabelecido na Portaria Conjunta PFUFSC/GR<sup>[4]</sup>.

#### 4.2 DO CABIMENTO DE MJR EM ADITIVOS

21. A competência para análise jurídica por esta Unidade da Procuradoria-Geral Federal - PGF, órgão da Advocacia-Geral da União - AGU, é incontroversa e exerce-se em razão de mandamento constitucional inserto no art. 131 da Constituição Federal de 1988; pelo art. 17, II, da Lei Complementar n. 73/1993 - Lei Orgânica da AGU; pelo art. 10 da Lei n. 10.480/2002; e, finalmente, também em razão da distribuição de competência entre as unidades da PGF/AGU estabelecida na Portaria PGF n. 172, de 21 de março de 2016, do Procurador-Geral Federal.

22. Outrossim, o Tribunal de Contas da União já se pronunciou quanto à obrigatoriedade de prévia análise de termos aditivos pelo órgão jurídico. Veja-se o seguinte precedente<sup>[5]</sup>:

**Acórdão:** [...]

1.6.1. dar ciência à [...] de que foram verificadas as seguintes impropriedades no 4º Termo Aditivo ao Contrato nº [...]:

1.6.1.1. ausência de parecer jurídico prévio sobre a regularidade de aditivos contratuais, o que afronta o disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993.

23. O Tribunal de Contas delimitou a abrangência do parágrafo único do art. 38 da L. 8.666/93, quando este determina a prévia análise jurídica de editais de licitação, convênios, contratos, acordos e ajustes. Isso porque, como a lei não utiliza a expressão "aditivo" ou "termo aditivo" quando disciplina a formalização das alterações contratuais (art. 65) e prorrogações (art. 57), consequentemente o art. 38 não o faz, o que poderia levar à compreensão de que aditivos prescindiriam de análise pelo órgão jurídico, o que é equivocado, cfe. assentou o TCU.

24. Nesse sentido, em virtude de a matéria ser apreciada por parecer, é também cabível a utilização de manifestação referencial.

#### **4.3 JUSTIFICATIVA DESTA MJR: ELEMENTOS ESTATÍSTICOS**

25. A Pró-Reitoria de Administração da UFSC solicitou fosse exarada nova manifestação jurídica referencial acerca dos termos aditivos de renovação de vigência contratual.

26. As tratativas iniciaram-se em janeiro do ano 2020, quando a assessoria técnica do Núcleo de Licitações e Contratos - NLICIT provocou a Administração a remeter os autos digitais onde estão armazenados os referenciais, visando a dar continuidade à elaboração de novos pareceres, otimizando, assim, a rotina administrativa (Ofício n. 00002/2020/NLICIT/PFUFSC/PGF/AGU, NUP n. 0914.000014/2020-82).

27. Isso porque, em razão da obsolescência adquirida pelo Parecer referencial n. 00252/2016/JUR/PFUFSC/PGF/AGU, desde meados de 2018 a PF-UFSC voltou a se manifestar individualmente nesses processos.

28. Veja-se que, apenas no ano de **2019**, das 518 (quinhentas e dezoito) entradas de processos (aí incluídas entradas e retornos em razão de diligência, não refletindo, portanto, o número exato de manifestações jurídicas), 141 (cento e quarenta e uma) envolveram renovação de vigência, o que representa **27,22%** (vinte e sete inteiros e vinte e dois centésimos por cento) da carga total de trabalho, cfe. certificado pela Coordenadoria de Assessoria Técnica do Núcleo (*vide Certidão seq 2, id: 767247495, do NUP 23080.002140/2020-27, chave de acesso cc46499f*).

29. Em **2020**, houve significativa redução de entrada de processos em razão de o HU-UFSC passar a dispor de assessoria jurídica própria, em razão da efetivação da gestão plena pela EBSEH. Das 331 (trezentas e trinta e uma) entradas de processos (aí incluídas entradas e retornos em razão de diligência, não refletindo, portanto, o número exato de manifestações jurídicas), 116 (cento e dezesseis) envolveram renovação de vigência, o que representa **35,04%** (trinta e cinco inteiros e quatro centésimos por cento) da carga total de trabalho, cfe. certificado pela Coordenadoria de Assessoria Técnica do Núcleo (*vide Certidão seq 3, id: 979669084, do NUP 23080.002140/2020-27, chave de acesso cc46499f*).

30. No ano de **2021**, foram 117 (cento e dezesseis) tarefas sobre o tema renovação de vigência (ordinária, excepcional, de contratos de concessão e cessão de uso), o que representou **33,91%** do total de 345 (trezentas e quarenta e cinco) entradas de processos, mantendo-se o patamar do ano anterior (*vide Certidão seq 4, id: 1538759239, do NUP 23080.002140/2020-27, chave de acesso cc46499f*).

31. Com efeito, as estatísticas expõem a esmagadora carga de processos sobre o tema, o que alerta para o severo impacto que isso causa à organização dos trabalhos da Consultoria Jurídica e da Entidade assessorada.

32. Essas repercussões serão abordadas a seguir:

#### **5. FUNDAMENTAÇÃO: PRIMEIRA HIPÓTESE DO ESCOPO DA MJR: RENOVAÇÃO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL**

33. Ultrapassada essa fase de considerações preliminares, passa-se ao conteúdo do parecer referencial:

##### **5.1 VIGÊNCIA CONTRATUAL COMO CONDIÇÃO DE RENOVAÇÃO**

34. Na atividade administrativa de Direito Público, pois, não há que se falar em renovação presumida de vínculo jurídico, isto é, sem manifestação prévia e solene da autoridade competente.

35. Essa manifestação, no entanto, torna-se ineficaz se não ocorrer dentro do prazo de vigência do contrato. Isso porque, fora desse interregno o contrato se resolveu de modo ordinário, ou seja, pelo próprio decurso de tempo.

36. A questão é antes de tudo lógica: não se renova aquilo que deixou de existir.

37. É o que nos ensina Hely Lopes Meirelles (Licitação e Contrato Administrativo. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 246):

[...]

O contrato extinto não se prorroga, nem se renova: é refeito e formalizado em novo instrumento, inteiramente desvinculado do anterior. [...] Se a prorrogação não foi providenciada pela Administração antes de vencido o prazo contratual, haverá a extinção do contrato e será considerado irregular o instrumento de prorrogação feito posteriormente.

38. Sobre o tema, a AGU expediu a Orientação Normativa n. 03/2009, *in verbis*:

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.

39. Outrossim, há reiterada jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o tema:

**TCU – Acórdão nº 1727/2004 - Plenário**

Promova, nas prorrogações contratuais, a assinatura dos respectivos termos de aditamento até o término da vigência contratual, **uma vez que, transposta a data final de sua vigência, o contrato é considerado extinto, não sendo juridicamente cabível a prorrogação ou a continuidade da execução.** (grifou-se)

**TCU – Acórdão nº 1.335/2009 - Plenário**

(...) e) celebração de termo aditivo de prorrogação da vigência do Contrato [...], cuja vigência estava expirada, com efeitos retroativos, configurando recontração sem licitação, infringindo a Lei 8.666/1993, art. 2º, c/c 3º; (...)

[VOTO]

9. A celebração de termo aditivo de prorrogação da vigência do Contrato [...], cuja vigência estava expirada [...], constitui infração a norma legal, revestindo-se de gravidade suficiente para justificar a sanção dos responsáveis. (...)

**TCU – Acórdão nº 2.143/2015 - Plenário**

(...) 170. A celebração de aditivos contratuais quando o prazo contratual já se encontra extinto, com atribuição de efeitos retroativos, ainda que amparada em um dos motivos previstos no art. 57, § 1º, da Lei 8.666/1993, constitui irregularidade, por se considerar o contrato original formalmente extinto.

171. Dessa forma, nas prorrogações contratuais, a assinatura dos respectivos termos de aditamento deve-se dar até o término da vigência contratual, uma vez que, transposta a data final de sua vigência, o contrato é considerado extinto, não sendo juridicamente cabível a sua prorrogação ou continuidade de execução.

172. A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que a celebração de aditivos em contratos já extintos não possui amparo legal e configura recontração sem licitação, infringindo os art. 2º e 3º da Lei 8.666/1993 (Acórdãos 66/2004-TCU - Plenário, 1.717/2005-TCU - Plenário, 216/2007-TCU - Plenário e 1.335/2009-TCU - Plenário).

173. Ademais, a realização de serviços sem a devida cobertura contratual configura contrato verbal com a Administração, em desacordo com o art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

#### **TCU – Acórdão nº 4798/2019 - Primeira Câmara**

23.1. Por oportuno, cabe registrar que “a jurisprudência desta Corte de Contas se consolidou ao longo do tempo no sentido de considerar irregular o aditamento feito após o término da vigência contratual, ainda que amparado em um dos motivos do art. 57, §1º, da Lei nº 8.666, de 1993, uma vez que o contrato original estaria formalmente extinto, de sorte que não seria juridicamente cabível a sua prorrogação ou a continuidade da sua execução (Acórdãos 66/2004, 1717/2005, 216/2007, 1335/2009, 1936/2014 e 2143/2015, todos do Plenário do TCU)”, conforme consignado no Acórdão 8.261/2016-2ª Câmara.

40. O aditivo deve ser celebrado e subscrito por contratante e contratado antes do encerramento da vigência do contrato, sob pena de exaurimento do contrato e impossibilidade de se aditá-lo.

41. Atestada a tempestividade do contrato, pode-se prosseguir com as demais etapas.

## **5.2 ORDEM DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL**

42. É pressuposto de regularidade da instrução processual que todas as peças estejam confinadas em um mesmo autos de processo administrativo (contrato, extratos de publicação no D.O.U., aditivos anteriores etc).

43. O panorama sobredito acena para a necessidade de uma ordem de ideias e uma concatenação de atos própria de qualquer processo, e ganha especial reforço em razão da orientação do *caput* do art. 38 da L. 8.666/1993.

44. Em mesma medida, a Orientação Normativa n. 02 da Advocacia-Geral da União, senão vejamos:

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

45. Outrossim, os atos (minutas, despachos, relatórios, manifestações) devem observar a forma escrita em vernáculo, estarem datados, com identificação funcional e assinados (física ou digitalmente) por quem os produziu (ou advir essa informação do próprio sistema de processo virtual - assinatura eletrônica), cfe. se extrai dos arts. 22 e ss. da Lei n. 9.784/1999 - Lei de Processo Administrativo da Administração Pública Federal.

46. Os documentos produzidos e que circularão em âmbito interno poderão ser assinados a partir da utilização da infraestrutura própria de certificação digital, instituída pela Portaria Normativa n. 276/2019/GR/UFSC, a ICP-Edu.

47. Da manifestação também deverá ser possível extrair se quem o faz detém competência formal para tal (indicar se é o gestor, fiscal, ordenador de despesa etc.), requisito esse de legalidade do ato administrativo, cfe. preceitua o art. 2.º, "a", e § único, "a", da Lei n. 4.717/1965 - Lei da Ação Popular.

## **5.3 NORMAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

48. A verificação da juridicidade da renovação deve ocorrer também sob o aspecto da conformidade da ação às políticas de governança pública instituídas pela própria Entidade ou pela União.

49. O gestor deverá estar atento em relação às normas e regulamentos atuais e futuros em relação ao tempo em que a presente MJR é elaborada.

50. Uma delas é a Portaria n. 179/2019/ME, do Ministério da Economia, e que "*Dispõe sobre medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços, e dá outras providências*".

51. Há a seguinte proibição de realização de despesa: i) a aquisição de imóveis; ii) a locação de imóveis; iii) a aquisição de veículos de representação e de serviços comuns, conforme disposto nos arts. 3º e 4º do Decreto nº 9.287, de 15 de fevereiro de 2018; iv) a locação de veículos; v) a locação de máquinas e equipamentos; vi) ao fornecimento de jornais e revistas em meio impresso; vii) aos serviços de ascensorista; e viii) sistemas informatizados de controle e movimentação de processos administrativos eletrônicos.

52. A normativa também veda a renovação/prorrogação desses contratos, excepcionando no seu art. 1º, § 1º, III, apenas os seguintes objetos: "*III - prorrogação contratual e/ou substituição contratual, em relação aos incisos II, IV e V do caput;*".

53. Outra norma a se observar é a Portaria n. 232/2020, de 2 de junho de 2020, editada pelo Ministério da Economia, institui a utilização obrigatória do Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (SIADS) e em seu art. 8º dispõe o seguinte: "*Art. 8º Fica vedada a realização de despesas para contratação, prorrogação contratual e/ou substituição contratual relativas a sistemas informatizados para gerenciamento e controle dos acervos de bens móveis, permanentes e de consumo, de bens intangíveis e frota de veículos diferente do sistema de que trata esta Portaria*".

54. Além disso temos atualmente vigente o Decreto n. 10.193/2019, que "*estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo federal*".

55. Dispõe o art. 5º do Decreto, *in verbis*:

Art. 5º A celebração de contratos de locação de imóvel e a prorrogação dos contratos de locação em vigor, com valor igual ou superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por mês, serão autorizadas por ato do Ministro de Estado, do titular de cargos de natureza especial ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, vedada a delegação de competência.

56. Veja-se que a Portaria n. 243/2020/MEC delegou aos dirigentes das IFES a competência para celebração de contratos e renovações de qualquer valor e permitiu a subdelegação a gestores detentores de cargo equivalente ao subsecretário (p. ex.: Pró-Reitores) para celebração de contratos e renovações inferiores a R\$ 10.000.000,00. Quanto às locações, porém, não há critério de delegação ou subdelegação.

57. Dessa forma, ao menos no cenário atual, as renovações, exceto as locações (que não são objeto deste referencial), não precisam ser autorizadas pelo MEC, podendo tramitar internamente.

58. Se a Pró-Reitoria de Administração identificar que não há empecilho à renovação nesse ponto, a análise deve prosseguir.

#### **5.4 INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 01/2019/SEGES/ME (PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES)**

59. A IN n. 1/2019 trouxe a obrigatoriedade de que as compras, serviços, soluções de T.I.C. e obras, inclusive suas renovações de vigência (prorrogações) constem de um plano anual de compras (PAC) a ser inserido no sistema "Planejamento e Gerenciamento de Contratações" (PGC), como condição prévia à realização de licitações e de despesas, salvo exceções que não puderem ser dimensionadas no prazo de elaboração do referido plano. Todas, inclusive estas últimas, devem em algum momento, e antes da tramitação do aditivo, estarem inseridas no PAC.

60. Dessa forma, reputa-se como já exigível que as renovações estejam incluídas no PAC da Autarquia.

#### **5.5 RESOLUÇÃO DE PENDÊNCIAS REMANESCENTES**

61. Deve-se verificar se, em razão de manifestações anteriormente emitidas pela PF-UFSC no processo (parecer, nota ou cota e despacho), há ressalva não solucionada ou sem justificativa idônea quanto à manutenção do ponto controvertido. Neste último caso, é claro, desde que a própria ressalva tenha admitido a possibilidade de justificativa para a manutenção da suposta inadequação que fora indicada.

62. Por sua vez, contratos cuja análise jurídica anterior já havia reconhecido a ilicitude do objeto contratado estão completamente fora do alcance deste parecer referencial, sendo, por

consequente, vedada a sua renovação sem análise jurídica individualizada.

63. Ora, muito embora não seja incumbência do órgão de consultoria fiscalizar o cumprimento de condicionantes contidas nas manifestações jurídicas (BPC n. 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas (MBPC da AGU, já citado), isso não significa que, ao tomar conhecimento de que a irregularidade persiste, a Procuradoria não deva reiterar a ressalva. Ademais, com a expedição do referencial, a própria autoridade administrativa passa a fazer esse controle interno.

## 5.6 CONTRATO DE NATUREZA CONTINUADA E PREVISÃO DE RENOVAÇÃO

64. Inicialmente, convém adotar a terminologia correta para essa categoria de aditivos. As hipóteses do art. 57, II, da Lei 8.666/93, assim como aquela prevista no art. 57, §4º, do mesmo diploma não consistem propriamente em prorrogação de prazo, mas em uma renovação de contrato, ou seja, caracteriza-se como uma nova contratação a ser (Acórdão TCU n. 1.827/2008 - Plenário; e Acórdão TCU n. 522/2013 - Plenário).

65. Os contratos administrativos de serviços, de um modo geral, são classificados como de escopo ou então como contínuo.

66. Nos contratos de escopo, uma vez entregue e recebido o objeto, exaure-se a obrigação assumida. A doutrina de Marçal Justen Filho também os denomina de contratos de execução instantânea (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17. ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 1105). Por isso, nos contratos de escopo o prazo mais importante é o que se estabeleceu para a conclusão e entrega do objeto.

67. Em oposição a esse conceito, a essência dos contratos de natureza continuada é a mera repetição de um determinado rol de tarefas, aferindo-se sua qualidade para fins de pagamento. Nesse sentido, o foco é a possibilidade de dar continuidade à rotina por meio de sucessivas renovações de vigência, observado o limite do art. 57, II e § 4.º da L.8.666/93.

68. Ou seja, diversamente dos contratos de escopo, neste caso a ampliação de prazo é perseguida pelo gestor. É nesse contexto que a esmagadora doutrina assente que no primeiro caso (escopo) se deve falar em prorrogação, pois o foco é o prazo de execução; nos de natureza continuada, por sua vez, o mais adequada é utilizar-se da expressão renovação.

69. Nesse sentido, pronuncia Lucas Rocha Furtado (Curso de licitações e contratos administrativos. 6. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p.578): "[...] *Totalmente distinta é a situação de contrato de prestação de serviço de vigilância, celebrado com vigência de 12 meses, e que admitia a sua prorrogação (antes houvesse a lei chamado esses casos de renovação de vigência de contrato, e não de prorrogação)*".

70. O procedimento de renovação encontra amparo no art. 57, inciso II, e § 2.º, da Lei n. 8.666/93, que assim dispõe:

*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.*

71. O instituto da renovação é aplicável somente aos contratos classificados como de natureza continuada. Em atendimento ao item 3, "a", do anexo IX da Instrução Normativa n. 05/2017/SEGES/MPDG, a autoridade deverá certificar nos autos a natureza contínua dos serviços contratados, cuja definição deve observar o Art. 15 da IN SEGES/MP n. 05/2017. Vale dizer que, na origem, 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.

72. A título exemplificativo, uma demanda por manutenção pode ser rotineira, repetida, ensejando sua classificação como continuada; ou então ser esporádica, com serviços distintos em cada manutenção, o que desaconselharia atribuir-lhe essa classificação.



73. Nos contratos originados de licitação, é imprescindível que instrumento convocatório classifique o objeto como contínuo/de natureza continuada ou expressão equivalente. Nas contratações diretas, deve estar expresso no projeto básico e/ou no instrumento contratual utilizado.

74. Porém, essa qualificação, por si só, não basta. Isso porque, sempre que o instrumento convocatório, projeto básico ou instrumento de contrato mencionarem o instituto da vigência contratual, deverão prever a possibilidade de renovação. Evidentemente, se a expressão "prorrogação" estiver sendo usada de modo impróprio, isso não é impedimento, devendo ser lida como renovação.

75. Nesse sentido, não basta a classificação do serviço como contínuo, sendo imprescindível que a renovação esteja autorizada previamente, em decorrência do postulado da vinculação ao instrumento convocatório (art. 3.º, *in fine*, da L. 8.666/93).

76. Recentemente a Advocacia-Geral da União - AGU expediu Orientação Normativa (ON) sobre o tema.

77. Trata-se da ON n. 65/2020, cujo enunciado tem o seguinte teor:

A LEGALIDADE DA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS, DE QUE CUIDA O INCISO II DO ART. 57 DA LEI Nº 8.666, DE 1993, DEMANDA EXPRESSA PREVISÃO NO EDITAL E EM CLÁUSULA CONTRATUAL.

78. A nova orientação consolida e uniformiza a interpretação jurídica que deve ser prestada pelas Procuradorias e Consultorias da AGU no exercício das atividades de consultoria e assessoramento que o art. 131 da Constituição Federal de 1988 lhes confere.

79. Nessa toada, a renovação só pode ocorrer nas seguintes hipóteses: **i)** o objeto se constitui em um serviço classificado como de natureza continuada; e **ii)** a renovação foi previamente autorizada no instrumento que deu origem ao pacto.

## 5.7 JUSTIFICATIVA PARA RENOVAÇÃO

80. Os contratos de serviços, quando classificados como renováveis, embora gerem expectativa de que serão continuados, não se revestem dessa obrigatoriedade. Ou seja, o contratado não pode exigir que a Administração renove o contrato, muito menos a unidade requisitante deve aguardar que a renovação seja um ato automático.

81. Deve-se incluir nos procedimentos de renovação, portanto, a manifestação da unidade requisitante/requerente, assim entendida como aquela beneficiada diretamente pelos serviços ou, no caso, de serviços de amplo espectro de atendimento à comunidade universitária, aquele sob a qual recai a responsabilidade pela gestão do contrato (a exemplo dos contratos multissetoriais de limpeza, vigilância).

82. O conteúdo da justificativa deverá contemplar, minimamente: i) identificação do contrato, nome do prestador e objeto contratual; ii) informação de que a Administração mantém interesse na continuidade da realização do serviço pelo contratado; iii) especificação da demanda que é solucionada pelo objeto contratual e informação de que necessidade pública persiste.

83. Isso em obediência ao anexo IX, item 03, "c", da Instrução Normativa n. 05/2017/SEGES/MPDG e ao princípio da motivação do ato administrativo (art. 50 da Lei n. 9.784/1999; c/c art. 2.º, *caput*, "d", e § único, "d", da Lei n. 4.717/1965 - Lei da Ação Popular.).

## 5.8 CONTRATOS DECORRENTES DE INEXIGIBILIDADE OU LICITAÇÃO DISPENSÁVEL

84. Há um elemento adicional a ser contemplado na hipótese de contratação direta.

85. É que, nessa hipótese, quando há contratação por inexigibilidade ou dispensa, fundamentadas na legislação geral (arts. 24 e 25 da L. 8.666/93) ou legislação esparsa, os mesmos fundamentos que qualificam a possibilidade jurídica da tomada de decisão pela contratação direta devem persistir no ato de renovação.

86. Isso para aquelas hipóteses em que a norma requer exigências/declarações específicas.

87. Explico: a título exemplificativo, no caso de uma dispensa de serviço fundada no art. 24, XIII, deve-se fazer prova de que a Fundação permanece sendo credenciada como de Apoio à

IFES. Nas hipóteses que versam sobre as dispensas do art. 24, VIII e XVI, por sua vez, deve-se atentar para que as contratadas integrem a Administração Pública (atenção à intensificação das privatizações em âmbito federal, pois, se atingirem alguma dessas instituições, ocasionam a impossibilidade desse tipo de contratação).

88. Já no caso da contratação fundamentada na inexigibilidade, deve-se fazer prova da manutenção dessa condição que torna prescindível e inviável a disputa licitatória, notadamente com a apresentação de novo atestado de exclusividade. Sobre isso, veja-se o seguinte trecho do Acórdão n. 555/2016 – Plenário, em que a Corte de Contas da União concluiu:

(...)

O contrato celebrado mediante inexigibilidade de licitação não deve ser prorrogado sem que se avalie a manutenção da inviabilidade de competição, mediante pesquisas suficientes a demonstrar que nenhuma outra solução ou fornecedor atendem aos objetivos da contratação.

89. Além disso, há que se observar a Orientação Normativa n. 16/2009 da Advocacia-Geral da União:

*Compete à administração averiguar a veracidade do atestado de exclusividade apresentado nos termos do art. 25, inc. I, da Lei nº 8.666, de 1993.*

90. O mesmo entendimento foi sumulado pelo Tribunal de Contas, nos seguintes termos:

*Súmula n. 255 TCU: Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público, responsável pela contratação, a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.*

91. Trata-se, portanto, de pressupostos que devem acompanhar a instrução processual nessas hipóteses específicas.

## **5.9 ATESTE DA REGULARIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS**

92. A fiscalização técnica e administrativa dos contratos firmados pela Administração está prevista no art. 67 da L. 8.666/93 e deve ser atribuída a servidor "especialmente designado", pressupondo encargo específico a ser individualmente transferido a um ou mais servidores, a depender da complexidade do objeto.

93. Na prática essa divisão de tarefas entre fiscal, gestor e autoridade competente para firmar ajustes é a mesma nas diversas espécies de contrato. Os órgãos de controle inclusive exigem a segregação entre essas funções, como meio de aperfeiçoar o atingimento de melhores resultados e zelar pela conformidade de sua execução.

94. Para fins de renovação, a fiscalização deverá elaborar um relatório que *discorra sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente*, cfe. determina o anexo IX, item 03, "b", da Instrução Normativa n. 05/2017/SEGES/MPDG.

## **5.10 MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE DA CONTRATADA**

95. O plexo de poderes exorbitantes passíveis de serem titularizados e exercidos pelo Poder Público segundo sua conveniência e no interesse público encontra-se delimitado pelo art. 58 da Lei n. 8.666/93, o qual não admite modificação unilateral do prazo de vigência. Ou seja, a renovação depende do consentimento da parte contratada.

96. Nessa toada, tudo quanto inobserva o formalismo suso é eivado de vício por desrespeito à forma como requisito do ato administrativo (na concepção clássica da teoria dos atos administrativos) como também por violar um preceito geral de direito privado que incide na hipótese (art. 54 da L. 8.666/93), a saber o art. 104, III, do Código Civil brasileiro de 2002, *in verbis*: "Art. 104. A validade do negócio jurídico requer: [...] III - forma prescrita ou não defesa em lei".

97. Por conseguinte, como a renovação é uma faculdade, a prestadora de serviço deve ser previamente indagada sobre o interesse em renovar. Essa manifestação de interesse deve ser colhida por escrito, mas sem maiores solenidades, podendo-se eleger o encaminhamento de mensagem por endereço eletrônico como meio eficiente para tal.

#### **5.11 VERIFICAÇÃO DA (DES) NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DO MAPA DE RISCO**

98. Durante a execução, havendo alguma ocorrência relevante, deve ser atualizado o mapa de risco, prevendo as ações para controle, prevenção e mitigação dos impactos, inclusive com ações de contingência, cfe. determina o art. 26, §1º, IV, da Instrução Normativa n. 05/2017/SEGES/MPDG.

#### **5.12 VANTAJOSIDADE ECONÔMICA DA RENOVAÇÃO OU PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL**

99. Quanto à manutenção da vantajosidade do contrato, para fins de justificar a renovação de sua vigência, determina a IN n. 05/2017/SEGES/MPDG, em seu Anexo IX, que a Administração está desincumbida de realizar a pesquisa prévia de mercado para aferir a adequação do preço praticado e sua compatibilidade com a média de mercado, nos casos de objeto **com dedicação exclusiva**, desde que haja cláusula de reajuste por repactuação e reajuste em sentido estrito.

100. Aos contratos **sem dedicação exclusiva** também incide essa regra, desde que haja cláusula de reajuste em sentido estrito. Essa é uma interpretação sistemática que a Advocacia-Geral da União realizou, cfe. informado à UFSC pelo OFÍCIO-CIRCULAR n. 00001/2018/NLICIT/PFUFSC/PGF/AGU (MEM C 9/PC/PF/2018, no sistema SPA)

101. O Parecer n. 00004/2018/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU recomendou adaptação das rotinas administrativas acerca da pesquisa de preços no âmbito das licitações e contratações públicas.

102. O Parecer é originado Departamento de Consultoria (DEPCONSU), órgão uniformizador das atividades de consultoria e assessoramento na Procuradoria-Geral Federal. Não cabe à PFUFSC aconselhar em sentido diverso. O conteúdo do parecer pode ser revisto, por outro lado, a pedido das entidades assessoradas.

103. São as conclusões do parecer:

(...)

IV - A vantajosidade da prorrogação nos contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra estará assegurada quando houver previsão no ajuste dos requisitos previstos no item 7 do Anexo IX da IN n. 5/2017-SEGES/MP.

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.

104. Importa à renovação as conclusões elencadas nos incisos IV e V, acima transcritos.

105. Houve mudança na renovação de vigência dos contratos executados sem dedicação exclusiva de mão-de-obra. Então, fica a UFSC igualmente desobrigada de promover nova pesquisa de preços para averiguar a vantajosidade econômica de proceder à renovação de vigência de seus contratos com e sem dedicação de mão-de-obra exclusiva, sem prejuízo de que se opte por realizá-la diante de circunstâncias concretas que assim o recomendem.

#### **5.13 ELIMINAÇÃO DE CUSTOS JÁ AMORTIZADOS OU REDUÇÃO DE CUSTOS FIXOS <sup>[6]</sup>**

106. A análise quanto à possibilidade de redução ou eliminação de custos fixos ou variáveis já amortizados no primeiro ano da contratação e que não se transmitam ao novo período deve ser realizada cfe. preleciona o item 9, Anexo IX, da IN n. 05/2017/SEGES/MPDG:

9. 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.

107. Para tanto, deve-se levar em consideração que não cabe ao particular arguir que custos restritos ao primeiro período de vigência, por exemplo, serão diluídos ao longo dos sessenta meses possíveis de vigor o contrato, porquanto não há direito adquirido a sucessivas renovações de vigência.

108. D'outra banda, essa etapa envolve verificação em conformidade com a prática de mercado, não cabendo à Administração invadir competências daquele que absorve os riscos do negócio (prestador), devendo, para tanto, buscar compreender a dinâmica da execução do objeto, identificar algum custo do tipo e negociar sua eliminação ou redução, sem imposições, mas sempre sob a perspectiva de garantir a manutenção da vantajosidade econômica em se promover a renovação de vigência.

109. Em se tratando de objeto contratual com **Dedicação de mão-de-obra exclusiva**, no caso dos custos relativos à provisão para rescisão, notadamente o **aviso prévio indenizado/trabalhado**, deve-se observar o que constou da Nota n. 00006/2020/NLICIT/PFUFG/PGF/AGU, lançada nos autos n. 23080.070149/2018-46. Isto porque, *“a parcela mensal a título de aviso prévio trabalhado será no percentual máximo de 1,94% no primeiro ano, e, em caso de prorrogação do contrato, o percentual máximo dessa parcela será de 0,194% a cada ano de prorrogação, a ser incluído por ocasião da formulação do aditivo da prorrogação do contrato, conforme a Lei 12.506/2011”* (Informativo de Licitações e Contratos 324/2017).

110. Ainda, é importante que a gestão contratual certifique-se acerca do adequado dimensionamento dos insumos que compõem a execução do contrato, sugerindo-se eventual supressão, se for o caso, nos termos do § 2º do art. 63 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 2017.

111. Além dos já destacados, pertinente citarmos outros exemplos - não exaustivos - de verbas que devem ser observadas com atenção no momento da prorrogação contratual, vejamos:

- o No que pertine à reserva técnica, o TCU tem pacificado o entendimento de que a inclusão da verba denominada "reserva técnica" nas planilhas de custos e formação de preço só se justifica mediante comprovação dos custos que são por ela cobertos. Caso não haja comprovação, a recomendação é para que seja providenciada a exclusão desse item da planilha de custos (a este respeito remetemos aos Acórdãos n.º 793/2010 e 1442/2010, da 2ª Câmara; 727/2009, 2060/2009, 1597/2010, 3006/2010, 3092/2010 e 910/2014-Plenário).
- o Em relação a treinamento e/ou reciclagem, o TCU tem se posicionado no sentido de não admitir a inclusão, nas planilhas orçamentárias, de percentuais de seleção e treinamento, salvo situação específica ligada à execução do contrato, devidamente justificada (Acórdão n.º 3006/2010-Plenário, TC-001.225/2008-0, rel. Min. Valmir Campelo, 10.11.2010).
- o No tocante à participação nos resultados, a concessão do benefício de participação nos lucros e resultados a empregados de empresas que prestam serviços continuados à Administração não pode ser invocada como justificativa para promoção de reequilíbrio econômico-financeiro do respectivo contrato. Conforme o Acórdão nº 3336/2012-Plenário *“...a participação nos lucros decorre de negociação entre a empresa e seus empregados, tem por objetivo o aumento de produtividade e a redução dos custos e não envolve a contratante do serviço. Não pode, assim, ser considerada custo de venda dos serviços”*. Acrescentou que as parcelas que integram a remuneração do contratado devem estar previstas no edital e no contrato dele decorrente. No mesmo sentido, Acórdão nº 29/2010 – Plenário do Tribunal de Contas da União.
- o Quanto à aplicação do índice FAT, nos termos do Parecer nº 46/2016/DECOR/CGU/AGU e Parecer DECOR/CGU nº 150/2010/DECOR/CGU/AGU, a majoração da alíquota de contribuição para o

financiamento do seguro contra acidentes de trabalho, decorrente da aplicação do índice FAT (Fator Acidentário de Prevenção), não constitui causa apta a viabilizar a aplicação da revisão em favor do particular contratado, tendo em vista que depende predominantemente do comportamento voluntário do empregador. De outro turno, a diminuição de custos do particular, em decorrência da aplicação do índice FAT, acarreta a repactuação em favor da Administração Pública, consoante enuncia o citado PARECER Nº 46/2016/DECOR/CGU/AGU ("*... cumpre enfatizar que a repactuação gerada em favor da Administração Pública não decorre apenas da simples diminuição de custos do particular; mas da função extrafiscal da tributação, fundamento jurídico autônomo que, em decorrência do jus imperii tributário, enseja a repactuação, mesmo que o particular não tenha o mesmo direito.*").

- Vale ressaltar que a alteração do índice dos Riscos Ambientais do Trabalho – RAT, diferentemente, não é previsível, situando-se no campo do reequilíbrio econômico-financeiro (art. 65, II, "d", da Lei nº 8.666). Caso haja alteração, portanto, deve-se aumentar ou reduzir o valor do contrato. Com efeito, o RAT representa a contribuição da empresa, prevista no inciso II do artigo 22 da Lei nº 8.212/91, e consiste em percentual que mede o risco da atividade econômica.
- A exclusão da Contratada do SIMPLES NACIONAL, por ato voluntário ou decorrente da ultrapassagem dos limites de enquadramento previstos na Lei Complementar nº 123/2006, consubstancia aumento de custo inserto na álea econômica ordinária, não passível de reequilíbrio econômico-financeiro em favor da empresa, consoante PARECER Nº 89/2014/DECOR/CGU/AGU e PARECER Nº 90/2014/DECOR/CGU/AGU.
- Nos termos da previsão contida no § 1º do Art. 57 da IN SEGES/MP nº 05/2017, não é possível a inclusão de benefícios não previstos na proposta inicial, salvo se tornarem obrigatórios em razão de Acordo ou Convenção Coletiva.

112. Deste modo, deve constar nos autos a análise da autoridade quanto a este aspecto (existência de custos fixos ou variáveis não renováveis).

113. Quando não se tratar mais da primeira renovação, essa diligência mostra-se inoportuna, exceto se não realizada no momento adequado pelo gestor, o que deve ser previamente verificado.

#### **5.14 MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES HABILITATÓRIAS**

114. Quanto à documentação visando à manutenção das condições habilitatórias, as mínimas exigidas são:

- Certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da união (Receita – RFB e INSS = PGFN);
- Certidão Negativa Receita Estadual;
- Certidão Negativa Receita Municipal;
- Certificado de regularidade do FGTS;
- Certidão negativa de débitos trabalhistas - CNDT;
- Consulta junto ao SICAF;
- CADIN;
- Certidão Negativa junto ao cadastro nacional de condenações cíveis por ato de improbidade administrativa - CNIA;
- Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS;
- Certidão de licitante idôneo emitida pelo TCU (art. 46, Lei n. 8.443/92);

- Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica TCU; e
- Certidão Negativa junto ao cadastro nacional de condenações cíveis por ato de improbidade administrativa - CNIA (também em nome da **pessoa física sócio majoritário** da pessoa jurídica contratada).

115. Deve-se atentar que:

- As certidões devem ser anexadas aos autos;
- A existência da certidão, por si só, apenas demonstra o cumprimento do requisito formal. O conteúdo de cada uma delas é o mais importante e deve ser analisado, inclusive quanto à sua validade;
- A consulta ao SICAF serve também para verificação de penalidades impeditivas, impedimento indireto e suspensão (vide art. 7.º da 10.520/02 e art. 87 da Lei n.º 8.666/93), advertência e declaração de inidoneidade. Sobre a abrangência das penalidades e suas implicações, vide Parecer n. 00086/2018/NLICIT/PFUFSC/PGF/AGU, lançado nos autos n. 23080.073608/2016-81;
- As cinco primeiras certidões podem deixar de ser apresentadas de modo avulso caso constem do SICAF (posto que o SICAF é alimentado com essas informações), *ex vi* do art. 14, § único, da Lei n. 10.520/02;
- Certidões positivas com efeito de negativa têm a mesma eficácia da certidão negativa, o que não é óbice, portanto, à regularidade da contratada. Certidões positivas tornam intransponível, regra geral, a contratação/renovação contratual. O CADIN, todavia, não possui, ao menos atualmente, essa eficácia (vide Parecer n. 00170/2017/NLICIT/PFUFSC/PGF/AGU, lançado nos autos n. 23080.051944/2017-54);
- As certidões estadual e municipal só serão exigidas a depender do objeto da contratação, de modo que o ponto de decisão será o tributo exigível pelo respectivo Ente federativo. Exemplo: se é fornecimento, em razão da incidência de ICMS, exige-se a certidão estadual. Sendo serviço, porque incide ISS (regra geral), deve-se exigir apenas a Municipal;
- A Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica TCU não é obrigatória e substitui a CNIA, o CEIS e a certidão de idoneidade do TCU.

116. Conforme destacado sucintamente acima, a sanção de **suspensão** só importa prejuízo à renovação quando aplicada pela própria UFSC (órgão sancionador).

117. A sanção de **impedimento**, desde que aplicada por qualquer órgão ou Entidade da União, prejudica a renovação. Existe claramente uma política prevista em lei de que é indesejável a contratação de empresa que tenha faltado com suas obrigações. A Lei do Pregão (Lei n. 10.520/02) é mais estrita que a Lei de Licitações (Lei n. 8.666/93): para efeito de contratação, estar em falta com um órgão da Administração Federal é estar em falta para com todos dessa mesma esfera política. Ou seja, a sanção aplicada por órgão/Entidade subordinado ou vinculado à União (esfera federal), implica a extensão dos efeitos a todos os demais em mesmo enquadramento (federais), inclusive dos demais Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Por outro lado, impedimentos oriundos de sanção aplicada por instituições dos Estados, Distrito Federal ou Municípios não impactam os contratos celebrados pela UFSC.

118. Acerca da extensão dessa espécie de penalidade, outrossim, já se posicionou o Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU Plenário n. 2081/2014):

[...]

*Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, (...) com base nos entendimentos esposados nos Acórdãos 653/2008, 3243/2012, 3.439/2012, 3.465/2012, 842/2013, 739/2013, 1.006/2013, 1.017/2013 e 2.242/2013, todos do Plenário, no sentido de que a sanção prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002 produz efeitos no âmbito do inteiro ente federativo que a aplicar.*

119. Sobre o tema, além das manifestações já emitidas por esta Procuradoria, vide Parecer n. 00007/2020/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU.

120. Portanto, havendo sanção que impeça a contratação com o Poder Público e alcance a UFSC, não poderá haver a renovação da vigência.

121. Se houver alerta registro de pendência pela empresa na certidão do CADIN - Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e Entidades Federais, isso não impossibilitará, por si só, a formalização da avença, à luz da interpretação dada ao art. 6.º e ss. da Lei n.º 10.522/2002. Isso porque, esse referido diploma legal, em que pese prever a necessidade de consulta prévia ao cadastro mantido pelo Banco Central, não logrou disciplinar a consequência imediata que tal inscrição acarretaria no âmbito das contratações públicas.

122. Sabe-se, aliás, que a Instrução Normativa n. 3, de 26 de abril de 2018 (Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), inclusive, prevê em seu art. 31 o seguinte:

Art. 31. A cada pagamento ao fornecedor a Administração realizará consulta ao SicaF para verificar a manutenção das condições de habilitação, observadas as seguintes condições:

I - constatando-se, junto ao SicaF, a situação de irregularidade do fornecedor contratado, deve-se providenciar a sua advertência, por escrito, para que, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, o fornecedor regularize sua situação ou, no mesmo prazo, apresente sua defesa;

II - o prazo do inciso anterior poderá ser prorrogado uma vez por igual período, a critério da Administração;

III - não havendo regularização ou sendo a defesa considerada improcedente, a Administração deverá comunicar aos órgãos responsáveis pela fiscalização da regularidade fiscal quanto à inadimplência do fornecedor, bem como quanto à existência de pagamento a ser efetuado pela Administração, para que sejam acionados os meios pertinentes e necessários para garantir o recebimento de seus créditos;

IV - persistindo a irregularidade, a Administração deverá adotar as medidas necessárias à rescisão dos contratos em execução, nos autos dos processos administrativos correspondentes, assegurada à contratada a ampla defesa;

123. O que deve a UFSC fazer, por certo, é apenas concitar o prestador de serviço a regularizar sua situação perante a Administração, não sendo lícito à Autarquia sub-rogar-se no direito de crédito alheio eventualmente inadimplido ou substituir-se no mister da autoridade fazendária ou executiva no tocante ao saneamento da irregularidade formal que possa ter dado ensejo à inscrição da pessoa jurídica locadora no Cadin.

124. Em trilha de consulta à jurisprudência da Corte de Contas da União, veiculada pelo Informativo de Licitações e Contratos n.º 44/2010, colhe-se o seguinte precedente alinhado à interpretação suso:

[...]

Neste sentido, em que pese o fato de que a ausência ou não de consulta ao Cadin não impede, necessariamente, contratações de empresas ou entidades que constem daquele cadastro, alerta acerca da necessidade de se observar os aspectos relacionados à regularidade fiscal dos interessados ( art. 27, Lei nº 8.666/93; art. 3º, § 2º, incisos III, alínea 'a', e V, Decreto nº 6170/2007; e art. 18, inciso VI, Portaria MP/MF/MCT 127/2008, dentre outros dispositivos).

(TCU, 1.ª Câmara, ACÓRDÃO 7832/2010 - PRIMEIRA CÂMARA, Relator Ministro Valmir Campelo, Sessão de 23/11/2010, Processo n.º 015.130/2006-0)

125. Em outra assentada, o TCU já manifestou entendimento de que, nessas circunstâncias, a Administração deve "*refinar consultas, de forma a comprovar a capacidade e a presença de impeditivos à continuidade do contrato*" (Acórdão TCU n. 1.134/2017 - Plenário).

## 5.15 ATESTE DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

126. Sabe-se que é vedado ao gestor público assumir a obrigação que acarrete despesa ao erário sem indicar previamente a disponibilidade orçamentária para o subsequente empenho,

127. É o que disciplinam o art. 55, V, da L. 8.666/93, este especificamente relacionado à fase de execução contratual; e o art. 60 da L. 4.320/1964 - Lei de Finanças Públicas, que disciplina essa disposição geral a respeito da execução do orçamento público.

128. Por decorrência lógica, também não é permitido assumir a renovação sem observação dos requisitos acima, posto que o aditivo celebra, em verdade, uma nova contratação e, como tal, incide esse mesmo arcabouço jurídico.

129. Além disso, 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 (item 10, Anexo IX, da IN n. 05/2017/SEGES).

## 5.16 AUTORIZAÇÃO DA RENOVAÇÃO PELA AUTORIDADE COMPETENTE

130. Na atividade administrativa de Direito Público, pois, não há que se falar em renovação presumida de vínculo jurídico, isto é, sem manifestação prévia e solene da autoridade competente.

131. A autoridade administrativa que superintende a ordenação de despesas de caráter geral e administrativo da Universidade, no caso, a Pró-Reitoria de Administração, deve ao final da instrução, autorizar a celebração da renovação da vigência e, ato contínuo, subscrever o aditivo correspondente.

132. Isso cfe. determina o anexo IX, item 05, da Instrução Normativa n. 05/2017/SEGES/MPDG.

## 6. FUNDAMENTAÇÃO: RENOVAÇÃO CONCESSÃO E CESSÃO DE USO

133. A concessão de uso não é propriamente uma tomada de serviços pela Administração Pública, posto que não há a transferência à iniciativa de um serviço meio afim à atividade estatal.

134. O que se objetiva é tão somente incrementar a rotina estatal com a facilitação de acesso do público usuário e dos próprios agentes públicos aos serviços objeto da exploração comercial desenvolvida no âmbito das concessões (cafés, lanchonetes, restaurantes, agências bancárias etc), cfe. Orientação Normativa CNU/CGU/AGU n. 001/2016:

### ORIENTAÇÃO NORMATIVA CNU/CGU n. 01, de 22 de junho de 2016

Na cessão de uso de imóvel administrado pela União, para fins de prestação de serviços comuns em favor de servidores públicos e administrados, é obrigatória a modalidade licitatória pregão, preferencialmente eletrônico, tendo em vista que estes são o verdadeiro objeto contratual. Caso constatada a inviabilidade da forma eletrônica, deverá ser utilizada, excepcionalmente, a forma presencial, desde que por ato fundamentado em justificativas concretas e detalhadas.

135. Nada obstante, por analogia, incidem no caso os **mesmos pressupostos** exigíveis para **renovação de vigência** dos contratos cujo objeto é serviço.

136. A **exceção** é a indicação da disponibilidade financeira e orçamentária, pois essa é uma exigência insita aos contratos de despesa; a concessão, ao contrário, é um contrato de receita.

## 7. FUNDAMENTAÇÃO: SEGUNDA HIPÓTESE DO ESCOPO DA MJR: RENOVAÇÃO/PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL DE VIGÊNCIA CONTRATUAL

### 7.1 MOTIVAÇÃO ESPECÍFICA PARA CELEBRAÇÃO DO EXCEPCIONAL

137. Em se tratando, porém, de prorrogação excepcional amparada no art. 57, § 4º, da Lei n. 8.666/93, cumpre ao gestor, além de preencher os requisitos supracitados: a) demonstrar que a interrupção dos serviços acarretam prejuízos consideráveis ao bom funcionamento do órgão ou da



entidade; b) *abrir sindicância a apurar possível falta de planejamento, desídia ou má gestão como causa da prorrogação, responsabilizando, se for o caso, os servidores envolvidos.*

138. Como se pode ver, a prorrogação excepcional não se confunde com uma prorrogação comum. Opera, pois, na extensão de seus requisitos, como se fosse contratação direta por situação emergencial (art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93). Por isso mesmo, torna a administração vulnerável - em tese - à aplicação de sanções por parte dos órgãos de controle externo.

139. É o que se extrai da ementa do extenso Parecer n. 07/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

**DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. SERVIÇO CONTINUADO. PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL FALTA DE PLANEJAMENTO, DESÍDIA OU MÁ GESTÃO. POSSIBILIDADE.**

I. A prorrogação excepcional de contrato administrativo de serviço continuado, nos termos do art. 57, § 4.º, da Lei n.º 8.666/1993, só admissível quando ausência do serviço acarretar prejuízos consideráveis ao bom funcionamento do órgão ou da entidade contratante;

II. É admissível a prorrogação excepcional nos casos em que a ausência de um novo contrato resultar de falta de planejamento, de desídia ou de má gestão, situação na qual a autoridade superior àquela competente para assinar o contrato deverá determinar a apuração para a responsabilização de quem lhe deu causa;

III. O tempo da prorrogação excepcional deverá ser o estimado pela Administração como o necessário para providenciar um novo contrato, limitado aos 12 (doze) meses previstos no § 4.º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993;

IV. O termo aditivo de prorrogação excepcional deve consignar possibilidade de extinção antecipada do ajuste no caso de o novo contrato ser assinado antes do tempo estimado.

140. Da doutrina de Marçal Justen Filho, colhe-se o entendimento de que a hipótese é diversa da renovação ordinária regulada pelo art. 57 da Lei n. 8.666/93, devendo-se constar dos autos o "evento extraordinário" que conduziu à situação fática justificadora da renovação excepcional de vigência contratual (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17. ed. rev., atual. e amp. 2. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 1116).

**7.2 DA NECESSIDADE DE APURAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS QUE CULMINARAM COM A PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL**

141. De se observar, ainda, o já mencionado Parecer n. 07/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU desta Advocacia-Geral da União, pautado em inúmeros precedentes do TCU, e que assim dispõe em sua ementa antes transcrita:

[...]

*II. É admissível a prorrogação excepcional nos casos em que a ausência de um novo contrato resultar de falta de planejamento, de desídia ou de má gestão, situação na qual a autoridade superior àquela competente para assinar o contrato deverá determinar a apuração para a responsabilização de quem lhe deu causa;*

142. Isso porque, o entendimento atual do TCU e da AGU é no sentido de que essas situações, mesmo que supostamente decorrentes de má-gestão ou desídia administrativa, devem ser contornadas, com vistas à satisfação do interesse público, o qual, sendo pilar fundamental da estrutura e razão de ser da máquina administrativa pela qual se instrumentaliza o Estado, restaria violado caso aquele fator fosse prejudicial à renovação de vigência no período excepcional em um cenário de necessidades que não podem ter a satisfação interrompida abruptamente.

143. Porém, fazemos sempre registrar nas manifestações jurídicas que esses mesmos órgãos ressaltam a necessidade de que, na hipótese da "prorrogação excepcional", seja sempre - e sem exceção - apurada se realmente a situação é mero infortúnio ou consequência das já mencionadas má-gestão ou desídia administrativa, apurando-se as responsabilidades que daí advém.

144. A expressão "sindicância administrativa", utilizada em pareceres anteriores desta Procuradoria, tem despertado dúvidas quanto a isso e aproveitou para desfazê-las.

145. A sindicância aqui é mencionada de forma *imprópria* nestes pareceres e significa: procedimento pelo qual a Administração Pública toma conhecimento de determinado fato, suas causas e concluiu de modo oficial pela sua existência ou não, ainda que de modo provisório.

146. Essa definição é um pouco mais ampla do que a extraída do Art. 143, da Lei n. 8.112/90, que toma a sindicância como procedimento para se conhecer de "irregularidade", com a finalidade de apuração de infração disciplinar. Não se deve assumir de antemão que qualquer renovação excepcional é uma *irregularidade* com efeitos disciplinares, porque essa conclusão depende de um juízo prévio do fato, da sua causa e da sua atribuição à pessoa (ou eventualmente ao serviço), ainda que de modo provisório. A partir desse juízo prévio passa a haver *irregularidade*.

147. A ressalva deve ser compreendida nos termos do § 21. É procedimento simples, entretanto deverá constar da instrução processual. Se a verificação preliminar indicar como possíveis causas a conduta injustificada de pessoa ou falha no serviço, tem-se a situação do Art. 143, da Lei n. 8.112/90.

148. Em suma, é um incentivo às boas práticas de gestão, não possuindo essa apuração conotação disciplinar, tampouco correicional.

149. Ato contínuo, caberá à autoridade superior do órgão (a quem a unidade requisitante se vincula na estrutura organizacional da Autarquia) decidir pela necessidade ou não de essa apuração se convolar em sindicância ou processo administrativo disciplinar, e seguir o rito regulamentado no âmbito da UFSC, de modo que, acolhendo-se a via do arquivamento, a questão se elucida por si só, em razão da inexistência do mínimo necessário para que seja inaugurada sequer uma sindicância.

## **8. FUNDAMENTAÇÃO: HIPÓTESE COMUM ÀS RENOVAÇÕES ESCOPO DA MJR: TERMO ADITIVO DE RENOVAÇÃO DE VIGÊNCIA CUMULADA COM ALTERAÇÕES SIMPLES**

150. Conforme delineado no capítulo que apresentou o escopo desta MJR, o âmbito de aplicabilidade são também os aditivos que, juntamente com a renovação de vigência comum ou prorrogação excepcional, prevejam a inserção de determinadas alterações qualitativas.

151. Essas alterações e seu índice de recorrência foram detectados no levantamento identificou a produção de 117 pareceres de renovação/prorrogação no ano de 2021. Devido ao baixo espectro de complexidade, além de comuns à rotina da Administração, essas simples alterações foram eleitas para comporem o elenco do escopo da MJR, a fim de possibilitar o maior número possível de incidência da MJR.

152. São elas:

- **Previsão de extinção antecipada do contrato, sem ônus à UFSC:**

153. A redação comum a essa cláusula, quando ocorre, é a seguinte:

### CLÁUSULA XX

Além do previsto na cláusula XX do termo de Contrato n XX, o contrato poderá ser rescindido unilateralmente pela CONTRATANTE, mediante comunicação prévia de 30 (trinta) dias, ficando isenta a CONTRATANTE de indenizar a CONTRATADA, pelo que assume a CONTRATADA com todos os custos e riscos que porventura arque nesse sentido, assim compreendida toda e qualquer perda ou prejuízo calculados desde a execução do contrato primitivo.

- **Inserção de conteúdo decorrente da Instrução Normativa n. 53, de 8 de julho de 2020:**

154. A redação comum a essa cláusula, quando ocorre, é a seguinte:

### CLÁUSULA XX

xFica alterada a cláusula décima quinta do contrato referenciado conforme segue: 6.1.1 É vedado à CONTRATADA:

xx1. Interromper a execução dos serviços sob a alegação de inadimplemento por parte da CONTRATANTE, salvo nos casos previstos em lei.

xx2. É permitido à CONTRATADA caucionar ou utilizar este Termo de Contrato para qualquer operação financeira, nos termos e de acordo com os procedimentos previstos na Instrução Normativa SEGES/ME nº 53, de 8 de Julho de 2020.

xx3. O crédito a ser pago à cessionária é exatamente aquele que seria destinado à cedente (contratada) pela execução do objeto contratual, com o desconto de eventuais multas, glosas e prejuízos causados à Administração, sem prejuízo da utilização de institutos tais como os da conta vinculada e do pagamento direto previstos na IN SEGES/ME nº 5 de 2017, caso aplicáveis.

o **Previsão reforçando a não preclusão do direito a reajuste/repactuação no ato de renovação contratual:**

155. A redação comum a essa cláusula, quando ocorre, é a seguinte:

**CLÁUSULA XX – DO DIREITO A REAJUSTE**

Fica assegurado à CONTRATADA o direito ao Reajuste dos preços mediante a aplicação da variação do XX/IBGE, tendo em vista os índices acumulados no período compreendido de XX de XX a XX de XX, em respeito ao interregno mínimo de 12 (doze) meses, a ser formalizado mediante Termo de Apostilamento, conforme previsto na Cláusula XX do Contrato referenciado.

**CLÁUSULA XX – DA REPACTUAÇÃO**

Observado o disposto no art. 57, §7º da IN 05/2017, fica assegurado à Contratada o direito à repactuação de valores ainda não adimplidos, não concedidos e/ou pendentes de solicitação, cujo fato gerador tenha ocorrido até a data da assinatura deste instrumento.

156. A previsão de que não haverá preclusão do direito à repactuação só deverá ser inserida se houver esse requerimento expresso pela contratada, cfe. reza o art. 57 da IN-SEGES 5/2017.

**9. REDAÇÃO DA MINUTA DO TERMO ADITIVO**

**9.1 CLÁUSULAS MÍNIMAS**

157. Os modelos adotados pela AGU e usualmente utilizados pela UFSC contêm as seguintes cláusulas mínimas:

- o cláusula que esclareça o objeto do aditivo;
- o cláusula que trate da vigência, prorrogue o prazo estabelecido no contrato, consignando o novo período de vigência, de preferência indicando a data em que ocorrerá o termo final do novo período contratual;
- o cláusula que trate dos preços, esclarecendo o valor a ser gasto para o período;
- o cláusula que consigne a dotação orçamentária;
- o cláusula com a renovação da garantia, caso exigida inicialmente;
- o cláusula que ressalve a preclusão, caso o reajuste ou repactuação já tenham sido pedidos;
- o cláusula para tratar da publicação do aditivo, nos termos do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993; e
- o cláusula que ratifique todas as cláusulas e condições pactuadas no Contrato que não tenham sido atingidas pelas disposições do aditivo.

158. Esses e outros elementos serão destrinchados a seguir:

## 9.2 PRESSUPOSTOS GERAIS SOBRE A CLÁUSULA "DO OBJETO", QUALIFICAÇÃO E CAPACIDADES DAS PARTES SUBSCREVENTES E SOBRE A ASSINATURA POR DUAS TESTEMUNHAS

159. A primeira cláusula da minuta de aditivo deve ser a cláusula do objeto, em que se deve definir a que se propõe e, quando o for o caso, as cláusulas subsequentes devem especificá-la, como por exemplo "*O objeto do presente instrumento é (...)*", tal como a UFSC já observa em suas minutas que são submetidas à análise jurídica.

160. Na cláusula seguinte, especificam-se o novo período de vigência e, quando houver alterações (no caso, as alterações simples já elencadas como admitidas para aplicação deste parecer referencial), estas devem constar em cláusula subsequente.

161. As partes devem estar devidamente qualificadas (nome completo, endereço completo, função ocupada pelos representantes das pessoas jurídicas contratante e contratada, respectivos CPF e CNPJ da contratada).

162. Deve-se certificar nos autos a competência dos representantes das entidades para celebração do aditivo (administrador, presidente), à luz das disposições dos arts. 46, 47, e 118, todos da Lei n. 10.406/02 - Código Civil brasileiro de 2002 - CC/2002).

163. Quando há outorga de poderes procuratórios para subscrição do aditivo, deve-se consultar se o ato constitutivo da representada dispõe sobre o procedimento (há contratos sociais que não permitem a outorga ou exigem outorga conjunta dos sócios-administradores/administradores etc). Além disso, no caso de substabelecimento, só pode ser aceito se a outorga anterior assim o tiver autorizado. Em qualquer hipótese, não se admite a representação por mandato tácito para celebrar com o Poder Público, devendo ser apresentado o instrumento escrito (procuração), à luz das disposições dos arts. 653 e ss. do CC/2002.

164. Devido à natureza dos negócios jurídicos celebrados pelo Poder Público, eles são reputados títulos executivos, sob o entendimento de que os contratos administrativos estão inseridos na expressão "documento público", sendo hábeis à promoção de execução por título extrajudicial, independentemente de assinatura por duas testemunhas, por interpretação do art. 784, II, do Código de Processo Civil de 2015. Nesse sentido, tecnicamente é desnecessária a previsão de assinatura por 02 (duas) testemunhas. A Advocacia-Geral da União já se pronunciou sobre o tema. Refiro-me ao PARECER n. 00004/2020/CPLC/PGF/AGU, de cuja ementa se extrai:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E TERMOS ADITIVOS. EXIGÊNCIA DE ASSINATURA DE PELO MENOS DUAS TESTEMUNHAS. DESNECESSIDADE. DOCUMENTO PÚBLICO. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL.

I. O contrato administrativo e seus aditamentos são considerados pela doutrina e pela jurisprudência documentos públicos, cuja eficácia está condicionada à publicação resumida do respectivo instrumento na imprensa oficial.

II. Sendo documentos públicos, não há necessidade de assinatura de testemunhas para que sejam considerados títulos executivos extrajudiciais pelo Código de Processo Civil. Basta a assinatura dos contratantes, por intermédio de seus legítimos representantes, para a formalização do instrumento.

III. Tanto a Administração contratante quanto os contratados estão resguardados em seus direitos executórios, sendo a assinatura do instrumento por testemunhas uma formalidade desnecessária.

IV. Todavia, para não gerar insegurança jurídica para os órgãos e entidades da Administração Federal Indireta, que devem utilizar os modelos de minutas padronizadas pela AGU, sugere-se que seja mantido o procedimento de colheita de assinaturas de testemunhas, enquanto tal recomendação permanecer nos modelos da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos – CNMLC, da Consultoria Geral da União – CGU.

165. Nessa assentada, o órgão de uniformização consultiva da PGF/AGU concluiu que a colheita de assinatura de testemunhas serviria para conferir ao contrato o *status* de título executivo extrajudicial, por força do que dispõe o Código de Processo Civil. Asseveram, entretanto, que a doutrina e a jurisprudência consideram o contrato administrativo, elaborado em conformidade com os ditames da Lei n. 8.666/1993, um documento público, o que o torna um título executivo extrajudicial,

independentemente da assinatura por testemunhas, com fundamento no art. 784, inciso II, do Código de Processo Civil.

166. Nada obstante, como se criou esse costume no âmbito da Administração Pública e porque há quem sustente tese contrária, a PGF/AGU orientou que a prática seja mantida, embora, na hipótese de não ser observada, isso não acarrete vício ao aditivo celebrado. A recomendação da PF-UFSC é de que a Entidade adote a orientação contida no parecer da CPLC e continue utilizando a sistemática da assinatura por duas testemunhas; mesmo porque, nem todos os contratos são qualificados como contratos administrativos, a exemplo das locações em que a Administração é locatária.

167. Por fim, no que se refere ao tema, necessário esclarecer que as testemunhas não precisam ser uma do contratante e outra do contratado, tampouco assinarem o instrumento no ato de sua celebração, nem mesmo conjuntamente com demais partícipes. Ou seja, a coleta das assinaturas pode ocorrer em momento posterior à celebração, sem que disso advenha qualquer vício. Há precedente do Superior Tribunal de Justiça nesse sentido, em que se admite a figura da denominada testemunha instrumentária: "*De acordo com a jurisprudência desta Corte, 'o fato de as testemunhas do documento particular não estarem presentes ao ato de sua formação não retira a sua executoriedade, uma vez que as assinaturas podem ser feitas em momento posterior ao ato de criação do título executivo extrajudicial, sendo as testemunhas meramente instrumentárias'*"<sup>[7]</sup>.

### 9.3 ESPECIFICIDADES DA PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL: CLÁUSULA ESPECIAL DE RESOLUÇÃO ANTECIPADA

168. Quando a renovação de vigência ocorrer em razão da denominada "prorrogação excepcional" do art. 57, § 4.º, da L. 8.666/93, deve-se incluir cláusula autorizando a administração a extinguir o contrato assim que obtido o resultado do processo licitatório (condição resolutiva), ressaltando que daí não decorrerão quaisquer ônus, em observância a orientações traçadas nesse sentido por esta Consultoria em outras oportunidades.

169. Nesse mesmo sentido, colhe-se do Enunciado do Boletim de jurisprudência n. 200/2017 do Tribunal de Contas da União:

*O contrato emergencial deve conter expressa cláusula resolutiva que estabeleça a sua extinção logo após a conclusão do processo licitatório para nova contratação dos correspondentes serviços.*

170. Apesar de se referir às hipóteses de contratação emergencial, o fundamento é aplicável ao caso dos autos em que a prorrogação se dá com espeque excepcional.

171. Deve ser utilizada a redação já recomendada por esta Procuradoria em outras oportunidades, qual seja:

#### CLÁUSULA XX - DA RESCISÃO

Além do previsto na cláusula XX do termo de Contrato n XX, o contrato poderá ser rescindido unilateralmente pela CONTRATANTE, mediante comunicação prévia de 30 (trinta) dias, em decorrência do resultado do novo certame licitatório, ficando isenta a CONTRATANTE de indenizar a CONTRATADA, pelo que assume a CONTRATADA com todos os custos e riscos que porventura arque nesse sentido, assim compreendida toda e qualquer perda ou prejuízo calculados desde a execução do contrato primitivo.

172. Adiante.

### 9.4 INSERÇÃO DE CLÁUSULA DE RENOVAÇÃO DA GARANTIA

173. Quando há renovação de vigência, deve-se atrelar à minuta, para conferir maior segurança ao ajuste, a obrigatoriedade de o contratado promover, igualmente, a renovação da garantia prestada. Essa exigência restaria afastada apenas no caso de a garantia ter sido realizada por depósito caução, de modo que não há que se falar em temporalidade sobre esta modalidade.

174. A redação comum a essa cláusula, quando ocorre, é a seguinte:

#### CLÁUSULA XX – DA GARANTIA

A Contratada fica obrigada, igualmente, a prorrogar a vigência da obrigação acessória consistente na garantia firmada, prevista na cláusula XX do instrumento contratual.

175. Isso, claro se a garantia estiver prevista no instrumento convocatório, pois, conforme o art. 56, §1º, inciso I, da Lei 8.666/93, a garantia está sujeita ao critério da autoridade competente, sendo esta, portanto, uma exigência facultativa.

## 9.5 LIMITE TEMPORAL DA VIGÊNCIA TOTAL DO CONTRATO

176. Preceitua o multicitado art. 57, II, da L. 8.666/93 que a vigência total dos contratos de serviços de natureza continuada não pode ultrapassar 60 (sessenta) meses.

177. Nesse limite temporal deve estar computado, também, o prazo já exaurido na vigência do contrato originário. Ou seja, a soma de toda a vigência contratual, incluindo os aditivos, fica limitada a 60 (sessenta) meses e, no caso de prorrogação excepcional, não pode ultrapassar 72 (setenta e dois) meses.

178. Por fim, se o objeto for o aluguel de equipamentos ou programas de informática, cfe. art. 57, IV, da Lei n. 8.666/93, essa vigência total fica limitada a 48 (quarenta e oito) meses, sem possibilidade de prorrogação excepcional.

## 9.6 FORMATAÇÃO DO PRAZO DE RENOVAÇÃO DE VIGÊNCIA

### a) Limite temporal:

179. Sabe-se que a regra geral nos contratos administrativos de serviços continuados é a de que a avença não ultrapasse 12 (doze) meses, podendo ser sucessivamente renovada até o limite de 60 (sessenta) meses, aí incluída a vigência primitiva, no interesse da administração e demonstrada a vantagem da escolha cf. preleciona o art. 57 da LLC.

180. A disciplina do *caput* do art. 57 foi por considerável período interpretada como uma vedação a que a vigência inicial transpusesse o ano civil (exercício financeiro). Consequentemente, nem mesmo eram alcançados os 12 (doze) quando se aproximava o fatídico 31 de dezembro do ano respectivo. Um engessamento inimaginável sob a óptica atual.

181. Essa controvérsia há anos restou superada, exigindo-se tão somente que o crédito orçamentário para honrar os custos seja previamente empenhado de um exercício para o outro, consoante dispõem as Orientações Normativas n. 01/2009 e n. 39/2011/AGU (Disponível em: <[www.agu.gov.br/orientacao](http://www.agu.gov.br/orientacao)>).

182. Portanto, essa mesma concepção incide no caso da renovação.

183. Uma outra celeuma objeto de incessantes debates tornou-se a questão do prazo inicial de vigência agora sem o óbice quanto ao exercício financeiro, no caso dos contratos de serviços classificados como de caráter continuado, considerando que a redação do art. 57, II, da LLC passou a trazer, após alteração legislativa havida no ano de 1994, o indicativo limite de 60 (sessenta) meses, de modo a ensejar interpretação complacente a vigências que se inaugurariam já fazendo uso do período máximo.

184. Na esteira do tradicional magistério de Marçal Justen Filho (Ob. cit., p. 1112-1113), faz-se a ponderação de que a superveniência da Lei de Responsabilidade Fiscal conduz a uma interpretação mais sóbria dessa faculdade, nada obstante a compreensão do autor no sentido de que a Administração deva firmar seus compromissos, sempre que possível e necessário, por período que exaspere os doze meses iniciais, visando à obtenção de preços mais vantajosos, dado que se garantiria ao particular a diluição de custos a garantia de uma fonte de receita por médio prazo.

185. Em trilha de consulta ao repositório de precedentes do Tribunal de Contas da União, acha-se julgado que ilustra seguramente o posicionamento majoritário da Corte de Contas, no sentido de permitir, de forma comedida, a vigência inicial superior a doze meses, mas desde que justificadamente. É o Acórdão n. 490/2012, apreciado na sessão de 07/03/2012 do Plenário e lavrado pelo Min. Valmir Campelo, de cujo teor se extrai:

[...]

7. Assim, considerando que a regra é a contratação por prazo de 12 meses, com sucessivas prorrogações, a contratação por prazo maior de 12 meses somente deve ser adotada em casos justificados, onde fique demonstrado o benefício advindo desse ato para a Administração. Os elementos encaminhados pela CEF demonstram que houve a devida justificativa para

a fixação do prazo contratual em 24 meses, conforme o seguinte excerto:  
[...]

186. No plano infralegal, a multicitada Instrução Normativa n. 05/2017/SEGES/MPDG, em seu Anexo IX, item 12, alíneas "a" e "b", disciplina a matéria nos seguintes termos:

- 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;

187. Transpondo essa discussão para o processo de renovação de vigência, conclui-se que, havendo previsão de vigência superior a 12 (doze) meses no contrato primitivo, a renovação também poderá sê-lo.

#### **b) Renovação por prazo inferior ao da vigência inicial**

188. Outro aspecto relevante é a interação desses conceitos temporais com a disciplina da renovação de vigência trazida pelo art. 57, II, da L. 8.666/93, quando esse alude a "[...] *prorrogada por iguais e sucessivos [...]*". Uma leitura apegada à literalidade do dispositivo conduziria à equivocada compreensão de que a renovação deve repetir, *ipsis litteris*, o prazo contratual.

189. A renovação de vigência por período diverso do estabelecido em contrato, porém, é matéria já pacificada no âmbito do microsistema licitatório.

190. Veja-se que a própria Instrução Normativa n. 05/2017/SEGES/MPDG, em seu Anexo IX, item 12, alínea "c", preleciona que "*é juridicamente possível a prorrogação do Contrato por prazo diverso do contratado originalmente*".

191. Para Marçal Justen Filho (Ob. cit., p. 1117), essa sistemática é também acolhida como plenamente possível, senão vejamos:

[...]

É obrigatório respeitar, na renovação, o mesmo prazo da contratação original? A resposta é negativa, mesmo que o texto legal aluda a "iguais". Seria um contrassenso impor a obrigatoriedade de renovação por período idêntico.

192. Sobre o tema, a AGU expediu a Orientação Normativa n. 38/2011, *in verbis*:

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; E C) **É JURIDICAMENTE POSSÍVEL A PRORROGAÇÃO DO CONTRATO POR PRAZO DIVERSO DO CONTRATADO ORIGINARIAMENTE**

(grifo nosso)

193. Nesse sentido, as renovações, justificadamente, poderão ocorrer por prazo diverso - mas nunca superior - ao inicialmente previsto em contrato. Ou seja, um contrato firmado com vigência inaugural de 24 (vinte e quatro) meses pode ser renovado por 06 (seis), 12 (doze) ou 24 (vinte e quatro) meses.

194. Frise-se que, sempre que a renovação for inferior ao prazo inicial, a instrução deverá contar com justificativa robusta, de modo que a adoção de determinado prazo não se afigure uma tomada de decisão aleatória ou arbitrária.

#### **9.7 PRAZO DE VIGÊNCIA E FORMATO DATA-DATA, MÊS-MÊS, ANO-ANO**

195. Diferentemente do que a PF-UFSC vinha ressaltando em suas manifestações jurídicas, nesta MJR passa-se a adotar a recomendação de que o interstício do novo prazo de vigência decorrente da renovação ou prorrogação excepcional observem o seguinte entendimento consolidado mais recentemente no âmbito da AGU, o qual consta da Nota explicativa inserida no modelo de termo aditivo disponibilizado em seu site<sup>[8]</sup>:

196. Por meio do Parecer nº 85/2019/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho n. 388/2020/DECOR/CGU/AGU, pelo Despacho n. 390/2020/DECOR/CGU/AGU e pelo Despacho n. 00497/2020/GAB/CGU/AGU (NUP 00461.000068/2019-80, seq. 12), este último emitido pelo Consultor-Geral da União, foi uniformizado o entendimento no sentido de que:

“a) na esteira do Parecer nº 35/2013/DECOR/CGU/AGU, a contagem do prazo de vigência dos contratos administrativos ocorre pelo método data a data, [...] de maneira que o termo final de vigência corresponde, no mês ou ano seguinte, ao mesmo número do dia do termo inicial;

b) os termos aditivos devem ser formalizados até o termo final de vigência do contrato administrativo, inclusive;

c) o termo inicial de vigência do aditamento corresponde ao dia imediatamente subsequente ao termo final de vigência do contrato administrativo ou de eventual aditamento precedente;

d) o termo final de vigência do aditamento é o dia correspondente, no mês ou ano seguinte, ao mesmo número do dia do termo final de vigência original do contrato administrativo; e

e) quando no ano ou mês do vencimento não houver o dia correspondente ao do início do prazo, este findará no primeiro dia subsequente (art. 3º da Lei nº 810, de 1949).

197. Por exemplo, se um contrato possui o prazo inicial de vigência de 19 de agosto de 2021 a 19 de agosto de 2022, o prazo de vigência do aditamento subsequente deverá ter início no "dia imediatamente subsequente ao termo final de vigência do contrato administrativo", isto é, no dia 20 de agosto de 2022. Já o termo final da vigência do aditamento, por sua vez, corresponderá ao "dia correspondente, no mês ou ano seguinte, ao mesmo número do dia do termo final de vigência original do contrato administrativo", ou seja, 19 de agosto de 2023, e assim sucessivamente.

## 10. CONCLUSÃO

198. Ante todo o exposto, ficam aprovadas as minutas de aditivo de renovação e vigência com ou sem simples alterações que deixam de ser submetidas à exame desta Consultoria.

199. Deve-se realizar o procedimento previsto para que se ateste a conformidade do caso concreto ao objeto de incidência aqui tratado, sem submissão dos respectivos autos ao exame e parecer individual *in concreto* desta Procuradoria, consoante autorizado pela Orientação Normativa n. 55/2014, do Advogado-Geral da União.

200. A Administração deverá, ainda, fazer uso do **atestado de conformidade** fazendo sua juntada em cada autos individualmente, podendo, para tanto, continuar tomando como modelo o já encartado no processo digital n. 23080.043371/2015-23.

201. A responsabilidade pela observância de todas as restrições deste parecer, e de outras que os casos concretos sugerirem, é exclusiva da Administração, e em razão dela ou pelo prejuízo eventualmente causado poderão responder os agentes envolvidos, caso se utilizem do parecer referencial de forma irregular ou sem a devida prudência, perícia ou atenção necessárias.

202. Por fim, fica expressamente revogado o Parecer referencial n. 00252/2016/JUR/PFUFSC/PGF/AGU, exarado no NUP 23080.043371/2015-23.

À consideração superior.

Florianópolis, 05 de outubro de 2022.

Alessandra Sgreccia  
Procuradora Federal

**DESPACHO n. XXXXX/2022/GAB/PFUFSC/PGF/AGU**



Aprovo o Parecer Referencial n. 00001/2022/NLICIT/PFUFSC/PGF/AGU, nos termos do Art. 8º, I, da Port. AGU n. 1.399/2009.

Restitua-se à Pró-Reitoria de Administração.

Juliano Scherner Rossi  
Procurador-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23080002140202027 e da chave de acesso cc46499f

#### Notas

1. <sup>^</sup> Na confecção da presente peça, utilizou-se como referência as manifestações jurídicas seguintes: i) Parecer n. 00252/2016/JUR/PFUFSC/PGF/AGU; e ii) Parecer n. 00008/2020/CPUC/PGF/AGU, cuja consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407000482202087 e da chave de acesso c5286161.
2. <sup>^</sup> *A manifestação referencial confeccionada pela Câmara Permanente de Uniformização de Entendimentos Consultivos - CPUC foi disponibilizada para utilização e divulgada por meio do PGF Comunica n. 052/2020.*
3. <sup>^</sup> Após a conclusão da elaboração deste Parecer referencial, consultou-se o teor do PARECER REFERENCIAL n. 00008/2022/CONJUR-MC/CGU/AGU, NUP: 00742.000031/2015-71, chave de acesso bc9ba594. Realizou-se a comparação textual, incorporando-se a este referencial algumas contribuições contidas no referencial da CONJUR-MC.
4. <sup>^</sup> Disponível em <https://antigo.agu.gov.br/unidade/PFUFSC>
5. <sup>^</sup> *TCU. Acórdão 131/15. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler*
6. <sup>^</sup> Este capítulo foi adaptado tomando-se como referência o PARECER REFERENCIAL n. 001/2021/CJACM/CGU/AGU, NUP: 00726.000224/2018-73, emitido pela Consultoria Jurídica-Adjunta Junto ao Comando da Marinha. Esse documento encontra-se disponível no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, com o código557933489.
7. <sup>^</sup> STJ. Quarta Turma. AgInt no AREsp 807883, relator ministro Lázaro Guimarães, j. 7/8/2018. Obtido no site <https://www.migalhas.com.br/coluna/cpc-na-pratica/343958/posicoes-do-stj-sobre-o-artigo-784-iii-do-cpc>.
8. <sup>^</sup> <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/termos-aditivos>