



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE  
DOURADOS  
GABINETE DO PROCURADOR-CHEFE  
RUA JOÃO ROSA GÓES, 1761, VILA TONANI. DOURADOS-MS. CEP 79825-070 TEL. 67  
3410-2756 - 67 3410-2757

**PARECER n. 00192/2017/GAB/PFUFGD/PGF/AGU**

**NUP: 23005.002902/2012-88**

**INTERESSADOS: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE  
DOURADOS - UFGD**

**ASSUNTOS: CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS**

EMENTA: I - Administrativo. Contrato. Serviço de RESERVA, MARCAÇÃO E EMISSÃO DE BILHETES DE PASSAGENS AÉREAS E TERRESTRES, NACIONAIS E INTERNACIONAIS. Natureza essencial e contínua do serviço. Pretensão de **aditivo de prazo** por mais 12 meses. Requisitos. Artigo 57, inciso II, da Lei 8.666/93. Considerações. II - Análise do caso concreto. **Preenchimento dos requisitos para o aditamento(s) contrato(s)**. III - Aprovação condicionada ao atendimento prévio das recomendações e orientações contidas no parecer[1]. IV - **Recomendação, por fim, para que seja adotado a presente manifestação como PARECER REFERENCIAL**, na forma da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, podendo ser estendidas as suas orientações, no futuro, salvo alterações normativas supervenientes, para outros **casos semelhantes** sem necessidade de tramitação nessa Procuradoria Federal

**I - A consulta**

1. O Senhor Pró-Reitor de Administração, Vander Soares Matoso, consulta esse órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal sobre a viabilidade jurídica em se aditar, por mais 12 meses, a contar de seu vencimento, o prazo do Contrato 34/2014, o qual fora firmado com a empresa AQUIDAUANA VIAGENS E TURISMO LTDA - ME para a execução dos serviços contínuos de RESERVA, MARCAÇÃO E EMISSÃO DE BILHETES DE PASSAGENS AÉREAS E TERRESTRES, NACIONAIS E INTERNACIONAIS.
2. O contrato a ser aditivado foi juntado nas fls 669/673.
3. A minuta do aditivo contratual de tempo encontra-se nas fls 8762/8762v.
4. A consulta foi encaminhada por meio de despacho de fl 8763.
5. É o breve relato.

**II - Apreciação da consulta. Análise dos requisitos da prorrogação e da respectiva minuta de termo aditivo de prazo**

6. Tratando-se de contrato de prestação de serviços contínuos, são requisitos necessários para a prorrogação do respectivo prazo: a) ser o objeto do contrato enquadrável como serviço contínuo, na forma prevista no artigo 57, inciso II, da Lei 8.666/93; b) estar

previsto originariamente no contrato a possibilidade de prorrogação, ou seja, estar prevista essa possibilidade quando foi licitado ou inexigido/dispensada a licitação para a contratação do serviço; **c)** inexistência de descontinuidade contratual, ou seja, o contrato não pode estar vencido, nem ter havido descontinuidade em relação a prorrogações anteriores; **d)** verificação sobre se a prorrogação ainda se comportará dentro do prazo total de 60 meses; e **5)** vantajosidade para a Administração; **6)** revalidação da garantia, caso tenha sido exigida inicialmente no contrato; **7)** manutenção das demais condições contratuais, tais como preço (salvo ressalva expressa quanto a eventual direito de reajuste ou repactuação) e habilitação, sobretudo a inexistência de punição impeditiva de contratação com o Poder Público e a regularidade fiscal e previdenciária; **8)** existência de disponibilidade orçamentária para garantir a despesa a ser assumida com a prorrogação do contrato.

7. No caso, o **primeiro requisito** encontra-se preenchido, vez que o serviço em tela, conforme já pontuado no PARECER Nº 026/2013/PF-UFGD/PGF/AGU (Sapiens, Seq. 1, ID 164418091), tipifica-se como serviço de natureza contínua para os fins do artigo 57, inciso II, da Lei 8.666/93.

8. Quanto à previsão sobre a possibilidade de prorrogação do contrato no edital de licitação (**segundo requisito**), percebe-se que também se encontra presente, uma vez que a cláusula quarta do contrato (fls 669v/670) assim o prevê.

9. Em relação à inexistência de descontinuidade contratual (**terceiro requisito**), não é possível aferir no momento, uma vez que os autos possuem 44 volumes e somente foram enviados na consulta os volumes 4 e 44. De qualquer forma, tratando-se de mera verificação objetiva, esse ponto pode ser constatado pela área técnica do órgão consulente, inclusive podendo voltar a essa Procuradoria caso haja alguma dúvida. Por ora, basta esclarecer que os prazos contam-se de data a data e não se iniciam, nem vencem, em dia que não tenha expediente no órgão, de maneira que se a prorrogação, em cada um dos aditivos anteriores, respeitou tais aspectos, não tendo havido prorrogação depois de vencido o contrato, não haverá qualquer problema de ilegalidade no ponto. Aliás, a propósito da impossibilidade de se prorrogar contrato de serviço contínuo que se encontra vencido, assim denota a ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 03 DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, *verbis*:

"ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 1º DE ABRIL DE 2009

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 00400.015975/2008-95, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

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. INDEXAÇÃO: CONTRATO. PRORROGAÇÃO. AJUSTE. VIGÊNCIA. SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE. EXTINÇÃO.

REFERÊNCIA: art. 57, inc. II, Lei nº 8.666, de 1993; Nota DECOR nº 57/2004-MMV; Acórdãos TCU 211/2008-Plenário e 100/2008-Plenário.

JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI"

10. Em relação ao **quarto requisito**, verifica-se que também se encontra presente, porquanto a prorrogação em tela não ultrapassará a barreira dos 60 meses de contratação, considerando aqui, inclusive, o fato de se tratar de contrato firmado para a execução do remanescente (art. 24, inc. XI, da Lei 8.666/93), conforme já ponderado no PARECER Nº 036/2014/PF-UFGD/PGF/AGU (Sapiens, Seq. 1, ID 164663619) e explicitado na cláusula quarta do contrato (fl 669v/670).



11. No que toca à vantajosidade para a Administração (**quinto requisito**), apesar de ser um requisito que não ostenta conteúdo jurídico, já que cabe somente à Administração (por meio da área técnica de planejamento) desenvolver estudos para averiguar se a contratação ainda é necessária e se se mantém vantajosa, especialmente quanto ao preço, penso que também se encontra presente. Com efeito, em que pese não ter sido realizada pesquisa de preços para averiguar a vantajosidade em se manter a contratação, extrai-se do caso concreto que o preço cobrado pela empresa para a prestação do serviço é R\$0,00 (zero reais), de modo que estando mantida tal cláusula do contrato (fl 669), há de se concluir que tal requisito encontra-se preenchido.

12. Importante registrar, no ponto, que a pesquisa de preços pode ser dispensada quando se tratar de serviço contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra, conforme previsão na IN 05/2017, Anexo IX, item 7, *verbis*:

"IN 05/2017

Anexo IX, item 7:

7. A vantajosidade econômica para prorrogação dos contratos com mão de obra exclusiva estará assegurada, sendo dispensada a realização de pesquisa de mercado, nas seguintes hipóteses: a) quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou em decorrência de lei; b) quando o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho e de lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE); e c) no caso dos serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação serão iguais ou inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão."

13. **É preciso**, entretanto, que se colham manifestações dos fiscais e ou gestores do contrato, de sorte a verificar se a empresa está a se comportar dentro dos padrões de normalidade contratual, cumprindo com os seus deveres.

14. A propósito do tema, contém lembrar que o TCU já decidiu, *verbis*:

"Assunto: SERVIÇO CONTÍNUO. DOU de 04.11.2010, S. 1, p. 157. Ementa: recomendação à Fundação Universidade Federal do Rio Grande para que evite incorrer em deficiência na instrução dos processos administrativos relativos à prorrogação de contratos de serviços de execução continuada, nos quais não consta a comprovação de que o preço contratado está em conformidade com o de mercado e não estão demonstradas as vantagens da Administração em manter a contratação, decorrente do descumprimento do disposto no inc. II do art. 57 da Lei nº 8.666/1993 (item 1.6.3, TC-015.647/2009-0, Acórdão nº 6.964/2010-1ª Câmara)."

"Assunto: CONTRATOS. DOU de 11.02.2011, S. 1, p. 180. Ementa: alerta à Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda em Rondônia (GRA/RO) para que, a fim de identificar as condições mais vantajosas para a Administração quando da renovação dos contratos, proceda à verificação das observações feitas pelos fiscais, com o intuito de avaliar aspectos qualitativos e quantitativos da execução do contrato; proceda à pesquisa de preços junto a outras empresas que atuam no mercado local, a fim de avaliar se a

renovação é vantajosa para Administração sob o aspecto financeiro; e atente para as recomendações e observações constantes nos pareceres emitidos pela PFN, a fim de garantir que as renovações pleiteadas estejam de acordo com as normas vigentes e aplicáveis ao Serviço Público Federal (item 1.6.18, TC-015.365/2006-7, Acórdão nº 655/2011-1ª Câmara)”

15. Quanto à revalidação da garantia (**sexto requisito**), verifica-se que o contrato em tela exigiu garantia, cláusula contratual que deve ser mantida. Inclusive, caso a garantia tenha sido prestada em dinheiro, basta verificar se o montante depositado ainda mantém a proporção de 5% do valor atual do contrato. Caso se tratar de garantia prestada nas modalidades fiança bancária ou seguro garantia, será necessário readequar o prazo, elastecendo-o para a novo termo final do contrato. Se não tivesse sido exigido a garantia no contrato, seria desnecessário perquirir a respeito do preenchimento deste requisito da prorrogação.

16. No que se refere à manutenção das condições de preços e de habilitação exigidas inicialmente (**sétimo requisito**), verifica-se que o requisito encontra-se igualmente preenchido. Seja porque o preço continuará inalterado, seja porque a Administração já verificou, mas o fará novamente, em momento prévio à assinatura do aditivo, a regularidade da empresa perante SRFB, Dívida Ativa da União, Previdência Social, Fazendas Estadual e Municipal, FGTS, Justiça do Trabalho, CEIS, CNJ e SICAF.

17. Por fim, no que tange à existência de disponibilidade orçamentária para garantir a despesa (**oitavo requisito**), os autos encontram-se regularmente instruídos, tendo havido a indicação da respectiva rubrica orçamentária (fl 8767).

18. Conclui-se, pois, quanto aos requisitos legais, pela viabilidade jurídica em se aditar o prazo do contrato.

19. Quanto à **minuta do termo aditivo**, nada a apontar, considerando aqui, sobretudo, que se trata de um termo aditivo adequado e suficientemente completo para reger as situações de prorrogação de prazo de contrato de serviços contínuos.

### **III – Sobre a adoção da presente peça como parecer referencial, na forma da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2016. Considerações**

20. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, tem o seguinte teor, *verbis*:

#### **"ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014**

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.”



21. Considerando o texto acima, e tendo em vista que as consultas que têm por objeto a prorrogação de prazo de contrato de serviços contínuos, com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra, envolvem análises recorrentes e mecânicas, basicamente conferência de documentos e prazos, em atuação meramente burocrática que pode ser feita pela área técnica do órgão consulente, tem-se que se cuida, no caso, de hipótese que aponta para a oportunidade em se editar um parecer referencial.
22. Como se sabe, a finalidade da edição da ON AGU nº 55, acima transcrita, foi permitir que o advogado público federal que atua no consultivo ganhe tempo para se engajar em causas que demandam consultas mais qualificadas, atendendo o interesse da Administração de maneira mais eficiente e relevante.
23. Nesse sentido, levando em conta que os processos da espécie demandam tempo considerável para a tramitação, com envio, recebimento, análise e devolução dos autos, inclusive sendo necessário manusear, registrar e alimentar vários sistemas operacionais, seja no âmbito do órgão consulente, seja no âmbito interno desta Procuradoria Federal, e considerando, ainda, que são processos corriqueiros e de baixíssima ou quase nenhuma complexidade jurídica, não resta dúvida quanto a viabilidade em se adotar a presente peça como parecer referencial, de maneira que, **caso a Administração acolha a medida**, possa ser simplesmente juntado o presente parecer na instrução dos processos semelhantes no futuro (*prorrogação de prazo envolvendo contrato de serviço contínuo, com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra*) e dispensar a análise individualizada por essa Procuradoria Federal. É dizer, com a simples juntada de cópia do presente parecer, ou mesmo mediante impressão direta de seu conteúdo a partir do SAPIENS, conforme NUP e chave de acesso contida no rodapé, a prorrogação de prazo do contrato já estará previamente aprovada, não sendo necessário o envio dos autos a essa Procuradoria para análise em cada caso.
24. Importante esclarecer, outrossim, que essa Procuradoria Federal conta com apenas um procurador em exercício, de modo que é preciso que a atuação seja redirecionada para atividades intelectuais mais complexas, potencializando-se a eficiência de atendimento das demandas.
25. **Fica o registro**, de toda forma, que a Administração poderá, em qualquer tempo, provocar a atuação dessa Procuradoria Federal nas dúvidas específicas que surgirem nos respectivos procedimentos de prorrogação dos contratos de serviços contínuos, com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra. Outrossim, o texto da minuta de termo aditivo de que tratam os autos (fls 8762/8762v), ora vistada e rubricada pelo procurador subscrevente, deverá ser o texto a ser adotado nos casos e hipóteses semelhantes no futuro.

#### IV - Conclusão

26. Com as observações, recomendações e orientações acima, e desde que previamente atendidas e superadas, **APROVO** a minuta de aditivo de prazo ao Contrato 34/2014, o que o faço na forma do art. 38, *parágrafo único*, da Lei 8.666/93, c/c os arts. 37 e 38 da Lei 13.327/2016, da Lei Complementar nº 73/93 e dos arts. 131 e 133 da Constituição da República.
27. Não foram objeto de análise a conveniência e oportunidade do aditivo contratual, nem os **aspectos técnicos e de quantidades** a ele inerentes.
28. Havendo alguma dúvida, omissão ou contradição, ou mesmo algum incidente qualquer, os autos podem ser reencaminhados para a devida análise e esclarecimentos pertinentes, na forma da lei.
29. Com os cumprimentos de estilo, devolvam-se os autos à PRAD.

Dourados, 06 de dezembro de 2017.

JEZIEL PENNA LIMA  
PROCURADOR FEDERAL  
PROCURADOR-CHEFE DA PF/UFGD

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23005002902201288 e da chave de acesso 915eeb8c

---

Documento assinado eletronicamente por JEZIEL PENA LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 96292135 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JEZIEL PENA LIMA. Data e Hora: 13-12-2017 16:05. Número de Série: 35141533730718808582332990703956124113. Emissor: AC Certisign RFB G4.

---