



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
GERÊNCIA TÉCNICA

PARECER REFERENCIAL n. 00002/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 00407.000021/2025-19

INTERESSADO: EQUIPE DE LICITAÇÃO E CONTRATO - ELIC

ASSUNTO: PARECER REFERENCIAL

EMENTA: Contrato de prestação de **serviços continuados**. Termo aditivo. **Prorrogação de vigência com fundamento no Art. 57, II, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 ou no Art. 57, §4º, da Lei 8.666, de 1993.** Recomendação para adoção do presente parecer como Parecer Referencial, na forma da Orientação Normativa AGU n.º 55, de 23 de maio de 2014 e Portaria PGF nº262, de 05 de maio de 2017, nos casos de ausência de dúvidas jurídicas.

I. DO CABIMENTO E DO OBJETO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

1. A **Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014**, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, que dispensa a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

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

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

2. Trata-se de medida adequada para orientar a Administração, sendo capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, sem a necessidade de análise individualizada desses processos pelo órgão jurídico, salvo se houver dúvida jurídica.

3. A manifestação jurídica referencial é importante ferramenta para otimizar e racionalizar o trabalho, viabilizando maior dedicação às questões complexas, prioritárias, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

4. Para a elaboração de manifestação jurídica referencial, devem ser observados os requisitos da **Portaria PGF nº 262, de 2017**, editada para disciplinar a questão: *i)* o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e, *ii)* a atividade jurídica exercida deve se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

5. Registra-se, assim, que a análise dos termos aditivos de prorrogação de **contratos de serviços continuados, com fundamento no art. 57, II, da Lei 8.666, de 1993**, representa grande volume de processos e a análise jurídica se restringe à simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela ON AGU nº 55, de 2014, e pela Portaria PGF nº 262, de 2017.

6. O presente Parecer Referencial aplica-se às hipóteses de prorrogação do prazo de vigência em contratos cujo objeto seja a **prestação de serviço contínuo, de acordo com o art. 57, II da Lei 8.666, de 1993 ou, ainda, às hipóteses de prorrogações de vigência pelo prazo adicional de até 12 (meses), com permissivo no art. 57, II, §4º, da Lei 8.666, 1993**, observados, neste último caso, os requisitos específicos.

7. O ente assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se enquadra nas hipóteses deste parecer, nos termos do art. 3º, §2º, da Portaria PGF/AGU nº 262, de 2017. Além disso, devem ser utilizados os modelos de minuta de termo aditivo e lista de verificação de aditamentos atualizados, quando disponibilizados pela AGU, em seu sítio eletrônico.

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

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

9. Esta manifestação jurídica tem o objetivo de exame e aprovação prévios da minuta de termo aditivo de prorrogação,

conforme previsto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993.

10. O exame dos autos se restringiu aos aspectos jurídicos do procedimento. Questões técnicas, como, por exemplo, o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, não são, em princípio, objeto desta manifestação, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva BPC nº 7, segundo a qual:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

11. Por fim, o art. 2º, da Portaria PGF n. 931, de 2018, **exclui da competência da ELIC o exame de legislação específica** relacionada à atividade-fim do ente assessorado que, eventualmente, seja aplicável ao caso concreto. Tal análise deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local.

DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N. 14.133, DE 2021, COM A LEI N. 8.666, DE 1993, A LEI N. 10.520, DE 2002, E A LEI N. 12.462, DE 2011.

Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n. 14.133, de 2021, com a Lei n. 8.666, de 1993, a Lei n. 10.520, de 2002, e a Lei n. 12.462, de 2011 (art. 191, da Lei n. 14.133, de 2021, e item 217 do PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

“217. Ante o exposto, conclui-se que: (...) b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº 14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação”

2. DA AUTORIZAÇÃO DO DECRETO Nº 10.193, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2019, E MANIFESTAÇÃO SOBRE A ESSENCIALIDADE E O INTERESSE PÚBLICO DA RENOVAÇÃO DA PRESENTE CONTRATAÇÃO

12. A Administração deve providenciar a autorização para a prorrogação de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 2019, aplicável para as atividades de custeio. Essa autorização deve ser obtida observando-se as normas complementares da Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, e as regras internas de competência da Entidade contratante.

13. Tal autorização deve ser juntada aos autos antes da assinatura do termo aditivo de prorrogação (Art. 3º, da Portaria ME nº 7.828, de 2022).

14. As disposições do Decreto n. 10.193, de 2019, **não** se aplicam às agências reguladoras, nos termos do art. 1º, parágrafo único, II.

15. A Administração deve se manifestar acerca da essencialidade e o interesse público da prorrogação, conforme previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 2015.

16. No caso exclusivamente dos órgãos da Administração Federal no âmbito do Distrito Federal e entorno, caso se trate de contratação de sistema de transporte de servidores, empregados e colaboradores a serviço dos órgãos da Administração Federal no âmbito do Distrito Federal e entorno, deverá ser observado o disposto na Portaria nº 6, de 15 de janeiro de 2018, do então Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. O ato atribui exclusividade à Central de Compras para realizar procedimentos licitatórios visando à contratação dos referidos serviços, ressalvando as necessidades de transporte relacionadas ao desenvolvimento das atividades finalísticas, institucionais ou de representação e aos transportes aéreo, fluvial e marítimo.

17. O atual Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, editou diversas portarias para centralizar, suspender ou proibir determinadas contratações; por isso, a Administração, à luz dos normativos vigentes, deve certificar se o serviço escolhido não está no rol dessas restrições de contratação, a exemplo de: aquisição e locação de imóveis; aquisição de veículos de representação e de serviços comuns; locação de veículos; locação de máquinas e equipamentos; fornecimento de jornais e revistas em meio impresso; e serviços de ascensorista.

3. DOS REQUISITOS DA PRORROGAÇÃO

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

- a) caracterização do serviço como contínuo (item 3, letra “a”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017);
- b) previsão no edital e no contrato administrativo (Parecer nº 28/2019/DECOR/CGU/AGU, de 17/04/2019, aprovado pelo Despacho do Advogado-Geral da União nº 292, de 03/06/2019);
- c) manifestação do interesse da contratada na prorrogação (item 3, letra “e”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);
- d) análise prévia da consultoria jurídica do órgão, o que se dá pela presente manifestação (art. 38, parágrafo

único, da Lei nº 8.666, de 1993);

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

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

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

h) manifestação sobre a vantajosidade da contratação, acompanhada da metodologia adotada (itens 3, letra “d”, 4, 7, 8 e 11 do Anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

i) manutenção das condições exigidas na habilitação (art. 55, III, da Lei nº 8.666, de 1993);

j) inexistência de suspensão/impedimento/declaração de inidoneidade da empresa ou proibição de contratar com a Administração Pública (item 11, letra “b”, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

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

l) avaliar se a presente prorrogação constitui ou não evento relevante, que exija eventual atualização do mapa de risco relativo à gestão contratual de acordo com o modelo do anexo IV (art. 26, §1º, IV, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017) e, no caso de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, com a indicação obrigatória do tratamento do risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento de FGTS (art. 18, §1º, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

m) efetiva disponibilidade orçamentária (item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

n) elaboração da minuta do termo aditivo;

o) renovação da garantia contratual com a atualização necessária ((art. 55, VI, e art. 56, § 4º, da Lei nº 8.666, de 1993 c/c subitem 3.1 do anexo VII-F da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);

p) autorização da autoridade competente (art. 57, §2º, da Lei nº 8.666, de 1993);

q) para atividades de custeio, autorização pelo Ministro da pasta ou respectivo ato de delegação, nos termos do Decreto 10.193, de 2019;

r) na hipótese de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, a manutenção da circunstância que autorizou a contratação direta;

s) adequação dos valores totais da execução e da prorrogação à modalidade licitatória inicialmente escolhida (Acórdão TCU nº 1.705/2003 – Plenário) – **essa hipótese só se aplica para os casos em que não foi utilizada a modalidade pregão;**

t) publicidade na imprensa oficial (art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993, observadas a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados).

3.1 DA CARACTERIZAÇÃO DO SERVIÇO COMO CONTÍNUO

19. A Administração deve certificar nos autos a natureza contínua dos serviços, conforme disposto no art. 15 da IN SEGES/MP nº 05, de 2017 (item 3, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017).

20. Para caracterização do serviço de natureza contínua, é necessário considerar as características e particularidades da demanda do órgão assessorado e a efetiva necessidade do serviço para a realização de suas atividades essenciais.

3.2 DA NECESSIDADE DE PREVISÃO EXPRESSA DE PRORROGAÇÃO NO EDITAL E CONTRATO

21. Deve ser atestado nos autos que há previsão expressa de prorrogação do contrato no edital.

22. Esse entendimento foi fixado por meio do **PARECER n. 28/2019/DECOR/CGU/AGU, de aplicação obrigatória pelos membros da AGU, por ter sido aprovado pelo Advogado Geral da União** (conforme DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO Nº 292, NUP: 08206.300419/2016-30).

23. Como as minutas da AGU são remissivas entre si e em relação ao termo de referência, a previsão de prorrogação poderá constar de um único documento, desde que haja remissão no outro.

24. Anote-se que a possibilidade de prorrogação é fator que pode influenciar no interesse e na decisão dos licitantes quanto à participação no certame. Assim, a previsão expressa no edital (e no contrato, que o integra como anexo) é requisito essencial para a prorrogação contratual, em atenção ao princípios da vinculação ao edital, da publicidade, da competição e outros.

3.3 DA AUTORIZAÇÃO PARA A PRORROGAÇÃO CONTRATUAL

25. Deve haver autorização prévia da autoridade competente para a prorrogação contratual de serviços continuados, nos termos do do art. 57, §2º, da Lei nº 8.666, de 1993 e item 5 do Anexo IX da IN SEGES/ME nº 05/2017.

3.4 DA ANUÊNCIA DA CONTRATADA

26. Deve ser juntada aos autos, antes da celebração do termo aditivo, a concordância da contratada com a prorrogação do prazo de vigência do contrato (IN SEGES/MP nº 05, de 2017, Anexo IX, item 3, letra “e”).

27. A renovação contratual é um negócio jurídico bilateral (JUSTEN FILHO, 2023), portanto, decorre de um acordo de

vontade das partes, sendo necessário que a contratada manifeste, de forma antecipada e de maneira expressa, sua concordância em manter a relação contratual, conforme proposto pelo ente contratante.

28. Ademais, tal medida viabiliza eventual responsabilização da contratada por prejuízos causados caso não confirme seu interesse e negue, posteriormente, a celebração do termo aditivo.

3.5 DA INEXISTÊNCIA DE SOLUÇÃO DA CONTINUIDADE

29. Deverá ser atestado nos autos que todos os eventuais aditivos precedentes foram assinados antes da data de encerramento de suas respectivas vigências.

30. Alerta-se que a contagem da vigência do contrato originário e de eventuais termos aditivos deve observar o sistema data a data e, em caso de não observância dessa regra, ocorrerá a extinção do ajuste e, por consequência, a impossibilidade da sua renovação (art. 132 do Código Civil e Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 69/2014). Nesse sentido, o Enunciado PGF nº 142:

142 LICITAÇÕES

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

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

31. A Advocacia-Geral da União (AGU), em ato vinculante para seus membros, editou a **Orientação Normativa AGU nº 03, de 01 de abril de 2009**, com a determinação de que os órgãos jurídicos analisem se não há a solução de continuidade da vigência contratual, como requisito para a possibilidade de prorrogação contratual:

ON AGU nº 03/2009: 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.

32. Nesses termos, é obrigatória a assinatura do termo aditivo dentro do prazo de vigência do contrato, nos termos da ON AGU n. 03, de 2009, para a manutenção de continuidade na relação contratual. Em outras palavras, a existência do contrato depende da celebração do termo aditivo em data anterior ao termo final da vigência.

3.6 DA OBSERVÂNCIA DO PRAZO TOTAL DE 60 (SESENTA) MESES

33. Deverá ser atestado nos autos que a vigência do contrato não ultrapassará o limite de 60 (sessenta) meses, isto é, que as possibilidades de prorrogações não estão superadas, conforme artigo 57, II da Lei nº 8.666, de 1993. Deverá ser observado, ainda, o que dispõe o contrato acerca desse limite, desde que não ultrapasse 60 (sessenta) meses.

3.7 DO ESCOAMENTO DO PRAZO TOTAL DE VIGÊNCIA DE 60 (SESENTA) MESES E DA PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL

34. No caso da prorrogação estar fundamentada no art. 57, §4º, da Lei 8.666, de 1993, a Administração deverá apresentar justificativa para não realização de licitação dentro do limite de 60 (sessenta) meses.

35. Deverá, também, juntar aos autos a autorização da autoridade superior à competente para a celebração do termo aditivo excepcional (art. 57, §4º, da Lei 8.666, de 1993).

36. A prorrogação excepcional do contrato é possível, caso tenha transcorrido o prazo previsto no art. 57, inciso II, da Lei 8666, de 1993, estando limitada a até 12 (doze) meses, conforme art. 57, §4º da Lei 8666, de 1993:

Art. 57.

(...)

§4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

37. O Anexo IX, item 6, da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, traz a mesma previsão.

38. A aplicação do dispositivo acima somente se dará em **casos excepcionais devidamente justificados** – fato imprevisível, alheio à vontade da Administração, que inviabiliza nova contratação por meio de licitação -, garantindo a manutenção de serviços contínuos além dos 60 (sessenta) meses.

39. A situação excepcional deverá ser justificada nos autos e atender aos seguintes requisitos:

- a) a ausência do serviço deve causar prejuízos consideráveis ao bom funcionamento da entidade contratante;
- b) prorrogação excepcional deve ser a única possibilidade para evitar a solução de continuidade na prestação dos serviços;
- c) deve ocorrer apenas pelo tempo necessário à celebração de um novo contrato, limitado ao prazo máximo de

40. **O Enunciado 216 da PGF** trata do tema:

216 LICITAÇÕES A prorrogação excepcional de contrato de serviço continuado, nos termos do artigo 57, §4º, da Lei n. 8.666/1993, só é admissível quando a ausência do serviço acarretar prejuízos consideráveis. Fonte: Parecer n. 00007/2016/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 130).

41. Nesse contexto, recomenda-se que o termo aditivo contenha cláusula de extinção antecipada, sem a necessidade de pagamento de indenização ao contratado, no caso do novo contrato ser assinado antes do prazo inicialmente estimado.

42. Destaque-se que a prorrogação prevista no art. 57, §4º da Lei 8.666, de 1993, pode ocorrer, inclusive, nas hipóteses de mau planejamento, desídia ou má-gestão, porém, deve-se promover a apuração para a responsabilização de quem lhe deu causa (Parecer n. 00007/2016/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU - NUP 00407.000072/2020-36).

3.8 DO RELATÓRIO DA FISCALIZAÇÃO

43. A Administração deve apresentar relatório específico sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente (IN SEGES/MP nº 05, de 2017, Anexo IX, item 3, letra “b”).

44. Tratando-se de contratações de serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, o relatório deverá, adicionalmente, conter análise específica e pormenorizada acerca do cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento do FGTS, detalhando de forma objetiva eventuais inadimplementos, a fim de subsidiar a autoridade competente quanto à decisão sobre interesse na prorrogação da vigência contratual.

45. Em caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e de recolhimento do FGTS, os créditos da contratada deverão ser retidos e devem ser dotadas as providências para operacionalizar o pagamento direto das verbas devidas aos empregados, na forma dos §2º, art. 8º, do Decreto n. 9.507, de 2018.

46. A Administração deve atentar, ainda, para a possibilidade de retenção dos créditos conforme autorização constante do termo de referência e do contrato e pelos arts. 80, IV, e 86, §3º, da Lei nº 8.666, de 1993 c/c art. 66 da IN SEGES/MP nº 05, de 2017.

3.9 DA VANTAJOSIDADE DAS CONDIÇÕES CONTRATUAIS

47. A Administração deve juntar manifestação técnica conclusiva atestando a vantajosidade da prorrogação.

48. Deve haver, ainda, indicação da metodologia utilizada para verificação dos custos e condições mais vantajosas.

49. A prorrogação do prazo de vigência do contrato administrativo de serviço contínuo deve ser justificada pelas condições favoráveis ajustadas pela Administração, que comprovem a vantajosidade da renovação em comparação com a celebração de um novo contrato.

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

51. A Administração deve, ainda, certificar o integral cumprimento da IN SLTI/MP n. 05, de 2014 ou da IN SEGES/ME n. 73, de 2020, que dispõem sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços, a depender da data da autuação do processo nos termos do art. 12 da IN SEGES/ME n. 73, de 2020 (art. 57, II, da Lei nº 8.666, de 1993 c/c itens 3, d, 4, 7, 8 e 11, a, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017).

52. Recomenda-se, ainda, juntar aos autos análise técnica que considere criticamente os preços coletados com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 2º, §§ 2º, 4º e 5º, da IN SLTI/MP nº 5, de 2014 ou art. 6º, §3º da IN/SEGES n. 73, de 2020).

53. Se for o caso, deverá ser trazida aos autos justificativa para a não adoção dos dois parâmetros preferenciais (Painel de Preços e pesquisa em contratações públicas similares) de pesquisa de preços, observado o **Enunciado PGF nº 261**:

261 LICITAÇÕES

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

Fonte: Parecer n. 00004/2018/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU, revisão do Parecer n. 12/2014/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU e do Parecer n. 02/2012/GT359/DEPCONS/PGF/AGU. NUP

54. Nos contratos para prestação de serviços com regime de dedicação de mão de obra exclusiva, caso seja feita pesquisa de preços para aferição da vantajosidade, o procedimento deve obedecer o disposto na Instrução Normativa nº 5, de 2017, ou outra que venha a substituí-la, **7 de julho**, observando, no que couber, o disposto na Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 2020 (art. 9º).

55.

56. Na hipótese de constar cláusula no termo aditivo ressaltando futura repactuação, a análise da vantajosidade deve considerar a estimativa do aumento de preços que será aplicado ao contrato após a repactuação. A Administração deve ter diligência apurada em sua análise e declaração da vantajosidade, já que ainda não são conhecidos os preços finais que serão pagos à contratada.

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

58. Destaca-se que **a ressalva de repactuação somente pode ser incluída no termo aditivo se houver expresso pedido da contratada, que deve fazê-lo sob pena de preclusão lógica do direito de repactuar** (art. 57 da IN SEGES/MP nº 05, de 2017 e Parecer AGU JT-02/2008).

59. A comprovação da vantajosidade pode ocorrer, ainda, das seguintes formas:

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

60. A Administração deverá juntar manifestação técnica motivada, atestando que o índice de reajuste adotado no instrumento convocatório acompanha a variação dos preços do objeto contratado, para viabilizar a dispensa da pesquisa de preços nos contratos de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra.

61. É o que dispõe a **Orientação Normativa AGU nº 60, de 29 de maio de 2020**:

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

II) A pesquisa de preços para fins de prorrogação do prazo de vigência dos contratos administrativos de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra é obrigatória nos casos em que não for tecnicamente possível atestar que a variação dos preços do objeto contratado tende a acompanhar a variação do índice de reajuste estabelecido no edital. Referência: Parecer nº 1/2019/DECOR/CGU/AGU; Parecer nº 92/2019/DECOR/CGU/ AG U; Art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993. NUP 00688.000717/2019-98.

62. Aplica-se, ainda, o **Enunciado Consultivo PGF 264** a seguir:

A vantajosidade da prorrogação nos contratos de serviço continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra estará assegurada se houver previsão no ajuste de índice de reajustamento de preços, o que não impede que o gestor, diante das especificidades contratuais, da competitividade do certame, da adequação da pesquisa de preços ulterior, da realidade do mercado e de eventual ocorrência de circunstâncias atípicas, decida pela realização de pesquisa de preços.

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

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

63. A Administração deve juntar manifestação técnica que contenha as razões para a dispensa da pesquisa de preços para fins de aferição da vantajosidade da prorrogação, observado o disposto a seguir.

64. Deve haver a juntada de manifestação conclusiva sobre a permanência da vantajosidade da contratação, como condição para o prosseguimento da prorrogação, independentemente da realização ou não de pesquisa (art. 57, II, da Lei nº 8.666, de 1993).

65. A pesquisa de preços é dispensada para a prorrogação de contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, desde que cumpridas as condições do item 7 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017 (cf., ainda, item IV da Conclusão DEPCONS/PGF/AGU nº 143/2018 e Acórdão TCU nº 1.214/2013 -Plenário).

66. Aplica-se o **Enunciado Consultivo PGF 263**, que dispõe:

A vantajosidade da prorrogação nos contratos de serviço continuados com dedicação exclusiva de mão de obra estará assegurada se houver previsão no ajuste dos requisitos previstos no item 7 do Anexo IX da IN nº 05/2017-SEGES/MP.

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

67. Para tanto, o contrato deve prever índice para o reajustamento dos insumos diversos que compõem a planilha de

custos e formação de preços. Somente poderá haver a dispensa se os insumos diversos estiverem sendo repactuados, historicamente, por índice de preços adequado.

68. Se esse não for o caso, recomenda-se a realização de pesquisa de preços à luz da IN SLTI/MP nº 5/2014 ou IN SEGES/ME nº 73, de 2020, conforme o caso, para justificativa dos custos com insumos diversos que compõem a planilha, uma vez que os demais custos estão vinculados a instrumento coletivo ou tarifas públicas.

69. Registra-se que a prorrogação de vigência de contratos de serviços de vigilância e limpeza não está mais condicionada à observância de preços máximos estabelecidos pela SEGES/ME, tendo em vista a revogação da Portaria SEGES/MP nº 213, de 2017 e da alínea "c" do item 7; o item 8 e a alínea "a" do item 11 do Anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017 (revogados pela Portaria SEGES/ME nº 21.262, de 2020 e pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 49, de 2020, respectivamente).

3.10 DA COMPROVAÇÃO DE QUE A CONTRATADA MANTÉM AS CONDIÇÕES INICIAIS DE HABILITAÇÃO E AUSÊNCIA DE SUSPENSÃO/IMPEDIMENTO OU DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE

70. Deverá ser certificado nos autos que a contratada mantém as condições iniciais de habilitação para viabilizar a prorrogação, acompanhado da documentação comprobatória.

71. Para tanto, a Administração deverá consultar o SICAF para: a) verificar a manutenção das condições de habilitação exigidas no edital; b) identificar possível razão que impeça a participação em licitação, no âmbito do órgão ou entidade, que implique proibição de contratar com o Poder Público, bem como ocorrências impeditivas indiretas (IN SEGES/MP nº 03/2018). As certidões com validade eventualmente vencidas ou prestes a vencer deverão ser regularizadas como condição para a prorrogação contratual.

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

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

74. A Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica atende os princípios de simplificação e racionalização de serviços públicos digitais (Lei nº 12.965, de 2014, Lei nº 13.460, de 2017, Lei nº 13.726, de 2018, Decreto nº 10.332, de 2020).

75. A IN SEGES/MP nº 05, de 2017, exige a verificação da existência de sanção que impeça a participação no certame ou a futura contratação, por meio de consulta aos cadastros impeditivos de licitar ou contratar, em nome da empresa e de seus sócios (item 10.1 do Anexo VII-A).

76. Igualmente, a IN veda à Administração prorrogar o contrato quando a contratada tiver sido penalizada nas sanções de declaração de inidoneidade, suspensão temporária ou impedimento de licitar e contratar com poder público, observadas as abrangências de aplicação (item 11, alínea "b" do Anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992, art. 6º, inciso III, da Lei nº 10.522, de 2002, e art. 156, incisos III e IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

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

78. Se houver irregularidades no SICAF, na Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (CEIS, sistemas do TCU, CNEP e CNJ) e na consulta ao cadastro do CADIN, trata-se, ao menos em princípio, de circunstância que impede a prorrogação pretendida, salvo se houver regularização antes da assinatura do termo aditivo. Para tanto, devem ser adotadas as medidas previstas no art. 31, da IN SEGES/MP nº 3, de 2018.

79. Sobre o cadastro do CADIN, a eventual existência de pendência impede a contratação e respectivos aditamentos (art. 6º-A, da Lei nº 10.522, de 2002, incluído pela Lei nº 14.973, de 2024). Registre-se que o art. 20 da Lei nº 14.973, de 2024, ao alterar a Lei nº 10.522, de 2002, não deixou dúvidas sobre a impossibilidade de celebração do contrato e dos correspondentes aditivos com empresas inscritas no CADIN, bem como, nos termos de seu art. 50, a Lei nº 14.973, de 2024, tal medida entrou em vigor na data de sua publicação.

80. Sobre o tema, foi elaborado o **PARECER n. 00063/2024/DECOR/CGU/AGU, de aplicação obrigatória pelos membros da AGU, por ter sido aprovado pelo Advogado Geral da União** (conforme DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO Nº 539, anexado ao Sapiens seq. 511, NUP 12600.101013/2023-10), que assim entendeu:

(...)

50. Uma vez inscrito, caberá ao devedor procurar o órgão ou entidade responsável pela inscrição e comprovar a regularização do débito. Sendo que somente o órgão ou entidade responsável pela inscrição é que pode efetuar sua baixa. [2][3]

(...)

CONCLUSÃO

85. Assim sendo, por todo o exposto, é o presente para concluir que:

- (a) Com a inclusão do art. 6º-A na Lei 10.522/2002 pela Lei n.º 14.973/2024 o registro das empresas no CADIN passou a impedir a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos;
 - (b) Segundo o art. 50 da Lei n.º 14.973/2024, as disposições desta Lei entraram em vigor na data da sua publicação: no dia 16 de setembro de 2024;
 - (c) Da edição desta norma não foram previstas regras de transição e nem autorizado o estabelecimento de um regime de transição em abstrato pela Administração Pública;
 - (d) O art. 6º-A da Lei n.º 10.522/2002 deve ser aplicado aos convênios, acordos, ajustes e contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, firmados a partir da data da publicação da norma;
 - (e) Em razão da segurança jurídica e da ausência de imposição legal em contrário, a superveniência do art. 6º-A da Lei n.º 10.522/2002 não impõe a revisão dos pactos já formalizados antes da sua vigência;
 - (f) Quanto à celebração de aditivos nos ajustes que envolvam desembolso de recurso público e que foram firmados sobre a égide da lei antiga, após a alteração da Lei do CADIN, uma vez certificada a inscrição no cadastro, caberá ao competente gestor considerar os obstáculos e as dificuldades reais naquele determinado caso diante das exigências das políticas públicas a seu cargo (art. 22 da LINDB), avaliando as alternativas para a manutenção prestação do serviço e as consequências práticas da decisão (art. 20, caput e parágrafo único, LINDB), sem se descuidar do prescrito pelo art. 6º-A da Lei 10.522/2002 incluído pela Lei n.º 14.973, de 2024 (art. 147, da Lei n.º 14.133/2021);
- (...)

81. Assim, havendo registros no CADIN em nome da contratada, haverá **impossibilidade de celebração do termo aditivo de prorrogação**, ao menos até que seja regularizado o débito junto ao órgão ou entidade responsável pela sua inscrição, nos termos do PARECER n. 00063/2024/DECOR/CGU/AGU, item 50.

82. Nos termos do parecer referido acima, para **contratos celebrados antes de 16.09.2024**, data da publicação da Lei n. 14.973, de 2024, caberá ao gestor considerar os obstáculos e as dificuldades reais do caso diante das exigências das políticas públicas a seu cargo (art. 22 da LINDB), avaliando as alternativas para a manutenção da prestação do serviço e as consequências práticas da decisão (art. 20, caput e parágrafo único, LINDB), sem se descuidar do disposto no art. 6º-A da Lei 10.522/2002 incluído pela Lei n.º 14.973, de 2024 (art. 147, da Lei n.º 14.133/2021). Trata-se de questão técnica a cargo do gestor.

3.11 DA REDUÇÃO DE CUSTOS NÃO RENOVÁVEIS JÁ PAGOS OU AMORTIZADOS

83. A Administração deve, após verificação técnica, manifestar-se de forma específica sobre a presença de custos fixos ou variáveis não renováveis a serem suprimidos por meio de negociação com a contratada (item 1.2. do Anexo VII-F e o item 9 do anexo IX da IN SEGES/MP n. 05, de 2017).

84. A Administração tem por **obrigação** manifestar-se sobre a existência de custos fixos ou variáveis não renováveis já amortizados/pagos, que deverão ser eliminados como condição para renovação.

85. Nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, na análise dos custos com aviso prévio, a Administração deverá seguir às orientações da Nota Técnica n.º 652/2017-MP da então Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, que trata sobre o cálculo das eventuais deduções a serem feitas a cada ano de execução contratual.

86. A Administração deve cuidar para que a planilha de preços esteja sempre atualizada em relação a eventuais modificações legislativas que acarretem redução dos custos da contratação, ajustando-a à nova realidade legal, bem como adotar as providências para ressarcimento de eventuais valores pagos a maior.

87. Não é demais destacar que **eventual alteração ou revisão contratual exige análise prévia e aprovação da minuta pelo órgão jurídico** (art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666, de 1993), não sendo objeto deste parecer referencial.

3.12 DO GERENCIAMENTO DE RISCOS

88. Recomenda-se que a Administração avalie se a presente prorrogação constitui ou não evento relevante, que exija eventual atualização do mapa de risco (art. 26, §1º, inciso IV, da Instrução Normativa SEGES/MP n.º 5, de 2017).

89. A apresentação, atualização e juntada do Mapa de Riscos poderá ocorrer também durante a execução do contrato (e não apenas na fase de planejamento), na hipótese de ocorrência de algum evento relevante que cause a alteração do estado fático da avença original e, conseqüentemente, do risco inicialmente previsto.

3.13 DA DISPONIBILIDADE DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS

90. A Administração deve atestar a disponibilidade orçamentária para o presente exercício, com indicação da respectiva rubrica, bem como declarar que os créditos e empenhos, para a parcela da despesa a ser executada em exercício posterior, serão indicados em termos aditivos ou apostilamentos futuros, (item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP n.º 05, de 2017).

91. É necessário, ainda, juntar ao feito, antes da celebração do termo aditivo ao contrato, a nota de empenho suficiente

para o suporte financeiro da respectiva despesa (art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964). A indicação do número e data da respectiva nota de empenho deverá constar no termo aditivo, em cumprimento ao art. 30, §1º, do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 e ao item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017.

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

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

3.14 DAS PROVIDÊNCIAS COMPLEMENTARES

94. Caso se trate de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, deverá ser atestada a manutenção das circunstâncias que autorizaram a contratação direta.

95. Compete, ainda, ao gestor observar as disposições normativas e orientações do Portal de Compras do Governo Federal, vigentes ao tempo da prorrogação.

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

97. Deve ser exigida a renovação/reforço da garantia contratual pela contratada, caso exigida no contrato originário, inserindo tal obrigação expressamente no termo aditivo.

98. Alerta-se o gestor que "É irregular a aceitação de cartas de fiança fidejussória, de natureza não bancária, como garantia de contrato administrativo, uma vez que não correspondem ao instrumento de fiança bancária (art. 56, § 1º, inciso III, da Lei 8.666/1993 e art. 96, § 1º, inciso III, da Lei 14.133/2021), emitida por banco ou instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil." (Acórdão TCU n. 597/2023, Plenário, Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo, Boletim de Jurisprudência n. 441. e Informativo de Licitações e Contratos n. 456).

4. DO TERMO ADITIVO

99. A minuta de termo aditivo deve conter cláusulas que disponham sobre:

- a) o objeto da contratação, para que se verifique a relação do aditivo com o objeto contratual original;
- b) o prazo de vigência da prorrogação, limitado, a cada prorrogação, ao prazo de vigência inicial e ao período total de 60 meses (art. 57, II, da Lei nº 8.666, de 1993);
- c) o valor do termo aditivo, para fins de publicidade e transparência;
- d) a indicação do crédito e do respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos ou apostilamentos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura (art. 30, §1º, do Decreto nº 93.872, de 1986 c/c item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05, de 2017);
- e) a ressalva quanto ao direito à futura repactuação, caso tenha sido solicitada pela contratada nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra (art. 57 da IN SEGES/ME nº 05, de 2017): "*Fica assegurado à CONTRATADA o direito à repactuação de valores ainda não adimplidos referentes ao ciclo de vigência imediatamente anterior à presente prorrogação, não concedidos e/ou pendentes de solicitação referentes ao aumento de custos em razão da homologação de novo Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho, desde que atendidos os requisitos preceituados no termo de referência/termo de contrato*";
- f) a obrigação de renovar a garantia prestada para assegurar a plena execução do contrato (se houver previsão da garantia no contrato originário);
- g) a ratificação das cláusulas contratuais não alteradas pelo termo aditivo;
- h) local, data e assinatura das partes e testemunhas.

100. Recomenda-se que o órgão assessorado utilize as minutas de aditivos e lista de verificação constantes do sítio eletrônico da AGU, quando disponibilizadas.

101. É importante lembrar que deverá ser adotado o sistema data a data para a contagem da vigência do termo aditivo, de acordo com o **Enunciado Consultivo PGF nº 143**:

143 LICITAÇÕES

Os termos de contrato devem indicar como início de sua vigência a data de sua assinatura ou outra data expressamente apontada no instrumento contratual, ainda que anterior ou posterior à publicação, não se devendo condicionar o início de sua vigência à publicação do extrato de que trata o artigo 61, parágrafo único, da lei n. 8.666, de 1993.

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

102. Os dados do preâmbulo, como o nome dos representantes legais, endereços, dentre outros, devem ser verificados pela

própria Administração a partir dos documentos que constam dos autos.

5. DA PUBLICAÇÃO E LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

103. É obrigatória a publicação resumida do termo aditivo na imprensa oficial, por ser condição de eficácia do instrumento (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993).

104. Além disso, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet (art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 c/c art. 7º, § 3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012):

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

105. Recomenda-se, ainda, a publicação do inteiro teor de todos os seus contratos administrativos, inclusive anexos e aditivos, no site oficial do ente público na internet.

106. Registre-se que nas minutas dos contratos e dos aditivos correlatos não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, vez que o art. 61, da Lei nº 8.666, de 1993 exige apenas o nome dos representantes das partes, sendo recomendada a identificação dos representantes da contratada apenas pelo nome e a dos representantes da contratante somente pela matrícula funcional, a qual, nas publicações, deve ser **anonimizada**, para o devido atendimento das diretrizes do art. 31, da Lei nº 12.527/2011 e da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU e PARECER n. 00001/2022/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU.

III. CONCLUSÃO

107. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, caso sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considera-se aprovada a minuta de termo aditivo (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993).

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

109. Caso haja dúvida jurídica, o processo deve ser remetido ao órgão de consultoria para exame individualizado, com a formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526, de 2013.

110. As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

111. Por fim, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas, nos termos da BPC nº 05: *"Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas"*.

112. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 2º, incisos I e II e art. 4º, inc. I, da Portaria PGF nº 931/2018).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 21 de fevereiro de 2025.

ANEXO

Instruções para preenchimento

O presente atestado deverá ser preenchido e assinado por servidor da área competente para a análise técnica da prorrogação

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o caso concreto contido no bojo dos presentes autos amolda-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL Nº, cujas recomendações foram integralmente atendidas. Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal Especializada junto à autarquia/fundação, nos termos da Portaria PGF/AGU nº 262, de 05/05/2017 e Orientação Normativa nº 55, da Advocacia Geral da União.

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

Identificação e assinatura

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407000021202519 e da chave de acesso 7e9a5bde



Documento assinado eletronicamente por KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1989890755 e chave de acesso 0cd695b6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BACCIOTTI CARVALHO BITTENCOURT, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-03-2025 10:19. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por BRAULIO GOMES MENDES DINIZ, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1989890755 e chave de acesso 0cd695b6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRAULIO GOMES MENDES DINIZ, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 20-03-2025 17:38. Número de Série: 7829665842888683525182027492. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1989890755 e chave de acesso 0cd695b6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-03-2025 17:33. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER Nº 04/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº: 00407.001847/2013-61

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relativos a licitações e contratos administrativos tratados no âmbito da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos instituída pela Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013.

EMENTA

REPACKTUAÇÃO. ASPECTOS GERAIS. DISTINÇÃO ENTRE REPACKTUAÇÃO E REAJUSTE. FORMALIZAÇÃO. ADOÇÃO DE ÍNDICES PARA REAJUSTAMENTO DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS. REPACKTUAÇÃO POR APOSTILAMENTO. OBJETOS CONTRATUAIS COM SERVIÇOS DISTINTOS.

I. Repactuação. Diminuição de alguns custos unitários. Recálculo em valor menor.

II. A adoção do reajuste ou repactuação não é discricionária e deve observar os parâmetros estabelecidos pela Orientação Normativa AGU nº 23/2009.

III. Contratação da prestação de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra. Obrigatoriedade da cláusula de reajuste por índices setoriais ou específicos. Caso inexistam, a Administração Pública deverá adotar o índice geral de preços que melhor esteja correlacionado com os custos do objeto contratual ou, ainda, em caráter subsidiário, verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado. Não havendo índices com uma dessas características, deve ser adotado o reajustamento pelo

IPCA/IBGE. Obrigatoriedade de justificativa técnica da escolha do índice.

IV. A repactuação promovida por apostilamento não exige manifestação obrigatória da Procuradoria, pois não se está diante da alteração de cláusulas contratuais (arts. 38, parágrafo único, e 65, §8º, da Lei nº 8.666/93 e art. 40, §4º, da IN SLTI/MPOG nº 02/2008). Dúvidas jurídicas porventura existentes deverão ser apreciadas pela Procuradoria.

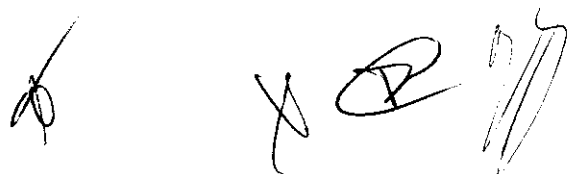
V. Em contratos administrativos de prestação de serviços continuados que tenham parte do objeto prestado com dedicação exclusiva de mão de obra e parte sem dedicação exclusiva, deve ser adotada a repactuação como forma de reajustamento.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Dando continuidade ao projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal por intermédio da Portaria 359, de 27 de abril de 2012, que criou Grupo de Trabalho com objetivo de uniformizar questões jurídicas afetas a licitações e contratos, foi constituída a presente Câmara Permanente de Licitações e Contratos, através da Portaria nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, cujo art. 2º estabelece como objetivos:

I - identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II - promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e



III - submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3. Ressalta-se que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos.

4. No Parecer ora em apreço, cuidar-se-á de enfrentar dúvidas mais genéricas sobre os institutos da repactuação e do reajuste em contratos de prestação de serviços continuados. Ao final, poderão ser observadas algumas orientações que procuram assegurar o melhor atendimento ao interesse público.

5. É o relatório.

CRITÉRIOS DE REAJUSTAMENTO E EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS

6. O momento original da contratação possui um papel fundamental em qualquer contrato administrativo. Nas condições efetivas da proposta, firma-se uma relação de



encargos/remuneração denominada de equilíbrio econômico-financeiro que deve ser mantida durante toda a relação contratual (art. 37, XXI, da CF/88).¹

7. O dever da contratação, contudo, poderá fazer com que circunstâncias excepcionais estranhas à vontade das partes e imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis onerem esse equilíbrio, de modo que seja necessária a revisão das cláusulas econômico-financeiras com vistas ao restabelecimento das condições efetivas da proposta (art. 65, II, d, da Lei nº 8.666/93).²

8. Essa revisão, por sua vez, representa verdadeira alteração de cláusulas contratuais, razão pela qual deverá ser formalizada por termo aditivo.

9. Por outro lado, o equilíbrio econômico poderá ser afetado pela oscilação dos preços no mercado. Com o passar do tempo, as flutuações tendem a se consolidar com um aumento relevante do nível geral dos preços (inflação) ou com um decréscimo relevante desse nível (deflação). Em ambos os casos, há um desequilíbrio na relação contratual.

¹ Art. 37, XXI, da CF/88 - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

² Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser **alterados**, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
(...)

II - **por acordo das partes**:

(...)

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, **objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato**, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

10. Quando os preços aumentam, os custos da contratação tendem a aumentar e a margem de lucro do contratado diminui, pois, embora seus custos tenham aumentado, receberá pagamentos em valor fixado em momento anterior ao aumento geral dos preços. O raciocínio inverso aplica-se à Administração: quando o nível geral dos preços cai, os custos da contratação diminuem, mas o particular continuará a receber um pagamento fixo, a despeito da queda em seus custos. No contrato administrativo, ambas as situações são indesejáveis.

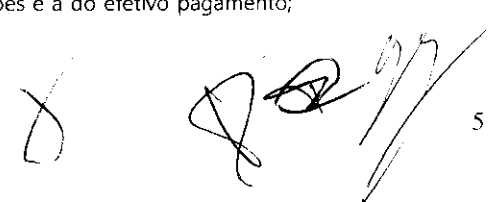
11. Juridicamente, contudo, não são situações imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, razão pela qual não se pode considerá-las manifestações da álea econômica. Muito pelo contrário, com alta frequência, indicadores macroeconômicos e índices de preços permitem que expectativas de inflação ou de deflação sejam previstas com pequena margem de erro. Isso suscita uma questão: como restabelecer o equilíbrio do contrato sem valer-se da teoria da imprevisão?

12. A resposta está na própria legislação. O reequilíbrio contratual para corrigir distorções provocadas pela inflação ou deflação está previsto no próprio contrato administrativo, por meio da previsão de critério de reajuste (arts. 40, XI, e 55, III, da Lei nº 8.666/93).³ Por esse meio, a Administração é obrigada a rever os valores do pagamento periodicamente.

13. Com a implementação do plano real, essa periodicidade mínima passou a ser de um ano e somente contratos com prazos de vigência iguais ou superiores a um ano poderiam admitir reajustamento, conforme se pode observar nos arts. 2º e 3º da Lei nº 10.192/2001:

³ Art. 40, XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

Art. 55, III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;



Art. 2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

§ 1º É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano.

§ 2º Em caso de revisão contratual, o termo inicial do período de correção monetária ou reajuste, ou de nova revisão, será a data em que a anterior revisão tiver ocorrido.

§ 3º Ressalvado o disposto no § 7º do art. 28 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, e no parágrafo seguinte, são nulos de pleno direito quaisquer expedientes que, na apuração do índice de reajuste, produzam efeitos financeiros equivalentes aos de reajuste de periodicidade inferior à anual.

(...)

Art. 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.

§ 2º O Poder Executivo regulamentará o disposto neste artigo.

14. Em síntese, a Administração Pública deverá prever cláusula contratual definindo o critério de reajustamento (reajuste em sentido amplo). Os cálculos decorrentes da aplicação da cláusula, portanto, não representam alteração das condições da contratação, mas mera efetivação de algo que já está previsto no contrato desde a origem. É justamente essa a razão pela qual os novos valores contratuais não precisarão ser registrados no processo administrativo por meio de termo aditivo. Se não há alteração contratual, não há que se aditar nada por termo; basta realizar o apostilamento dos novos valores (art. 65, §8º, da Lei nº 8.666/93).

X



15. Quanto aos critérios de reajustamento em contratos de prestação de serviços continuados, a legislação previu duas formas, o reajuste (reajuste em sentido estrito) e a repactuação. A diferença fundamental está no modo como o reequilíbrio contratual é calculado. Enquanto o primeiro implica a adoção de cálculo fundado na variação de índice de preços previamente indicado em fórmula paramétrica prevista no contrato (ex.: IGP-DI, INPC, IPCA), a repactuação analisa a variação de cada custo de uma planilha, tal qual prevê o art. 5º do Decreto nº 2.271/97:

Art. 5º Os contratos de que trata este Decreto, que tenham por objeto a prestação de serviços executados de forma contínua poderão, desde que previsto no edital, admitir repactuação visando a adequação aos novos preços de mercado, observados o interregno mínimo de um ano e **a demonstrarão analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada.**

Parágrafo Único. Efetuada a repactuação, o órgão ou entidade divulgará, imediatamente, por intermédio do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, os novos valores e a variação ocorrida.

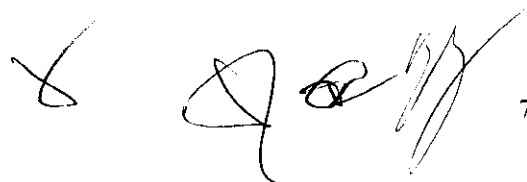
16. Como se vê, a repactuação traz uma complexidade adicional. Para que ocorra, o contratado deve demonstrar analiticamente a variação dos custos do contrato. Isso implica cálculo da alteração dos preços, comprovação da alteração dos mesmos e justificativa do pedido de repactuação em dados concretos. A Administração, por outro lado, terá que analisar o requerimento do contratado e realizar múltiplos expedientes de consulta com o fito de verificar se as alterações de custo são justificáveis. Poderá, inclusive, chegar à conclusão de que alguns custos da contratação diminuíram e não só indeferir o pedido de alteração de preços, como reconhecer a diminuição dos custos de alguns preços unitários ou mesmo do valor total do contrato, segundo o TCU:

1.5. Determinações:

1.5.1. ao Tribunal Regional do Trabalho 8ª Região que:

[...]

1.5.1.11. observe o disposto no art. 2º da Lei n. 10.192/2000 e no art. 5º do Decreto n. 2.271/1997, atentando para o entendimento firmado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (v.g., Acórdãos ns. 297/2005, 1.563/2004 e 55/2000, todos do Plenário), no sentido de que somente os contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de natureza contínua podem ser repactuados e a repactuação que vise a aumento de despesa não é permitida antes



7

de decorrido, pelo menos, um ano de vigência do contrato, observando que:

1.5.1.11.1. é necessária a existência de cláusula no contrato admitindo a repactuação, que pode ser para aumentar ou diminuir o valor do contrato;

1.5.1.11.2. a repactuação não está vinculada a qualquer índice;

1.5.1.11.3. para repactuação de preços deve ser apresentada demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada (Acórdão TCU nº 2498/09 - 1ª Câmara).

17. É certo, contudo, que, dificilmente, uma repactuação resultará em diminuição do valor total do contrato, dada a presença do componente inflacionário no mercado. Uma lição, contudo, pode ser extraída das reflexões acima: a repactuação exige o exame de cada componente de custo e, para que seja realizada adequadamente, poderá implicar, inclusive, o reconhecimento de que alguns preços unitários diminuam no mercado.⁴

18. Por exemplo, em um contrato de prestação de serviços de limpeza, o custo de mão de obra poderá ter subido por força do registro de uma nova Convenção Coletiva de Trabalho ao tempo em que os custos com materiais de limpeza podem ter sofrido uma queda em razão de deflação nesse setor. Ao fim da repactuação, terá havido acréscimo no valor total do contrato, mas o pagamento relativo a materiais de limpeza pode ter diminuído. Observe-se que, claramente, não são alteradas as condições efetivas da proposta, pois o percentual de remuneração sobre o custo da empresa será mantido, sem qualquer alteração. A proporção encargo/remuneração, portanto, permanece intacta.

19. Por outro lado, se não se permitisse a diminuição do valor a ser pago por determinados custos unitários, a empresa teria o benefício de uma diminuição do custo de mercado

⁴ Observe-se que, com lógica idêntica, o art. 5º, *caput*, do Decreto nº 1.054, de 7 de fevereiro de 1994, valida o reajuste de valores contratuais "para menos": Os preços contratuais serão reajustados para mais ou para menos, de acordo com a variação dos índices indicados no instrumento convocatório da licitação ou nos atos formais de sua dispensa ou inexigibilidade, ou ainda no contrato, com base na seguinte fórmula (...).



provocada pela deflação e, ao mesmo tempo, apropriar-se-ia do excedente ao arrepio do equilíbrio econômico-financeiro originalmente fixado quando da contratação.

20. Acentue-se que a adoção de uma forma de reajustamento em detrimento de outra, contudo, não é livre. De acordo com a nova redação da Orientação Normativa AGU nº 23/2009, a repactuação deverá ficar adstrita aos contratos de prestação de serviços contínuos que se utilizem de mão de obra em regime de dedicação exclusiva:

O EDITAL OU O CONTRATO DE SERVIÇO CONTINUADO DEVERÁ INDICAR O CRITÉRIO DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS, SOB A FORMA DE REAJUSTE EM SENTIDO ESTRITO, ADMITIDA A ADOÇÃO DE ÍNDICES GERAIS, ESPECÍFICOS OU SETORIAIS, **OU POR REPACTUAÇÃO, PARA OS CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA, PELA DEMONSTRAÇÃO ANALÍTICA DA VARIAÇÃO DOS COMPONENTES DOS CUSTOS.**

21. Esse entendimento, por sua vez, resulta da atual redação do art. 37, *caput*, e do item XX do anexo I da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/08, que definiram a repactuação em função dos contratos de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra:

Art. 37. A **repactuação** de preços, como espécie de reajuste contratual, **deverá ser utilizada nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra**, desde que seja observado o interregno mínimo de um ano das datas dos orçamentos aos quais a proposta se referir, conforme estabelece o art. 5º do Decreto nº 2.271, de 1997 (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009).

(...)

Anexo I, XX - **REPACTUAÇÃO** é a espécie de reajuste contratual que **deve ser utilizada para serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra**, por meio da análise da variação dos custos contratuais, de modo a garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, devendo estar prevista no instrumento convocatório com data vinculada à apresentação das propostas para os custos decorrentes do mercado e do acordo ou convenção coletiva ao qual o orçamento esteja vinculado para os custos decorrentes da mão de obra (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009).



22. Os demais contratos de prestação de serviços com prazo de duração igual ou superior a um ano, portanto, devem adotar o reajuste, para fins de reequilíbrio econômico-financeiro decorrente da incidência do processo inflacionário.

23. Questão importante, nesse sentido, é saber qual índice escolher. A priori, deve ser aquele que melhor reflita os preços do objeto contratual. Não há dúvida, portanto, de que índices setoriais ou específicos são preferíveis aos índices gerais, pois enquanto estes procuram mensurar a variação de preços da economia em geral, aqueles aferem a variação de preços em um determinado setor econômico ou refletem, de maneira detalhada, a composição dos custos envolvidos na contratação.

24. Há, ainda, uma razão jurídica para a preferência por índices setoriais ou específicos. O art. 40, XI, da Lei nº 8.666/93 exige a priorização de índices capazes de retratar a variação efetiva do custo do objeto contratual:

Art. 40, XI - critério de reajuste, **que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção**, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela.

25. Para tanto, nada melhor que admitir a adoção de índices setoriais ou específicos, pois são concebidos para, necessariamente, refletirem os custos de determinado setor da economia ou de determinado objeto, e não os preços praticados no mercado em geral.

26. Para vários objetos contratuais, contudo, não existem índices específicos ou setoriais. Nesses casos, a adoção de índice geral é, obviamente, mandatória, por absoluta impossibilidade de adoção de índice específico ou setorial e por força da Orientação Normativa AGU nº 23/2009. Nesses casos, **deve-se procurar verificar qual seria o índice geral de preços que melhor estaria**



correlacionado com os custos do objeto contratual ou, ainda, em caráter subsidiário, verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado.

27. Apenas se tecnicamente inviável a identificação do índice geral mais adequado ou consagrado pelo mercado, deverá ser adotado o IPCA/IBGE, pois, com supedâneo no art. 3º do Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999,⁵ é o índice geral de preços oficialmente escolhido pelo Conselho Monetário Nacional para monitorar a inflação do país desde a Resolução CMN nº 2.615, de 30 de junho de 1999.⁶

28. Ademais, o IPCA/IBGE tem caráter nacional e sua população-objetivo é abrangente. De fato, o cálculo desse índice leva em consideração "o movimento geral dos preços do mercado varejista" e sua população-objetivo são "famílias residentes nas áreas urbanas das regiões de abrangência do SNIPC com rendimentos de 1 a 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte dos rendimentos". Esses aspectos tornam o índice robusto, pois refletem o impacto da inflação na maior parte do mercado de consumo, excluindo da população-objetivo indivíduos de renda muito baixa ou muito alta.⁷

29. Por fim, de acordo com estudo do Banco Central, o IPCA é menos sensível às variações cambiais, ao menos quando comparado com outro índice geral de grande importância, o IGP-DI/FGV:

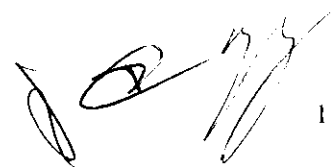
Na prática, a adoção do regime de metas para a inflação obrigou o BCB, na condução da política monetária, a buscar o máximo possível de informações sobre a inflação corrente e sua

⁵ Art. 3º O índice de preços a ser adotado para os fins previstos neste Decreto será escolhido pelo CMN, mediante proposta do Ministro de Estado da Fazenda.

⁶ Art. 1º, *caput*, da Resolução CMN nº 2.615, de 30 de junho de 1999: Art. 1º Determinar que o índice de preços relacionado às metas para a inflação, referido no art. 1º, parágrafo 1º, do Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999, é o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁷ IBGE. **Sistemas Nacionais de Índices de Preços ao Consumidor**: métodos de cálculos. 5ª Edição. Brasília: IBGE, 2012, p. 16-17.

X



tendência, e sobre as expectativas para as várias medidas de inflação. Por seu turno, tendências de depreciação cambial ou de apreciação cambial, que podem ocorrer em um regime de câmbio flutuante em diferentes períodos de tempo, podem produzir descasamento temporário dos diversos índices de preços, em particular entre os IGPs e o IPCA, conforme verificado no Gráfico 1. Isso decorre da maior participação relativa dos bens comercializáveis ou tradables nos IGPs, comparativamente aos índices de preços ao consumidor.⁸

30. Certamente, esse aspecto torna a adoção do índice mais recomendável, dado que a mensuração da inflação se torna menos errática e, de alguma forma, mais resistente às flutuações circunstanciais de preços. No longo prazo, contudo, o IPCA e o IGP-DI tendem a convergir.⁹

31. Quanto ao TCU, embora tenha tradicionalmente entendido que índices gerais não poderiam ser utilizados para o reajustamento dos contratos de prestação de serviços continuados em detrimento da repactuação, mais recentemente adotou orientação diversa no Acórdão TCU nº 54/2012 - Plenário:

51. Quanto ao Achado X, denominado "reajustes contratuais falhos", discordo do raciocínio e das respectivas propostas de encaminhamento da Sefti.

52. A unidade técnica, ao não distinguir adequadamente os institutos do reajuste e da repactuação contratual, especificamente em contratos para prestação de serviços executados de forma contínua, defende que **"os valores contratuais para serviços continuados somente podem ser reajustados mediante a repactuação**, respeitada a demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada." (item 224 do relatório de auditoria – grifo nosso). **Para a Sefti, portanto, contratos de serviços de manutenção e suporte técnico, de natureza contínua, não poderiam ter cláusulas de reajuste, mas apenas de repactuação, nos termos do art. 5º do Decreto 2.271/1997.**

53. Não há qualquer afronta ao ordenamento jurídico, ao contrário do ponto de vista manifestado pela unidade técnica, quando se fazem presentes em um contrato de serviços de natureza continuada cláusulas que preveem seu reajuste (supondo que a vigência do contrato extrapola 12 meses), bem como sua repactuação.

54. A necessidade de estabelecimento de critério de reajuste para os contratos administrativos está prevista no art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993, nos seguintes termos:

(...)

* BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Índices de Preços no Brasil*. Brasília: BCB, 2012, p. 10.

⁹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Índices de Preços no Brasil*. Brasília: BCB, 2012, p. 11.

55. Nota-se que a Lei de Licitações não restringe a existência de cláusulas de reajuste apenas a contratos que não sejam de natureza contínua.

56. Além disso, a Lei 10.192/2001, traz disposições sobre o reajuste de contratos com duração igual ou superior a um ano, inclusive os administrativos, nas quais está prevista a utilização de índices de preços para tal fim:

(...)

58. Não há, portanto, qualquer ilegalidade em serem estabelecidas cláusulas de reajuste nos contratos de manutenção e suporte técnico, de natureza contínua, como aqueles avaliados pela Sefti com relação ao Sistema ASI. Tais cláusulas são baseadas em índices de preços e devem respeitar o interregno mínimo de um ano (cf. arts. 2º e 3º da Lei 10.192/2001), com a contagem de prazos nos termos do acórdão 474/2005 – Plenário.

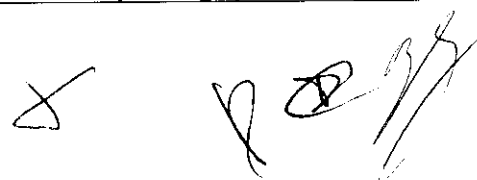
59. No caso da repactuação com elevação de custos para o órgão ou entidade contratante, especificamente quanto à espécie de contrato que foi objeto de análise pela Sefti (serviços executados de forma contínua), lembro que tal aumento de despesas depende da “demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada”, nos termos do art. 5º, caput, do Decreto 2.271/1997.

32. Tendo em conta as considerações acima, deve-se concluir que é possível a adoção de índices setoriais, específicos ou mesmo gerais para o reajustamento de contratos de prestação de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra, desde que sejam observados os critérios estabelecidos ao longo da fundamentação.

REPACTUAÇÃO E FORMALIZAÇÃO DA ALTERAÇÃO DO VALOR CONTRATUAL

33. Como já esclarecido, a repactuação e o reajuste não são hipóteses de alteração contratual. São meras readequações dos valores contratuais que possuem o objetivo de atualizar, monetariamente, os pagamentos resultantes do contrato, para que possam recompor a perda do poder aquisitivo da moeda por força do processo inflacionário.

34. Com essa mesma perspectiva, a redação mais recente do art. 40, §4º, da IN SLTI/MPOG nº 02/2008 **determinou** que as repactuações sejam **formalizadas por apostilamento**, **ressalvada a hipótese na qual venham a ocorrer no momento da prorrogação contratual:**



Art. 40, § 4º - As repactuações, como espécie de reajuste, serão formalizadas por meio de apostilamento, e não poderão alterar o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, exceto quando coincidirem com a prorrogação contratual, em que deverão ser formalizadas por aditamento.

35. Vê-se que essa determinação está plenamente amparada pelo art. 65, §8º, da Lei nº 8.666/93, pois as alterações de valor contratual, no intuito de reajustamento, não são hipóteses de alteração de cláusulas, mas de simples cálculo.¹⁰ Consequentemente, se a repactuação foi realizada por apostila, a análise do ato não enseja manifestação obrigatória da Procuradoria, vez que, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, somente as minutas de licitações, contratos e ajustes deverão ser aprovadas. Por outras palavras, somente documentos com o *status* de contrato ou ajustes em geral, com respectivas alterações, devem se submeter à aprovação do Procurador Federal.

36. Por outro lado, nada impede que a Administração Pública remeta à Procuradoria questionamento estritamente jurídico sobre a repactuação a ser realizada por apostilamento. Se esse for o caso, o Procurador Federal deverá resolver a dúvida jurídica, desde que tenha sido realizada consulta fundamentada instruída com os documentos relevantes ao deslinde da controvérsia.

PARA UMA COMPREENSÃO DA IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO CONCOMITANTE DE REAJUSTAMENTO E DE REPACTUAÇÃO

37. Alguns contratos administrativos possuem grande complexidade quando se deseja aferir que critério de reajustamento se deveria adotar.

¹⁰ A Lei nº 8.666/93, em seu art. 65, §8º, facultou à Administração escolher se o reajustamento deveria ensejar termo aditivo ou simples apostila. A versão mais recente da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, contudo, apresentou aos órgãos e entes submetidos à sua disciplina a "escolha" da Administração Federal. Assim, em caráter normativo, houve opção pela formalização da repactuação por apostila, ressalvada a hipótese já apontada pelo Parecer.



38. Contratos de prestação de serviços de reprografia (ex.: cópia, impressão), por exemplo, podem prever que a sociedade empresária deverá pôr à disposição da Administração Pública seis máquinas copiadoras. Podem estipular, contudo, que duas dessas máquinas serão operadas por empregados da empresa em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, enquanto as demais serão disponibilizadas para uso por agentes da própria Administração Pública.

39. Nessas circunstâncias, parece evidente haver, em um mesmo objeto, uma mescla de características de contrato de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra e de simples contrato de prestação de serviços nas modalidades **continuada sem dedicação exclusiva de mão de obra** ou mesmo **aluguel de equipamentos** (arts. 6º, II, e 57, IV, da Lei nº 8.666/93).¹¹

40. Se, porventura, a separação desse objeto em contratos distintos não for técnica ou economicamente viável, deve-se adotar a repactuação como forma de reajustamento, pois esse expediente permitirá que, para os custos com insumos diversos (ex.: material de limpeza, equipamentos, vestuário), a Administração Pública possa valer-se de múltiplas fontes de referência para mensurar a variação dos preços, inclusive índices para diferentes custos, a teor da Orientação Normativa AGU nº 23/2009 e do art. 40, §2º, V, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, transcrito abaixo:

Art. 40, § 2º Quando da solicitação da repactuação para fazer jus a variação de custos decorrente do mercado, esta somente será concedida mediante a comprovação pelo

¹¹ Art. 6º, II: **Serviço** - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, **locação de bens**, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

Art. 57, IV: ao **aluguel de equipamentos** e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.



contratado do aumento dos custos, considerando-se: (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

I - os preços praticados no mercado ou em outros contratos da Administração; (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

II - as particularidades do contrato em vigência;

III - (Revogado pela Instrução Normativa nº 04, de 11 de novembro de 2009)

IV - a nova planilha com variação dos custos apresentada; (Redação dada pela Instrução Normativa nº 04, de 11 de novembro de 2009)

V – **indicadores setoriais**,¹² tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes; e (Redação dada pela Instrução Normativa nº 04, de 11 de novembro de 2009)

VI - a disponibilidade orçamentária do órgão ou entidade contratante.

41. **O contrato administrativo pode, inclusive, prever que o reajustamento dos insumos diversos em repactuações se dê por meio da adoção de índice.** Em recente Acórdão, por razões técnicas, o TCU admitiu claramente essa possibilidade ao tratar do tema da avaliação da economicidade das prorrogações em contratos de prestação de serviços continuados:

195. Dessa forma o Grupo de estudos entende desnecessária a realização de pesquisa junto ao mercado e a outros órgãos/entidades da Administração Pública para a prorrogação de contratos de serviços de natureza continuada, **sendo a vantagem econômica de sua manutenção para a Administração garantida se:**

- a) **houver previsão contratual de que as repactuações de preços envolvendo a folha de salários serão efetuadas somente com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência de lei;**
- b) **houver previsão contratual de que as repactuações de preços envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de**

¹² O "índice" é uma espécie do gênero "indicador" (cf., para discussão, HORN, Robert. **Statistical Indicators**: for the economics & social sciences. Cambridge: Cambridge University Press, 1993, p. 46-50). Assim, quando a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 autoriza a utilização de indicadores setoriais para subsidiar a análise da variação dos preços, permite que o gestor se utilize de índices de preços específicos ou setoriais para verificar a ocorrência ou não da variação dos preços na extensão desejada por quem solicita a repactuação. Combinado o dispositivo com a Orientação Normativa AGU nº 23/2009, é possível concluir que índices gerais também podem ser utilizados para subsidiar a análise e tomada de decisão do gestor, como mais um instrumento, dentre outros disponíveis, de estimativa da efetiva variação dos preços no mercado.

trabalho e de Lei), quando houver, serão efetuadas com base em índices setoriais oficiais, previamente definidos no contrato, correlacionados a cada insumo ou grupo de insumos a serem utilizados, ou, na falta de índices setoriais oficiais específicos, por outro índice oficial que guarde maior correlação com o segmento econômico em que estejam inseridos os insumos ou, ainda, na falta de qualquer índice setorial, servirá como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE;

c) houver previsão contratual de que as repactuações envolvendo materiais, serão efetuadas com base em índices setoriais oficiais, previamente definidos, correlacionados aos materiais a serem utilizados, ou, na falta de índice setorial oficial específico, por outro índice oficial que guarde maior correlação com o segmento econômico em que estejam inseridos os materiais ou, ainda, na falta de qualquer índice setorial, servirá como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE.

d) nos casos dos serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, a vantajosidade econômica da contratação para a Administração, observado o disposto nos itens a até c, somente estará garantida se os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação forem inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP.

d.1) quando os valores resultantes da aplicação do disposto no item d forem superiores aos preços fixados pela SLTI/MP para os serviços de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, caberá negociação objetivando a redução dos preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato.

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento que incorpore os seguintes aspectos à IN/MP 2/2008:

(...)

9.1.17 a vantajosidade econômica para a prorrogação dos contratos de serviço continuada estará assegurada, dispensando a realização de pesquisa de mercado, quando:

9.1.17.1 houver previsão contratual de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência da lei;

9.1.17.2 houver previsão contratual de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva 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;

9.1.17.3 no caso de serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação forem inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP. Se os valores forem superiores aos fixados pela SLTI/MP, caberá negociação objetivando a redução dos preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato (Acórdão TCU nº 1.214/2013 – Plenário).

42. Pelo exposto, a repactuação, por ser mais flexível sob o ponto de vista da análise de custos, implicará o cálculo dos custos de mão de obra por meio da consulta a convenções coletivas, acordos coletivos ou sentenças normativas e também poderá valer-se da incidência de índices setoriais, específicos ou gerais para o **reajustamento dos insumos diversos** por força da orientação do Acórdão TCU nº 1.214/2013 – Plenário e dos permissivos do art. 40, §2º, V, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 e da Orientação Normativa AGU nº 23/2009.¹³

43. Por outras palavras, em contratos administrativos de prestação de serviços continuados que tenham parte do objeto prestado com dedicação exclusiva de mão de obra e parte sem dedicação exclusiva, deve ser adotada a repactuação como forma de reajustamento.

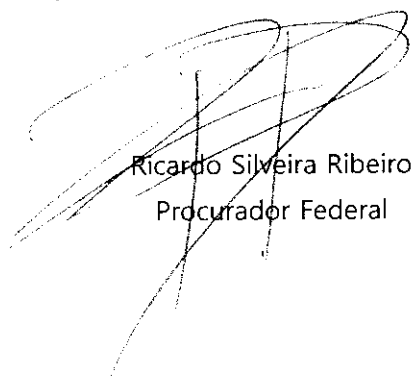
44. Pelo exposto, deve-se concluir que:

- a) na repactuação, a Administração Pública deverá investigar se houve diminuição de alguns custos unitários da contratação, de modo a recalculá-los em valor menor;
- b) repactuação e reajuste são institutos distintos. Portanto, a adoção do instituto cabível não é discricionária e deve observar os parâmetros estabelecidos pela Orientação Normativa AGU nº 23/2009;

¹³ A alternativa de adotar o reajuste para contrato no qual haja dedicação exclusiva de mão de obra parece violar a estrita literalidade da Orientação Normativa AGU nº 23/2009. Para a perspectiva do recente Acórdão TCU nº 54/2012 – Plenário, uma solução ou outra poderia ser adotada livremente, reajuste ou repactuação.

- c) no planejamento da contratação da prestação de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra, deve-se adotar cláusula de reajuste por índices setoriais ou específicos. Caso inexistam, a Administração Pública deverá adotar o índice geral de preços que melhor esteja correlacionado com os custos do objeto contratual ou, ainda, em caráter subsidiário, verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado. Não havendo índices com uma dessas características, deve ser adotado o reajustamento pelo IPCA/IBGE, pois é o índice oficial de monitoramento da inflação no Brasil. Qualquer que seja o índice utilizado, a Administração Pública deverá justificar sua escolha tecnicamente;
- e) a repactuação promovida por apostilamento não exige manifestação obrigatória da Procuradoria, pois não se está diante da alteração de cláusulas contratuais (arts. 38, parágrafo único, e 65, §8º, da Lei nº 8.666/93 e art. 40, §4º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008). Dúvidas jurídicas porventura existentes deverão ser apreciadas pela Procuradoria;
- f) Em contratos administrativos de prestação de serviços continuados que tenham parte do objeto prestado com dedicação exclusiva de mão de obra e parte sem dedicação exclusiva, deve ser adotada a repactuação como forma de reajustamento.

À consideração superior.

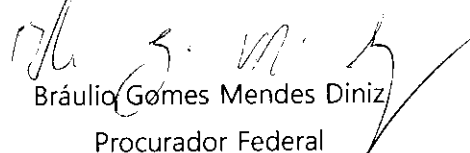


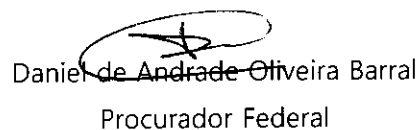
Ricardo Silveira Ribeiro
Procurador Federal

Brasília, 5 de junho de 2013.



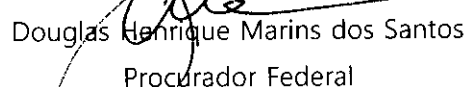
De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013).


Bráulio Gomes Mendes Diniz
Procurador Federal


Daniel de Andrade Oliveira Barral
Procurador Federal

Patricia Cristina Lessa Franco Martins
Procuradora Federal

Rafael Sérgio Lima de Oliveira
Procurador Federal


Douglas Henrique Marins dos Santos
Procurador Federal

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, 16 de Julho de 2013.

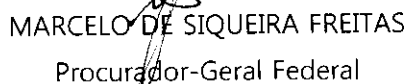

Antonio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO a PARECER Nº 04/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 10 de Julho de 2013.


MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS
Procurador-Geral Federal



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 38 /2013

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS. REPACTUAÇÃO. REAJUSTE.

I. NA REPACTUAÇÃO, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEVERÁ INVESTIGAR SE HOUE DIMINUIÇÃO DE ALGUNS CUSTOS UNITÁRIOS DA CONTRATAÇÃO, DE MODO A RECALCULÁ-LOS EM VALOR MENOR.

II. REPACTUAÇÃO E REAJUSTE SÃO INSTITUTOS DISTINTOS. A ADOÇÃO DO INSTITUTO CABÍVEL NÃO É DISCRICIONÁRIA E DEVE OBSERVAR OS PARÂMETROS ESTABELECIDOS PELA ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 23/2009.

III. NO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA, DEVE-SE ADOPTAR CLÁUSULA DE REAJUSTE POR ÍNDICES SETORIAIS OU ESPECÍFICOS. CASO INEXISTAM ÍNDICES SETORIAIS OU ESPECÍFICOS, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEVERÁ ADOPTAR O ÍNDICE GERAL DE PREÇOS QUE MELHOR ESTEJA CORRELACIONADO COM OS CUSTOS DO OBJETO CONTRATUAL OU, AINDA, EM CARÁTER SUBSIDIÁRIO, VERIFICAR SE EXISTE, NO MERCADO, ALGUM ÍNDICE GERAL DE ADOÇÃO CONSAGRADA PARA O OBJETO CONTRATADO. NÃO HAVENDO ÍNDICES COM UMA DESSAS CARACTERÍSTICAS, DEVE SER ADOPTADO O REAJUSTAMENTO PELO IPCA/IBGE, POIS É O ÍNDICE OFICIAL DE MONITORAMENTO DA INFLAÇÃO NO BRASIL. QUALQUER QUE SEJA O ÍNDICE UTILIZADO, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEVERÁ JUSTIFICAR SUA ESCOLHA TECNICAMENTE.

IV. A REPACTUAÇÃO PROMOVIDA POR APOSTILAMENTO NÃO EXIGE MANIFESTAÇÃO OBRIGATÓRIA DA PROCURADORIA, POIS NÃO SE ESTÁ DIANTE DA ALTERAÇÃO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS (ARTS. 38, PARÁGRAFO ÚNICO, E 65, §8º, DA LEI Nº 8.666/93 E ART. 40, §4º, DA INSTRUÇÃO

NORMATIVA SLTI/MPOG Nº 02/2008). DÚVIDAS JURÍDICAS PORVENTURA EXISTENTES DEVERÃO SER APRECIADAS PELA PROCURADORIA.

V. EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS QUE TENHAM PARTE DO OBJETO PRESTADO COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA E PARTE SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA, DEVE SER ADOTADA A REPACTUAÇÃO COMO FORMA DE REAJUSTAMENTO.