



## **Parecer Referencial CGCP/PGAD/PGFN nº 006/2024**

**Documento Público. LAI - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.**

**CONTRATO ADMINISTRATIVO. MINUTA DE TERMO ADITIVO. PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. PARECI REFERENCIAL.**

I - Parecer jurídico referencial para prorrogação em contratos de serviços e fornecimentos contínuos, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 e Portaria PGFN/MF nº 1.276/2024.

II - Manifestação referencial pela viabilidade jurídica da prorrogação contratual, sem a necessidade de análise prévia individualizada, observadas as recomendações deste parecer, bem como com a juntada de lista de verificação preenchida e utilização de minuta-padrão de termo aditivo, sem prejuízo da resposta a consultas jurídicas prévias, se for o caso.

III - Revoga o Parecer Referencial CCA/PGFN nº 003/2024.

### **I - RELATÓRIO**

Este Parecer Referencial tem por objeto expor as recomendações da Coordenação-Geral de Contratação Pública da PGFN para a celebração de termos aditivos que visam à prorrogação de vigência contratual no caso dos serviços e fornecimentos continuados, ou exercidos de forma contínua.

2. Conforme o artigo 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, todos os procedimentos licitatórios, contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes e instrumentos similares devem passar por controle de legalidade prévio, realizado pela assessoria jurídica da Administração. No entanto, a legislação permite a dispensa desse controle em situações específicas, como quando utilizadas as minutas padrão previamente aprovadas e que atendam aos requisitos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União (AGU).

3. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, prevê a possibilidade de elaboração de manifestações jurídicas referenciais, que podem dispensar análise individualizada de

processos com características semelhantes. Para tanto, é necessário que o volume de processos seja expressivo e que a análise jurídica se limite à verificação do atendimento das exigências legais. No mesmo sentido, o artigo 5º da recente Portaria PGFN/MF nº 1.276, de 12 de agosto de 2024.

4. Portanto, a utilização das minutas padrão aprovadas, aliada à elaboração de manifestação jurídica referencial, permite a dispensa da análise jurídica individualizada em cada processo licitatório que utilize essas minutas. Essa medida pretende agilizar os procedimentos de ajustes entre entidades públicas, sem comprometer sua segurança jurídica.

5. Contudo, é importante ressaltar que a dispensa da análise individualizada não exime a Administração da responsabilidade de verificar se o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial e de solicitar análise prévia em situações que exijam maior aprofundamento jurídico.

6. A utilização deste parecer pressupõe a estrita observância das minutas e da lista de verificação disponibilizadas pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União<sup>[i]</sup>, as quais orientam o gestor no cumprimento dos requisitos indispensáveis para a prorrogação contratual. As alterações permitidas são aquelas de natureza exclusivamente técnica, que não modifiquem a substância jurídica dos atos.

## **II – DA PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL**

7. Inicialmente, convém salientar que a legislação em regência admite a prorrogação contratual no caso de serviços e fornecimentos contínuos, nos termos do art. 107 da nova Lei de Licitações<sup>[ii]</sup>.

8. Ainda sobre a possibilidade de prorrogação da vigência de contratos, traz-se à colação o entendimento do Tribunal de Contas da União<sup>[iii]</sup>, em que se assevera:

é necessário que toda e qualquer prorrogação de prazo contratual observe, no mínimo, os seguintes pressupostos:

- existência de previsão para prorrogação no edital ou no contrato;
- objeto e escopo do contrato inalterados pela prorrogação;
- interesse da Administração e do contratado declarados expressamente;
- vantajosidade da prorrogação devidamente justificada nos autos do processo administrativo;
- manutenção das condições de habilitação pelo contratado;
- preço contratado compatível com o mercado fornecedor do objeto contratado; e
- Não se prorroga contrato com prazo de vigência expirado, ainda que por um dia apenas. Celebra-se novo contrato.

9. No âmbito da Administração Pública Federal, o regramento e as diretrizes para a

prorrogação de contratos de serviços e fornecimentos contínuos estão disciplinados, atualmente, no Anexo IX da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 25 de maio de 2017 (IN nº 5/2017), aplicável por força de disposto no art. 1º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de abril de 2022:

Art. 1º Fica autorizada a aplicação da Instrução Normativa nº 5 de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, no que couber, para a realização dos processos de licitação e de contratação direta de serviços de que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

10. Ainda no que se refere à prorrogação de vigência contratual, devem ser observadas, previamente à celebração dos termos aditivos, algumas normas relacionadas ao Direito Financeiro e Orçamentário, em especial, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019.

11. Com base nos citados instrumentos legais, normativos e nas orientações proferidas pelo Egrégio Tribunal de Contas da União, pode-se dizer, em síntese, que os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ter a vigência contratual prorrogada, desde que atendidos certos requisitos, quais sejam:

- a) que o serviço ou fornecimento prestado seja, de fato, de natureza contínua, conforme definição contida no art. 6º, inciso XV, da Lei nº 14.133, de 2021;
- b) observância da vigência contratual máxima de 10 (dez) anos;
- c) que haja expressa previsão de possibilidade da prorrogação no instrumento convocatório e no contrato;
- d) que não haja solução de continuidade nas prorrogações;
- e) que vise à manutenção de preços e condições vantajosas para a Administração;
- f) que haja anuência da Contratada;
- g) que haja manifestação do fiscal do contrato, atestando a regularidade dos serviços até então prestados;
- h) se houver oferecimento de garantia, a necessidade de sua renovação;
- i) manutenção das mesmas condições de habilitação exigidas na licitação;
- j) observância dos limites de contratação previstos no Decreto nº 10.193, de 2019; e
- k) que haja expressa previsão de recursos orçamentários.

12. Face ao exposto, passaremos, agora, a analisar cada uma das citadas condições necessárias à prorrogação contratual, a fim de expor, de forma detalhada, as particularidades presentes em cada uma delas.

**a) que o serviço ou fornecimento prestado seja, de fato, de natureza contínua;**

13. O primeiro ponto a ser analisado acerca da possibilidade de prorrogação de contratos de prestação de serviços contínuos é a própria definição do que é um serviço contínuo.

14. Nas palavras de Joel de Menezes Niebuh[riv], “serviços contínuos, como o próprio nome revela, são aqueles prestados sem interrupção, sem solução de continuidade”. Esclarece o referido autor não ser necessário que o prestador do serviço realize atividades diárias para que o serviço seja caracterizado como contínuo, bastando que o contratado esteja à disposição da Administração de modo ininterrupto.

15. Já para Marçal Justen Filho[v], a questão fundamental para a caracterização de um serviço como contínuo ou não decorre da permanência da necessidade pública a ser satisfeita, não propriamente da atividade a ser desenvolvida pelos particulares. Para o autor, a prestação do serviço satisfaz a necessidade da Administração, mas não a extingue, de modo a exigir um relacionamento contínuo entre a Administração e o prestador do serviço.

16. No âmbito do Tribunal de Contas da União – TCU, verifica-se a existência de precedentes em linha com o último entendimento doutrinário acima retratado, no sentido de se enquadrar como contratos de serviços contínuos aqueles “cujos objetos correspondam a obrigações de fazer e a necessidades permanentes”[vi]. Todavia, é preciso ressaltar a existência de julgados do TCU [vii] que agregam mais um elemento à caracterização do serviço como continuado, qual seja, a sua essencialidade para a manutenção da integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade da Administração. Nesse sentido, vale conferir o seguinte trecho do voto do Ministro Relator José Jorge proferido no Acórdão nº 766/2010 – Plenário:

31. Conforme precedente deste Tribunal, ao qual farei referência adiante, as características necessárias para que um serviço seja considerado contínuo são: essencialidade, execução de forma contínua, de longa duração e possibilidade de que o fracionamento em períodos venha a prejudicar a execução do serviço.

17. Tal requisito foi replicado no art. 15 da IN nº 5/2017, que traz a seguinte definição de serviços contínuos:

Art. 15 Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

18. É preciso destacar, contudo, que, não obstante o regramento previsto na IN nº 5/2017 permaneça aplicável, no que couber, na vigência da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 2021), esta trouxe, em seu art. 6º, inciso XV, uma definição legal de serviços e fornecimentos contínuos: “serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas”. Ou seja, não foi inserido na definição prevista na Lei nº 14.133, de 2021, o elemento da essencialidade como característica necessária dos serviços contínuos.

19. Crítico do dispositivo previsto na IN nº 5/2017 mesmo antes da publicação da Lei nº 14.133, de 2021, Marçal Justen Filho aponta a ausência de fundamento legal para a exigência referente à essencialidade como elemento característico de um serviço contínuo:

O defeito conceitual residia em presumir que a previsão jurídica envolvia serviços cuja interrupção acarretaria o comprometimento de um serviço público ou do cumprimento de

missão institucional. Essa exigência não era extraível da Lei 8.666 – tal como também não o é em face da Lei nº 14.133/2021<sup>[viii]</sup>.

20. É provável, portanto, que, com a utilização da Lei nº 14.133, de 2021, para a realização de certames licitatórios e respectivas contratações deles decorrentes, a essencialidade do serviço deixe de ser exigível como elemento caracterizador dos serviços contínuos também no âmbito da Corte de Contas da União, em face da definição trazida pelo novo arcabouço legal.

21. Outra importante inovação trazida pela Lei nº 14.133, de 2021, foi a inclusão da possibilidade de prorrogação não apenas de contratos de prestação de serviços contínuos, mas também de fornecimento contínuo de bens (compras), conforme previsto no art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021, eliminando controvérsia recorrente<sup>[ix]</sup> acerca do enquadramento de determinados objetos contratuais como fornecimento de bens (obrigação de dar) ou prestação de serviços (obrigação de fazer), com o fim de se utilizar do permissivo contido no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

22. Assim, será possível igualmente, atendidos os demais requisitos exigidos, a prorrogação de contrato de fornecimento contínuo de bens, nos moldes previstos pelo art. 107 da Lei nº 14.133/2021.

#### **b) observância da vigência contratual máxima de 10 (dez) anos;**

23. Inicialmente, convém ressaltar que se entende por duração ou prazo de vigência o período em que os contratos firmados produzem direitos e obrigações para as partes contratantes.

24. Assim sendo, a vigência é cláusula obrigatória e deve constar em todo contrato, instrumento esse que só terá validade e eficácia após assinado pelas partes contratantes e divulgado seu extrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma prevista no art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como no respectivo sítio oficial na Internet, em atenção ao art. 91, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, e ao art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 2012.

25. Ainda no que tange à cláusula de vigência contratual, convém lembrar a impossibilidade de celebração de contratos administrativos com vigência indeterminada (excetuadas algumas hipóteses previstas na lei ou em entendimento vinculante no âmbito da Advocacia-Geral da União. Vide art. 109 da Lei nº 14.133, de 2021 e Orientação Normativa AGU nº 36, de 2021) ou de inclusão de cláusulas de prorrogação automática.

26. A Lei nº 14.133, de 2021, ampliou o prazo máximo de vigência dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos para 10 (dez) anos, conforme previsto em seu art. 107. Observe-se, ainda, que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos já não replica a exigência prevista na Lei nº 8.666, de 1993, de que o prazo de prorrogação seja igual ao originalmente previsto no contrato.

27. Por oportuno, é preciso destacar que a hipótese de prorrogação excepcional, prevista no §4º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, não foi replicada na Lei nº 14.133, de 2021.

28. Sendo assim, deverá ser atestado nos autos que a vigência do contrato não ultrapassará o limite máximo de 10 (dez) anos, conforme dispõe o artigo 107, da Lei nº 14.133, de 2021.

### **c) previsão de prorrogação no edital e no contrato**

29. Para que seja possível a prorrogação com base no art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021, é imprescindível que tal cláusula tenha constado do ato convocatório e do contrato celebrado [\[x\]](#).

30. Tendo em vista que a possibilidade de prorrogação é fator que pode influenciar no interesse e na decisão dos compradores quanto à participação no certame, entende-se que a sua previsão expressa no edital e no contrato que o integra como anexo é requisito condicionante da prorrogação de vigência contratual.

31. Destarte, caso não haja previsão editalícia e contratual específica, reputa-se impossibilitada a prorrogação, uma vez que, nessas condições, o ato de prorrogar resultaria em violação aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

### **d) não haver solução de continuidade**

32. *Ab initio*, cabe rememorar que se entende por duração ou prazo de vigência o período em que os contratos firmados produzem direitos e obrigações para as partes contratantes.

33. Nesse sentido, deve o gestor atentar para o fato de que somente é possível prorrogar acordos ainda vigentes, sob pena de que um termo aditivo, firmado posteriormente à expiração da data de vigência, não surta seus efeitos jurídicos típicos, podendo implicar, inclusive, a extinção do contrato [\[xi\]](#) e a nulidade dos atos posteriormente praticados [\[xii\]](#).

34. No momento da celebração do termo aditivo, deve a autoridade certificar-se que o contrato ainda está em vigor, ou seja, que não expirou a data de vigência estabelecida no contrato original ou no termo aditivo anterior. A autoridade não deve assinar o aditivo após a data final de vigência contratual, ainda que por apenas um dia, sob pena de vir a ser anulada a prorrogação [\[xiii\]](#) e sujeitar-se à responsabilização nos termos do art. 149, da Lei nº 14.133, de 2021.

35. Sobre o tema, vale ressaltar o disposto na Orientação Normativa AGU nº 3, de 1º de abril de 2009, que determina aos órgãos jurídicos verificar se não há solução de continuidade da vigência contratual para fins de verificação da possibilidade de prorrogação do prazo de vigência:

NA ANÁLISE DOS PROCESSOS RELATIVOS À PRORROGAÇÃO DE PRAZO, CUMPRE AOS ÓRGÃOS JURÍDICOS VERIFICAR SE NÃO HÁ EXTRAPOLAÇÃO DO ATUAL PRAZO DE VIGÊNCIA, COMO EVENTUAL OCORRÊNCIA DE SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE NOS ADITIVOS PRECEDENTES, HIPÓTESES QUE CONFIGURAM A EXTINÇÃO DO AJUSTE, IMPEDINDO PRORROGAÇÃO.

36. Não obstante a ON AGU nº 3, de 2009, tenha sido editada com base na Lei nº 8.666, de 1993, entende-se que esta permanece plenamente aplicável às prorrogações de contratos firmados com base na Lei nº 14.133, de 2021, tendo em vista sua compatibilidade com a nova disciplina legal.

### **e) que vise à manutenção de preços e condições vantajosas para a Administração**

37. No que tange à prorrogação da vigência contratual, o art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021, é claro ao dispor que a prorrogação do contrato de serviço ou fornecimento contínuo seja feita com vistas à

manutenção de preços e condições vantajosas para a Administração.

38. Neste sentido, a fim de oferecer parâmetros claros ao gestor para a realização das pesquisas de mercado e comprovação da vantajosidade das prorrogações e contratações realizadas, foi editada a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021 (IN nº 65/2021), a qual dispõe que:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão; e

e) nome completo e identificação do responsável.

III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 4º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.

§ 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do caput, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.

Metodologia para obtenção do preço estimado.

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º Com base no tratamento de que trata o caput, o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.

§ 3º Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 5º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente.

§ 6º Quando o preço estimado for obtido com base única no inciso I do art. 5º, o valor não poderá ser superior à mediana do item nos sistemas consultados.

39. Todavia, em 16 de julho de 2019, foi aprovado pelo Advogado Geral da União o Parecer nº 0001/2019/DECOR/CGU/AG [\[xiv\]](#) e os despachos correlatos, manifestando a possibilidade de prorrogação de contratos de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra, dispensando-se a realização da pesquisa de preços. Transcreve-se a conclusão do parecer vinculante:

(...) defendemos a possibilidade de renovação (prorrogação) dos contratos de serviço contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra, sem a obrigatória realização de pesquisa de preços, para comprovação das condições economicamente vantajosas, justificadoras da prorrogação.

Nessas hipóteses de não realização da pesquisa de preços, deve o gestor atestar, em despacho fundamentado, que o índice de reajuste aplicável ao contrato acompanha a ordinária variação dos preços de mercado. Outrossim, deve o gestor apresentar justificativa, seja de ordem econômica, administrativa ou outra pertinente, a ser indicada como elemento de vantagem (vantajosidade) legitimador da renovação (prorrogação) contratual.



40. Assim, atualmente, os gestores (Administração Pública Federal) encontram-se dispensados da realização de pesquisa de preços<sup>[xv]</sup>, como instrumento para comprovação da vantajosidade econômica da prorrogação contratual, mediante o atendimento dos seguintes requisitos: a) ateste, em despacho fundamentado, de que o índice de reajuste aplicável ao contrato acompanha a ordinária variação dos preços de mercado; e b) apresentação de justificativa a ser indicada como elemento de vantajosidade legitimador da prorrogação contratual, seja de ordem econômica, administrativa ou outra pertinente.

41. Ressalte-se, no entanto, que essa manifestação jurídica não impede que o gestor, diante das especificidades existentes, opte discricionariamente pela realização da pesquisa para avaliar a vantajosidade econômica da renovação. Caso haja decisão pela realização da pesquisa de preço, necessária a observância da supracitada IN nº 65/2021, que estabeleceu, como prioridade, os parâmetros fixados nos incisos I e II do art. 5º transcrito, utilizando-se de maneira exclusiva ou combinada os critérios de pesquisa ali definidos. A metodologia utilizada para obtenção do preço de referência que servirá ao comparativo deve ser explicitada por despacho nos autos e os preços coletados devem ser analisados de forma crítica.

42. Ainda, no que tange ao valor da contratação que servirá como base para os comparativos de preços, sugere-se que sejam utilizados os valores da contratação já repactuados ou reajustados.

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

44. Acerca da dispensa de pesquisa de preços no caso de prorrogação de fornecimento contínuo, aplicam-se os mesmos requisitos dispostos na ON AGU nº 60, de 2020, tendo em vista que: a) os motivos que fundamentaram a edição da referida orientação normativa, retratados no Parecer nº 0001/2019/DECOR/CGU/AGU, justificam, igualmente, a dispensa de pesquisa de preços na hipótese de fornecimento contínuo; b) a Lei nº 14.133, de 2021, confere o mesmo tratamento aos serviços e fornecimentos contínuos no tocante à prorrogação da vigência contratual; c) a Lei nº 8.666, de 1993, que fundamentou a edição da referida orientação normativa à época, não previa a possibilidade de renovação da vigência contratual para aquisições, apenas para serviços contínuos, diferentemente da previsão atual contida na Lei nº 14.133, de 2021.

45. No que se refere à hipótese de dispensa de realização de pesquisa de preços prevista no item 7 do Anexo IX da IN nº 5/2017, convém tecer alguns esclarecimentos. Nesse ponto, é mister elucidar que a dispensa em questão somente se aplica aos contratos que tenham como objeto prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra.

46. Além disso, para que possa ser dispensada a pesquisa de preço nesses casos, todos os requisitos estabelecidos nas alíneas "a" e "b" do item 7 devem ser observados cumulativamente, a saber: (i) o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou em decorrência de lei; e (ii) o contrato contiver previsões de que os reajustes dos itens envolvendo insumos (exceto quanto a obrigações decorrentes de Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho e de lei) e materiais serão efetuados com base em índices oficiais, previamente definidos no contrato, que guardem a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos ou materiais ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE).

47. Na hipótese em que haja insumos, porém não exista índice oficial prevendo o seu reajuste, como estabelecido no item ii do parágrafo anterior, esta Consultoria Jurídica entende que é possível dispensar a pesquisa de preços desde que a autoridade competente declare: (a) que os insumos não foram reajustados; (b) que os valores referentes à mão-de-obra somente tiveram seu valor incrementado em razão das repactuações realizadas; e (c) que não há qualquer outra incidência de reajuste no contrato.

48. Outrossim, deve o órgão, por ocasião da primeira prorrogação contratual [xvi], apurar a existência de *custos fixos ou variáveis não renováveis que já tenham sido amortizados ou pagos no primeiro ano da contratação*, reunindo, assim, argumentos que viabilizem eventual negociação de preços por parte da autoridade, visando a eliminar esses custos, como também reforçar o poder de barganha da Administração. Rememore-se, nesse ponto, que tal negociação é obrigatória e deve restar comprovada nos autos, devendo, inclusive, ser alvo de declaração expressa por parte do gestor.

49. Por fim, é bom advertir que caso os serviços contratados estejam entre aqueles para os quais há valor máximo fixado por ato regulamentar do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, é dever do Administrador, ou do seu setor técnico competente, apurar a adequação dos valores do contrato ao teto estabelecido pela Secretaria de Gestão – SEGES. Na hipótese de o valor estar abaixo do limite mínimo estabelecido nas normas regulamentares, o Administrador deve exigir declaração da contratada quanto à exequibilidade do contrato.

#### **f) anuência da Contratada**

50. Como o ajuste decorre de acordo de vontades entre as partes contratantes, é importante haver concordância prévia da Contratada com a referida prorrogação, bem como com os seus termos.

51. Essa concordância pode ser suprida, logicamente, pela própria celebração do aditivo, mas cabe alertar para o risco de não a obter com antecedência, pois a autoridade pode ser surpreendida com a declaração de desinteresse da contratada em prorrogar a avença, e, então, ver-se premida a ajustar uma contratação nova em um curto período de tempo, ou ficar sem o serviço prestado por certo período.

52. Recomenda-se, por fim, que a anuência da contratada sempre conste dos autos previamente, até para fins de eventual responsabilização por possíveis prejuízos causados caso não confirme seu interesse posteriormente, à época da celebração da avença.

#### **g) manifestação do fiscal do contrato**

53. No intuito de registrar que a Contratada vem cumprindo com suas obrigações contratuais e exercendo suas atividades a contento, é indispensável a juntada ao processo da manifestação do fiscal do contrato, atestando os bons serviços ou fornecimentos prestados pela empresa.

54. Nesse sentido, inclusive, cabe lembrar que tal obrigação consta do item 3, alínea “b”, do Anexo IX da IN nº 5/2017.

#### **h) se houver oferecimento de garantia, a necessidade de sua renovação**

55. Como é de conhecimento, o gestor, na forma do art. 96 da Lei nº 14.133, de 2021, poderá, no instrumento convocatório, exigir garantia de execução contratual no percentual de até 5%[\[xvii\]](#)do valor do contrato.

56. Assim sendo, o prazo de validade da garantia deverá coincidir com a vigência do contrato, para os contratos celebrados na forma do art. 106 da Lei nº 14.133, de 2021. Outrossim, tal garantia deverá também estar atualizada de acordo com o valor da contratação.

57. Portanto, em caso de prorrogação contratual, deve haver a renovação da garantia na hipótese de esta ter sido exigida quando da celebração do ajuste, bem como deve ser atualizada nos casos de alteração do valor do contrato, sejam esses decorrentes de repactuação, reajustes, revisões ou mesmo acréscimos e supressões contratuais.

#### **i) manutenção das mesmas condições de habilitação exigidas na licitação**

58. Nos termos do art. 92, XVI, da Lei nº 14.133, de 2021, a Contratada deverá manter, durante a contratação, todas as condições de habilitação e qualificação que foram exigidas na licitação.

59. Assim, cabe à autoridade verificar se a Contratada ainda atende às condições que foram exigidas quando da realização da licitação, consignando tal fato nos autos.

60. No tocante à manutenção das condições de habilitação da empresa contratada, é absolutamente necessário que, na data da prorrogação contratual, seja devidamente atestado que não existe proibitivo a que a empresa contratada preste serviços à Administração Pública, com a juntada das seguintes consultas aos autos: Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT); consulta ao Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais (CADIN); consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP; e declaração do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF).

61. Quanto à consulta ao CADIN, deve o gestor atentar-se à nova disposição da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 (introduzida pela Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024)[\[xviii\]](#), que impede a celebração de aditivo contratual com empresa que possua registro no CADIN.

62. Nessa toada, sugere-se que a autoridade se abstenha de prorrogar contratos com empresas com irregularidade fiscal ou trabalhista, como reiteradamente tem recomendado o Egrégio Tribunal de Contas da União[\[xix\]](#), a fim de que haja regularidade do feito.

#### **j) limites de contratação previstos no Decreto nº 10.193, de 2019**

63. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 2019, estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços, para a prorrogação de contratos vigentes e para a realização de gastos com diárias e passagens, aplicáveis aos órgãos, entidades e fundos do Poder Executivo Federal integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

64. Dessa forma, recomenda-se que a autoridade verifique se o valor da contratação se enquadra nos limites previstos pelo mencionado Decreto e, sendo o caso, acoste aos autos a autorização das autoridades elencadas no artigo 3º, visto que tal autorização é condição de validade para a prorrogação contratual a ser celebrada.

#### **k) previsão de recursos orçamentários**

65. Primeiramente, insta ressaltar que a declaração de disponibilidade orçamentária, com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa, é uma exigência legal, constante da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei de Licitações[xx].

66. Imprescindível, outrossim, as declarações de reserva de recursos suficientes para atendimento da despesa e de compatibilidade com as leis orçamentárias, nos termos do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000. Todavia, nas hipóteses albergadas pela ON AGU nº 52/2014[xxi], ou seja, no caso de "despesas ordinárias e rotineiras (...) já previstas no orçamento e destinada à manutenção de ações governamentais preexistentes" está o gestor dispensado de sua apresentação, desde que esteja expresso nos autos que a contratação se refere a despesas ordinárias e rotineiras.

67. Rememore-se que a citada orientação normativa não abarca a situações que extrapolem situações ordinárias e rotineiras, sendo, nesses casos, exigida a autorização prevista no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

68. Logo, sugere-se que o gestor acoste aos autos as referidas declarações ou, sendo o caso, justifique a dispensa da autorização prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de que haja plena regularidade da prorrogação contratual a ser realizada.

### **III – DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL**

#### **a) da regularidade da formação do processo**

69. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

70. Com efeito, no que pertine especificamente à licitação, bem como aos contratos/convênios e outros ajustes, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são pertinentes, observando-se a ON AGU nº 02/2009 em casos de aditivos:

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

71. Assim, não se deve iniciar um processo novo para cada termo aditivo, mas sim seguir-se no processo já existente, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes.

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

73. Assim sendo, deve o órgão assessorado observar as citadas normas regulamentares para a formalização dos aditivos contratuais.

#### **b) da minuta do termo aditivo**

74. O termo aditivo deve conter as cláusulas mínimas necessárias para sua compreensão e eficácia, quais sejam:

- 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, atentando-se para o limite máximo de 10 (dez) anos (art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021);
- c) o valor do termo aditivo, para fins de publicidade e transparência;
- d) a indicação do crédito e do respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos ou apostilamentos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura (art. 30, §1º, do Decreto nº 93.872, de 1986 c/c item 10 do anexo IX da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 2017);
- e) a ratificação das cláusulas contratuais não alteradas pelo termo aditivo; e
- f) local, data e assinatura das partes e testemunhas.

75. Destaca-se, nesse sentido, que a cláusula que prorrogar o prazo estabelecido originariamente no contrato deve consignar a prorrogação do prazo inicial e o novo período de vigência.

76. Outrossim, o termo aditivo deve conter, também, cláusula que preveja a renovação ou complementação da garantia, caso exigida inicialmente.

77. O termo aditivo deve indicar a dotação orçamentária e cláusula que ratifique as demais condições contratuais.

78. Recomenda-se a utilização da minuta de "Termo aditivo de prorrogação do prazo de vigência de contratos de fornecimento e/ou serviços con/nuos – Lei nº 14.133, de 2021", elaborada pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União e disponibilizada pela Advocacia-Geral da União[xxii]. Sublinhe-se que, na hipótese de não ser adotada a referida minuta padronizada de termo aditivo de prorrogação, o instrumento elaborado pela Administração deverá ser submetido a esta Consultoria Jurídica para aprovação, nos termos do artigo 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021.

### **IV – CONCLUSÃO**

79. Em face do exposto, uma vez que o órgão assessorado siga as orientações acima

exaradas, é juridicamente possível dar prosseguimento ao processo, prorrogando sua vigência, sem submeter os autos à Coordenação-Geral de Contratação Pública da Procuradoria da Fazenda Nacional, consoante ON AGU nº 55, de 2014.

80. Registre-se, nesse ponto, que a análise jurídica individualizada dos termos aditivos que tenham por objeto a prorrogação contratual será dispensada desde que a Administração ateste, de forma expressa, que o caso em concreto se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial e adote a minuta padronizada de termo aditivo de prorrogação disponibilizada pela Advocacia-Geral da União. Adotada essa providência em cada processo, não se afigurará necessário o encaminhamento dos autos à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

81. Relembre-se, por oportuno, que o parecer referencial em tela não é aplicável aos contratos em que a Administração seja usuária de serviços públicos essenciais de energia elétrica, água e esgoto, nos contratos celebrados com os correios e nos ajustes firmados com a Imprensa Nacional, aos instrumentos que versem sobre a locação de imóveis, aos contratos de cessão de uso de bens públicos e aos contratos de escopo ou outros serviços ou fornecimentos não contínuos.

82. Da mesma forma, salienta-se que não é obrigatória a utilização da presente manifestação jurídica referencial por parte do gestor, podendo a autoridade competente, sempre que desejar, encaminhar minutas de termos aditivos que versem sobre a prorrogação da vigência contratual para análise da unidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

83. Por fim, em havendo peculiaridades que escapem aos contornos gizados por esta manifestação jurídica referencial ou modificação das normas pertinentes, deverá o processo administrativo ser submetido à Coordenação-Geral de Contratação Pública da Procuradoria da Fazenda Nacional, para análise individualizada da questão.

É o parecer. Para aprovação pela Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Administrativa da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, na forma do art. 5º da Portaria PGFN/MF nº 1.276, de 2024.

**CARLOTA VARGAS BURANELLO**

**Procuradora da Fazenda Nacional**

Aprovo o presente Parecer Referencial.

**CAROLINA ZANCANER ZOCKUN**

Coordenadora de Orientação e Uniformização em Contratação Pública

De acordo. Aprovo o presente Parecer Referencial.

**FLÁVIO GARCIA CABRAL**

## Coordenador-Geral de Contratação Pública

De acordo. Aprovo o presente Parecer Referencial e revogo o Parecer Referencial CCA/PGFN nº. 003/2024.

**LUCIANA LEAL BRAYNER**

**Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Administrativa**

3. CONTRATO ADMINISTRATIVO. 3.1 MINUTA DE TERMO ADITIVO. 3.1-1 PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. PARECER REFERENCIAL.

---

[i] A minuta de termo aditivo e respectiva lista de verificação elaborada pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico: [www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133](http://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133)

[ii] Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

[iii] Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª edição, Brasília: TCU, 2010, pp. 765-766.

[iv] NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 4ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 769.

[v] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: lei 14.133/2021**. 1ª ed, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1291.

[vi] Ver Acórdão nº 2682/2005 - Primeira Câmara e Acórdão nº 6528/2013 - Primeira Câmara.

[vii] Ver Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara; Acórdão nº 10138/2017 – Segunda Câmara; Acórdão nº 2545/2020 – Plenário.

[viii] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: lei 14.133/2021**. 1ª ed, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p.1293.

[ix] Ver Acórdão TCU nº 6780/2011 - Segunda Câmara; Acórdão TCU 1196/2006-Primeira Câmara e; Orientação Normativa AGU nº 8, de 1º de abril de 2009, que tratam de fornecimento de passagens aéreas. Vale ainda citar o Acórdão 766/2010-Plenário, referente à aquisição de fatores de coagulação.

[x] Em que pese o art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021, exija apenas a previsão da possibilidade de prorrogação da vigência em edital, o Parecer vinculante da AGU nº 28/2019/DECOR/CGU/AGU exige a previsão nos dois instrumentos: ato convocatório e termo de contrato. Não obstante o referido Parecer tenha sido elaborado ainda sob a vigência da Lei nº 8.666, de 1993, boa parte do conteúdo dos dispositivos da lei anterior utilizados na fundamentação do referido parecer foi replicada na Lei nº 14.133, de 2021, motivo pelo qual, recomenda-se por cautela, a adoção da orientação em questão.

[xi] Vide Acórdão nº TCU nº 1302/2013.

[xii] Não se deve prorrogar contratos após o encerramento de sua vigência uma vez que tal procedimento é absolutamente nulo. TCU Decisão 451/2000 Plenário.

[xiii] Tal avaliação deve ser realizada à luz do disposto nos arts. 147 e 148 da Lei nº 14.133, de 2021.

[xiv] De acordo com a Lei Complementar nº 73, de 1993:

Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República. § 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

[xv] ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 60, DE 29 DE MAIO DE 2020: I) É FACULTATIVA A REALIZAÇÃO DE PESQUISA DE PREÇOS PARA FINS DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA NOS CASOS EM QUE HAJA MANIFESTAÇÃO DE MOTIVADA NO SENTIDO DE QUE O ÍNDICE DE REAJUSTE ADOPTADO 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 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.

[xvi] Item 9 do Anexo IX da IN nº 5/2017.

[xvii] Autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos, conforme previsto no art. 98 da Lei nº 14.133, de 2021.

[xviii] Art. 6º-A. A existência de registro no Cadin, quando da consulta prévia de que trata o art. 6º, constitui fator impeditivo para a realização de qualquer dos atos previstos nos incisos I, II e III do *caput* do art. 6º.

[xix] “Ademais, a contratação, pelo Poder Público, de empresa em situação de irregularidade fiscal “representa violação ao princípio da moralidade administrativa, pois haverá a concessão de benefício àquele que descumpre preceitos legais”. Em última instância, “haverá também o estímulo ao descumprimento das obrigações fiscais”. O relator frisou, ainda, que a condição de regularidade fiscal deverá ser mantida durante toda a execução do contrato, e comprovada a cada pagamento efetuado”. TCU Acórdão nº 2097/2010-2ª Câmara, TC-019.722/2008-6, rel. Min. Benjamin Zymler, 11.05.2010.

[xx] Art. 10, inciso IX, da Lei nº 8.429, de 1992. Art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021.

[xxi] AS DESPESAS ORDINÁRIAS E ROTINEIRAS DA ADMINISTRAÇÃO, JÁ PREVISTAS NO ORÇAMENTO E DESTINADAS À MANUTENÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS PREEXISTENTES, DISPENSAM AS EXIGÊNCIAS PREVISTAS NOS INCISOS DO ARTIGO 16 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000.

[xxii] Disponível no endereço <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/termos-aditivos>. Acesso em 12.07.2024.





Documento assinado eletronicamente por **Carolina Zancaner Zockun, Coordenador(a)**, em 14/11/2024, às 10:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Flávio Garcia Cabral, Coordenador(a)-Geral**, em 14/11/2024, às 12:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Leal Brayner, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 14/11/2024, às 15:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Carlota Vargas Buranello, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 15/11/2024, às 12:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **45706467** e o código CRC **F91D5EAA**.

---