



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL – IFGOIÁS

PARECER Nº: 060/2014/SCTL/PF-IFG/AGU  
PROCESSO Nº: 23373.000946/2012-85  
INTERESSADO: DIRETORIA GERAL – CAMPUS CIDADE DE GOIÁS  
ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE ÁGUA TRATADA E COLETA DE ESGOTO

EMENTA: Direito Administrativo. Alteração contratual. Prorrogação da vigência. Inexigibilidade de licitação. Contrato relativo a prestação de serviços executados de forma contínua. Exceção prevista no art. 57, II, da Lei 8.666/93. Possibilidade. Necessidade de negociação contratual ou justificação de sua ausência (art. 30-A, §1º, II, da IN 02/2008 da SLTI/MPOG), pesquisa de preço junto a outros contratos da mesma empresa com entidades públicas e comprovação da regularidade fiscal e trabalhista. Possibilidade de contratação por prazo indeterminado sob certas exigências segundo inteligência da ON 36/2011 AGU.

RELATÓRIO

1- Trata a presente consulta de obtenção de análise e parecer jurídico sobre a possibilidade de prorrogação da vigência do Contrato nº 53/2012 celebrado com a empresa SANEAMENTO DE GOIÁS S/A – SANEAGO para o abastecimento de água tratada e coleta/afastamento e tratamento de esgoto no Campus Cidade de Goiás do IFG, segundo o art. 57, II, da Lei 8.666/93.

2- O referido contrato foi firmado após regular processo administrativo de inexigibilidade de licitação, com vigência de 12 (doze) meses, desde a data de sua assinatura, que se deu em 27/04/2012, havendo previsão contratual de prorrogação dentro dos limites legais.

3- O processo, constante de 01 (um) volume e 121 (cento e vinte uma páginas) com exceção deste Parecer, veio instruído com o contrato 53/2012 (fls.32/42); primeiro termo aditivo ao contrato nº 53/2013 sobre prorrogação da vigência (fls. 97/98), parecer do gestor e fiscal do contrato justificando o motivo pelo qual é feita a prorrogação, tratando-se de inexigibilidade (fl. 109), ofício Nº 82/2014/DC/IFG/Cidade de Goiás solicitando da contratada manifestação sobre interesse da prorrogação (fl. 110), manifestação de interesse da SANEAGO em prorrogar o contrato (fl. 113), declaração do SIASG e SICAF, certidão negativa de débitos trabalhistas, Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, certidão negativa de improbidade administrativa e inelegibilidade (fls.114/117), minuta do segundo termo ao contrato nº 53/2012 versando sobre a prorrogação da vigência do contrato (fls. 118/119).



despacho da Diretoria de Administração para Pró-Reitoria de Administração informando que nos autos do processo está demonstrado que o valor da contratação está compatível com o de mercado (fl. 120), despacho da Pró-Reitoria de Administração mencionando que há disponibilidade orçamentária (fl. 121).

4- É o breve Relato.

#### FUNDAMENTAÇÃO

5- Preliminarmente, convém destacar que compete a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos que estão reservados ao campo discricionário do administrador público, legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

6- A justificativa para esses limites à atividade deste órgão consultivo se sustenta no princípio da deferência técnico-administrativa e do disposto no Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, que determina que: "O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade".

7- Sobre a vigência dos contratos a reza a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 em seu art. 57 e §§ o seguinte:

*Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:*

*II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderá ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pelo(a) Medida Provisória 1500-12/1996 e convalidada pela Lei 9.648/1998).*

...

*§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.*

*§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.*

*§ 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 em até doze meses. (Original não destacado).*

8- A Instrução Normativa 02/2008 da SLTI/MPOG (com as alterações promovidas pela Instrução Normativa 03/2009/SLTI/MP), que dispõe sobre regras e diretrizes para contratação de serviços continuados ou não, prevê nos seus arts. 30 e 30-A, quanto à vigência dos contratos o seguinte:

*Art. 30. A duração dos contratos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, podendo, quando for o caso, ser*



prorrogada até o limite previsto no ato convocatório, observado o disposto no art. 57 da Lei 8.666/93.

...

§ 2º Toda prorrogação de contratos será precedida da realização de pesquisas de preços de mercado ou de preços contratados por outros órgãos e entidades da Administração Pública, visando a assegurar a manutenção da contratação mais vantajosa para a Administração.

§ 3º A prorrogação de contrato, quando vantajosa para a Administração, deverá ser promovida mediante celebração de termo aditivo, o qual deverá ser submetido à aprovação da consultoria jurídica do órgão ou entidade contratante.

§ 4º Nos contratos cuja duração, ou previsão de duração, ultrapasse um exercício financeiro, indicar-se-á o crédito e 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-A Nas contratações de serviço continuado, o contratado não tem direito subjetivo à prorrogação contratual, que objetiva a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, conforme estabelece o art. 57, inciso II da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º Quando da prorrogação contratual, o órgão ou entidade contratante deverá:

I - assegurar-se de que os preços contratados continuam compatíveis com aqueles praticados no mercado, de forma a garantir a continuidade da contratação mais vantajosa, em relação à realização de uma nova licitação; e

II - realizar a negociação contratual para a redução/eliminação dos custos fixos ou variáveis não renováveis que já tenham sido amortizados ou pagos no primeiro ano da contratação, sob pena de não renovação do contrato.

§ 2º A Administração não poderá prorrogar o contrato quando:

I - os preços estiverem superiores aos estabelecidos como limites pelas Portarias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, admitindo-se a negociação para redução de preços; ou

II - a contratada tiver sido declarada inidônea ou suspensa no âmbito da União ou do próprio órgão contratante, enquanto perdurarem os efeitos.

9- Também, nos arts. 34 e 34-A da mesma Instrução Normativa há a previsão de regras para acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos, bem como de consequências para o descumprimento de obrigações trabalhistas ou a não manutenção das condições de habilitação pelo contratado.

10- Para que possa ocorrer a prorrogação contratual revela-se necessária a presença dos seguintes requisitos:

- a) contrato relativo à prestação de serviços contínuos;
- b) manifestação do contratado demonstrando interesse na prorrogação do prazo de vigência do contrato;
- c) obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração com pesquisa de mercado;



- d) negociação contratual para a redução/eliminação dos custos fixos ou variáveis não renováveis que já tenham sido amortizados ou pagos no primeiro ano da contratação;
- e) justificativa por escrito do interesse na prorrogação, com manifestação da Administração (preferencialmente do fiscal do contrato) acerca da execução do contrato, justificativa da necessidade da prorrogação e sobre a manutenção das condições vantajosas do ajuste;
- f) prorrogação, limitada ao total de sessenta meses, por iguais e sucessivos períodos (a vigência do contrato ainda não pode ter expirado);
- g) juntada do comprovante da manutenção das mesmas condições de habilitação exigidas na licitação;
- h) informação sobre a existência, na lei orçamentária do exercício de prorrogação do contrato, de dotações suficientes para o custeio das respectivas despesas, ou condicionamento da validade e eficácia da prorrogação à referida disponibilidade;
- i) minuta de termo aditivo; e
- j) autorização da autoridade competente para celebrar o contrato.

11- Quanto ao primeiro requisito, constante da alínea "a", tratam-se de serviços de fornecimento de água tratada e coleta/afastamento e tratamento de esgoto sanitário, encaixando-se nos serviços de natureza contínua, já definidos na Instrução Normativa nº 02/2008 SLTI/MPOG, no Anexo I, como *"aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente"*.

12- Consta nos autos a concordância do contratado relativa à prorrogação da vigência do contrato (fl. 113).

13- No que diz respeito ao terceiro requisito, aludido na alínea "c" supra, a fim de verificar se os preços dos serviços do Contrato que se pretende prorrogar estão compatíveis com os praticados no mercado, ainda que se trate de hipótese de inexigibilidade de licitação à vista do monopólio legal, é necessária a verificação de que os preços oferecidos pela SANEAGO estão compatíveis com os de mercado, nos termos dos arts. 25, §2º e 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93 e farta jurisprudência do TCU.

14- A Advocacia-Geral da União editou a seguinte Orientação Normativa sobre a justificativa de preço, que pode ser aplicada de forma analógica no presente caso:

Orientação Normativa AGU nº 17/09:

É obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas.

15- Reconhece-se que, nas hipóteses de inexigibilidade de licitação, a comparação de preços apresenta dificuldades inerentes à natureza singular do objeto que se pretende contratar. Mas é inquestionável que todas as contratações devem apresentar a justificativa de preço, ainda que se trate de despesa irrelevante ou de baixo valor. Desse modo mesmo em se tratando de inviabilidade de competição, deve a Administração envidar esforços para realizar pesquisa de mercado minimamente satisfatória. No presente caso foram mencionadas como pesquisa de preços os



documentos colacionadas aos autos quando da última prorrogação, quais sejam, cópia de três contratos realizados com entidades públicas, o IBGE, o Campus Aparecida de Goiânia do IFG, o Campus Uruaçu do IFG. Assim, como se pode ver, a pesquisa de mercado não é atual e em sua maioria apenas relativa ao próprio IFG, restando insatisfeita a respectiva exigência, devendo ser ampliada a pesquisa perante outros órgãos

16- Consta dos autos a justificativa de inexistência de custos fixos ou variáveis não renováveis associados ao presente contrato (fl. 120).

17- O quinto requisito constante da alínea “e” resta preenchido com as manifestações de fl. 109, onde o fiscal do contrato e o Diretor de Administração avaliam como satisfatórios os serviços prestados, justifica a necessidade dos mesmos solicitando a prorrogação contratual.

18- Quanto ao sexto requisito legal, alínea “f” - prorrogação, limitada ao total de sessenta meses, por iguais e sucessivos períodos, nota-se que não existe óbice à prorrogação contratual, uma vez que o ajuste se encontra em vigor, restando igualmente respeitado o limite legal. Especificamente quanto ao prazo de prorrogação, há entendimento uniformizado dentro da AGU, sobre a possibilidade de se estabelecer a vigência por prazo INDETERMINADO nos contratos em que a Administração seja usuária de serviços públicos essenciais de energia, água e esgoto, desde que obedecidos certos requisitos. Veja-se o teor da Orientação Normativa nº 36, de 13 de dezembro de 2011 da Advocacia Geral da União, *verbis*:

“A ADMINISTRAÇÃO PODE ESTABELECEER A VIGÊNCIA POR PRAZO INDETERMINADO NOS CONTRATOS EM QUE SEJA USUÁRIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS DE ENERGIA ELÉTRICA E ÁGUA E ESGOTO, DESDE QUE NO PROCESSO DA CONTRATAÇÃO ESTEJAM EXPLICITADOS OS MOTIVOS QUE JUSTIFICAM A ADOÇÃO DO PRAZO INDETERMINADO E COMPROVADAS, A CADA EXERCÍCIO FINANCEIRO, A ESTIMATIVA DE CONSUMO E A EXISTÊNCIA DE PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS.”

19- Desta feita, desde que no processo da contratação estejam explicitados os motivos que justificam a adoção do prazo indeterminado e comprovadas a cada exercício financeiro, a estimativa de consumo e a existência de previsão de recursos orçamentários, não há óbice para se alterar a vigência do contrato por prazo INDETERMINADO.

20- Trata-se de recomendação extremamente interessante, em observância aos princípios da eficiência e economicidade, evitando-se a abertura e o esforço de instrução de processos administrativos absolutamente padronizados a cada novo ano.

21- Assim, cabe ao órgão sopesar a conveniência de adotar tal orientação em suas contratações de energia elétrica e água e esgoto, prevendo tal prazo de vigência indeterminado.

22- Quanto à comprovação das mesmas condições de habilitação exigidas na licitação, alínea “g”, o que consta dos autos é uma declaração à fl. 114, do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, datada de 25/03/2014, que atesta a situação regular da contratada da seguinte forma: validade do cadastro até 08/07/2014; nada consta quanto à ocorrência, impedimento de licitar e vínculo com o serviço público; Não há informação quanto aos níveis validados – credenciamento, habilitação jurídica, regularidade fiscal federal com relação à Receita, INSS e FGTS; nem informação quanto à regularidade fiscal estadual/municipal com relação à receita e qualificação



econômico-financeira. Consta, ainda, certidão negativa de débitos trabalhistas (fl. 115), consulta negativa ao Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas, (fl. 116) e certidão negativa de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (fl.117)

23- Quanto à regularidade fiscal, ressalte-se que, segundo precedentes do TCU<sup>1</sup>, deve ser observada a exigência legal (art. 29, IV, da lei nº 8.666/93) e constitucional (art. 195, § 3º, da CF) de que nas contratações públicas, mesmo em caso de dispensa ou inexigibilidade, é obrigatória a comprovação por parte da empresa contratada de Certidão Negativa de Débito perante o INSS, Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais e Certificado de Regularidade do FGTS (Acórdão nº 260/2002 – Plenário).

24- A Corte de Contas federal tem determinado que a entidade ou órgão contratante passe, obrigatoriamente, a exigir a documentação de regularidade fiscal e de seguridade social em todas as modalidades licitatórias, inclusive nos casos de dispensa ou inexigibilidade, observando que a condição de regularidade fiscal deve ser mantida durante toda a execução dos contratos, consoante os Acórdãos nºs. 457/2005-2ª Câmara, 3.016/2006-1ª Câmara, 2.371/2003-1ª Câmara e 1.126/2003-1ª Câmara (vide Acórdão 3.083/2008-2ª Câmara).

25- É bem verdade que, em se tratando da contratação de serviços públicos prestados em regime de exclusividade (água, esgoto, energia elétrica, etc), a Administração contratante não pode simplesmente prescindir de tais serviços essenciais em razão da concessionária ter alguma pendência fiscal. Afinal, neste caso, a Administração contratante e a população em geral seriam as maiores prejudicadas. Em casos que tais, assim reza a Orientação Normativa nº 09/2009, da Advocacia-Geral da União:

A comprovação de regularidade fiscal na celebração do contrato ou no pagamento de serviços já prestados, no caso de empresas que detenham o monopólio de serviço público, pode ser dispensada em caráter excepcional, desde que previamente autorizada pela autoridade maior do órgão contratante e, concomitantemente, a situação de irregularidade seja comunicada ao agente arrecador e à agência reguladora.

26- Assim, como a consulta ao SICAF está incompleta os demais documentos juntados não suprem à totalidade os campos ausentes da referida consulta, o que presume possíveis pendências (regularidade fiscal federal quanto à receita, e regularidade fiscal estadual e municipal), não restam demonstradas na data da renovação contratual as condições de habilitação exigidas quando do processo de inexigibilidade de licitação, devendo as mesmas ser apresentadas antes de se firmar o aditivo e mantidas durante toda a execução do contrato.

27- Ademais, em vista da exigência imposta no art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002, deve ser observado o teor da Orientação Normativa Interna nº 02, da Consultoria Jurídica da União, consultando-se previamente o CADIN, o SICAF e o CEIS<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Licitações e contratos: orientações básicas/Tribunal de Contas da União. 3 ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006, p. 236.

<sup>2</sup> **ORIENTAÇÃO NORMATIVA INTERNA CJU/SP Nº 02, DE 24 de maio de 2011**

ENUNCIADO: “Quando da análise dos processos licitatórios e aprovação das respectivas minutas de edital e carta-convite, o órgão assessorado deve ser orientado, para certificar-se de que a entidade licitante não está proibida de participar de licitações e celebrar contratos administrativos na forma da legislação vigente, a consultar, além do Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores - SICAF, o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS e o Cadastro Integrado de Condenações por Ilícitos Administrativos - CADICON, respectivamente, acessados pelos endereços eletrônicos do portal da transparência (<<[www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)>>) e do Tribunal de Contas da União (<<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>>).”



28- Tais documentos, à exceção do CADIN constam do feito às fls. 114 e 116. Frise-se, entretanto, que, por aplicação analógica da citada ON AGU nº 9, de 01/04/2009, a eventual constatação de pendências/irregularidades da empresa nesses documentos não impedirá a contratação, não obstante seja recomendável a adoção das medidas cabíveis para sua devida regularização por parte da empresa.

29- Quanto à indicação do recurso orçamentário necessário para fazer face à prorrogação, em atendimento ao requisito da alínea "h", consta dos autos manifestação da Pró-Reitoria de Administração afirmando a existência de disponibilidade orçamentária, com indicação do programa de trabalho, fonte e elemento de despesa respectivos, conforme se vê à fl. 121.

30- A minuta do Segundo Termo Aditivo consta às fls. 118/119, implementando a exigência da alínea "i". No que tange ao aspecto jurídico-formal da minuta do Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 53/2012 constata-se que a mesma foi elaborada com observância da legislação que rege a matéria, tendo sido mantidos os valores originais do contrato, podendo ser subscrita pelas partes para ser o prazo prorrogado, desde que observadas as recomendações da conclusão do presente parecer e as pequenas alterações certamente decorrentes de erro de digitação, quais sejam:

- a. caso a Administração opte por prorrogação por prazo indeterminado desde que no processo da contratação estejam explicitados os motivos que justificam a adoção do prazo indeterminado e comprovadas a cada exercício financeiro, a estimativa de consumo e a existência de previsão de recursos orçamentários, não há óbice para se alterar a vigência do contrato por prazo INDETERMINADO, conforme observações dos itens 18 a 21;
- b. por último, alerta-se para o fato de que a data em que deve ser concluída a formalização da prorrogação do contrato nunca pode ser posterior ao seu vencimento, pois acarretará a impossibilidade da prorrogação em virtude de solução de continuidade.

31- Impende registrar que não consta a autorização da prorrogação contratual, firmada pela Diretora-Geral do Campus, autoridade competente para firmar o contrato, em conformidade com o art. 57, § 2º, da Lei nº 8.666, de 1993, não se satisfazendo o requisito da alínea "j".

## CONCLUSÃO

32- Pelo exposto, opina-se pelo prosseguimento do feito com a devida realização da prorrogação contratual, desde que observadas as recomendações delineadas nesta peça e reiteradas a seguir.

33- À vista da fundamentação dos itens 13 a 15 deste parecer, apesar de não se olvidar que a cobrança pelos serviços prestados pela SANEAGO atendem a uma tabela tarifária aplicável de forma geral e abstrata, não tendo a Administração do IFG poder de barganha para diminuir as tarifas cobradas, recomenda-se, no caso concreto, que seja realizada pesquisa de mercado junto a outros órgãos da Administração, juntando-se cópia de contratos celebrados com a SANEAGO e os respectivos valores. De preferência, sugere-se a elaboração de tabela comparativa de preços, demonstrando que o valor da contratação está compatível com os valores praticados por outros órgãos.



34- À vista do exposto nos itens 18 a 21, abre-se a possibilidade de alteração do contrato para prorrogação da vigência por prazo indeterminado desde que cumpridos os requisitos ali mencionados estabelecidos pela Orientação Normativa 36/2011 da AGU, o que desde já se recomenda.

35- Conforme fundamentado nos itens 22 a 26 ainda que se trate de contratação realizada através de processo de inexigibilidade de licitação, é obrigatória a comprovação por parte da empresa contratada de Certidão Negativa de Débito perante o INSS, Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais e Certificado de Regularidade do FGTS ou o comprovante da dispensa pela autoridade competente com a comunicação aos órgãos reguladores.

36- Conforme explicitado no item 30 recomenda-se a realização dos ajustes na minuta.

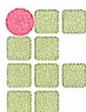
37- Deverá ser juntada autorização da prorrogação contratual, firmada pela Diretora-Geral do Campus, autoridade competente para firmar o contrato, em conformidade com o art. 57, § 2º, da Lei nº 8.666, de 1993.

38- Isto posto, sugere-se a remessa dos autos ao Magnífico Reitor para conhecimento, aprovação e determinação da adoção das providências exaradas nesta manifestação jurídica.

Este é o parecer, s.m.j.

Goiânia, 07 de abril de 2014.

**Sheila Carneiro Targino Lima**  
*Procuradora-Chefe da Procuradoria Federal junto ao IFG*  
*Matrícula SIAPE 1210187*



INSTITUTO FEDERAL  
GOIÁS

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE GOIÁS  
REITORIA



## DESPACHO

À Pró-Reitoria de Administração

Senhor Pró-Reitor,

De acordo com o parecer exarado às fls. 122-129, conheço e aprovo a adoção das referidas providências.

Goiânia, 08 de abril de 2014.

  
JERÔNIMO RODRIGUES DA SILVA  
Reitor