

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

LAENA TICIANE SANTOS CARDOSO

**A (DES)NECESSIDADE DE PESQUISA DE PREÇOS NA PRORROGAÇÃO DE
CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTINUADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

São Luís
2016

LAENA TICIANE SANTOS CARDOSO

**A (DES)NECESSIDADE DE PESQUISA DE PREÇOS NA PRORROGAÇÃO DE
CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTINUADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Curso de
Direito da Universidade Federal do
Maranhão, para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Ms. Felipe Costa
Camarão.

São Luís
2016

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

CARDOSO, LAENA TICIANE SANTOS.

A DESNECESSIDADE DE PESQUISA DE PREÇOS NA PRORROGAÇÃO
DE CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTINUADOS NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA / LAENA TICIANE SANTOS CARDOSO. - 2016.

58 f.

Orientador(a): FELIPE COSTA CAMARÃO.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade
Federal do Maranhão, SÃO LUIS/MA, 2016.

1. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. 2. PESQUISA DE PREÇOS.
3. PRORROGAÇÃO. 4. SERVIÇOS CONTINUADOS. 5.
VANTAJOSIDADE. I. COSTA CAMARÃO, FELIPE. II. Título.

LAENA TICIANE SANTOS CARDOSO

**A (DES)NECESSIDADE DE PESQUISA DE PREÇOS NA PRORROGAÇÃO DE
CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTINUADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Curso de
Direito da Universidade Federal do
Maranhão, para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Aprovada em ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Felipe Costa Camarão (Orientador)
Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça
Universidade Federal do Maranhão

1º Examinador
Universidade Federal do Maranhão

2º Examinador
Universidade Federal do Maranhão

Aos meus avôs, Laércio e Alípio.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus, que em sua sabedoria me manteve firme concentrada.

Agradeço a minha família pelo apoio.

E a todos os professores do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, em especial ao professor Felipe Camarão, que me orientou, transmitindo seus conhecimentos e ensinando com paciência.

RESUMO

A (des)necessidade de pesquisa de preços na prorrogação de contratos de serviços continuados na Administração Pública. Neste estudo analisam-se os casos em que a pesquisa de preços exigida na legislação se faz desnecessária quando da prorrogação de contratos administrativos. Através de conceituação e interpretação legislativa, identificam-se os casos em que esta possibilidade pode ser utilizada para atingir celeridade e com segurança pela Administração Pública.

Palavras-chave: Contratos administrativos. Serviços continuados. Prorrogação. Pesquisa de preços. Vantajosidade.

ABSTRACT

(Mis) need prices research in the extension of ongoing service contracts in Public Administration. In this study will analyze the cases where the price research required by the Law is unnecessary on the extension of administrative contracts. Through conceptualization and legislative interpretation, we will identify the cases where this possibility can be used quickly and safely by the Public Administration.

Keywords: Administrative contracts. Ongoing services. Extension. Prices research. Advantage.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|---------|--|
| CF | – Constituição Federal |
| IBGE | – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IN | – Instrução Normativa |
| IPCA | – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo |
| SIASG | – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais |
| SISG | – Sistema de Serviços Gerais |
| SLTI/MP | – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento |
| STF | – Supremo Tribunal Federal |
| TCU | – Tribunal de Contas da União |

SUMÁRIO

| | | |
|--------------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 9 |
| 2 | O DIREITO ADMINISTRATIVO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 11 |
| 2.1 | Lei nº 8666/93 | 11 |
| 2.2 | Contratos administrativos | 12 |
| 2.3 | Prorrogação contratual segundo a Lei nº 8666/93 e a IN nº 02/2008. | 14 |
| 2.4 | Serviços continuados | 17 |
| 2.5 | Reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos | 18 |
| 2.5.1 | Reajuste | 20 |
| 2.5.2 | Repactuação | 21 |
| 3 | A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02/2008 | 24 |
| 3.1 | A influência da IN nº 02/2008 na prorrogação dos contratos administrativos | 25 |
| 3.2 | Pesquisa de preços | 27 |
| 3.3 | A vantajosidade das prorrogações contratuais..... | 29 |
| 4 | AS ORIENTAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO | 35 |
| 4.1 | Competências do TCU no âmbito dos contratos administrativos | 36 |
| 4.2 | Orientações do TCU: grupos de estudos e informativos..... | 40 |
| 5 | A (DES)NECESSIDADE DE PESQUISA DE PREÇOS NA PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTINUADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 45 |
| 5.1 | Aplicação quanto a serviços continuados cuja prorrogação possui reajuste de valor..... | 46 |
| 5.2 | Aplicação quanto a serviços continuados cuja prorrogação não possui reajuste de valor | 48 |
| 5.3 | Aplicação quanto a serviços continuados não descritos na IN nº 02/2008 | 50 |
| 6 | CONCLUSÃO..... | 53 |
| | REFERÊNCIAS | 54 |

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 8666/93 estabelece normas gerais de licitações e contratos administrativos. Ela considera contrato administrativo todo e qualquer ajuste celebrado entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, por meio do qual se estabelece acordo de vontades, para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas.

De acordo com o caput do art. 57 da Lei nº 8666, de 1993, a duração dos contratos administrativos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, ou seja, até o final do exercício financeiro do ano em que forem celebrados.

Este prazo visa compelir a Administração a retornar periodicamente ao mercado, por meio de certames públicos, com objetivo de aferir a possibilidade de obtenção de condições mais vantajosas.

Preceitua o art. 30, § 2º da Instrução Normativa (IN) nº 02/2008 que 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 assegurar a manutenção da contratação mais vantajosa para a Administração.

Tal vantajosidade visualizar-se-á através da análise do reequilíbrio econômico-financeiro, reajustes e repactuações, ou seja, das atualizações de valor do contrato administrativo, juntamente com a análise da natureza do serviço e do prazo de prorrogação em si.

A Lei nº 10192, de 14 de fevereiro de 2001, admite, para reajustar os contratos, a utilização de índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados. Esses índices devem estar previamente estabelecidos no contrato. O reajuste de preços está vinculado a índice de preço previamente definido no edital e no contrato.

A repactuação é uma forma de negociação entre a Administração e o contratado, que visa à adequação dos preços contratuais aos novos preços de mercado, prevista no art. 5º do Decreto nº 2271, de 7 de julho de 1997.

Somente os contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de natureza contínua podem ser repactuados. É necessária, ainda, a existência de

cláusula admitindo a repactuação, que pode ser para aumentar ou diminuir o valor do contrato.

O caput do art. 57 comporta quatro exceções para a vigência dos contratos administrativos, uma delas refere-se à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, cuja duração poderá ser prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses.

Tal hipótese excepcional, prevista no inciso II, não estabelece qual deva ser o período inicial de vigência do contrato administrativo, apenas que as prorrogações observem períodos iguais e sucessivos.

As contratações que envolvem a prestação de serviços de natureza contínua mostram que a duração desses contratos deve ser de tempo considerado razoável para que a Administração avalie se a contratação com o particular desenvolve-se satisfatoriamente e em geral é de doze meses.

Entretanto, pela redação do § 4º do art. 57, nada obsta que o prazo inicial de vigência do contrato de prestação de serviços contínuos seja fixado em período inferior a doze meses.

Partindo desses pressupostos, propõe-se analisar as orientações dos grupos de estudos do Tribunal de Contas da União (TCU) sob a ótica da possibilidade de prorrogação dos contratos administrativos sem a pesquisa de preços prévia determinada na Lei nº 8666/93 e na IN supra mencionada, e se essa possibilidade se estende aos serviços contínuos não citados na IN nº 02/2008.

Importante ressaltar que, apesar de saber-se da existência de outras hipóteses de prorrogação contratual e de reequilíbrio econômico-financeiro, assim como de outros conceitos suscitados neste trabalho, para a melhor compreensão deste tema serão explorados apenas conceitos pontuais.

2 O DIREITO ADMINISTRATIVO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O aprimoramento da gestão pública é um requisito essencial à garantia de atingimento dos objetivos e resultados dos programas e ações governamentais. Amparado nisto, o Direito Administrativo vem auxiliar a Administração Pública a selecionar contratações diversas para melhor atender ao interesse público respeitando o princípio constitucional da isonomia.

O principal foco da Administração Pública é satisfazer a coletividade, alcançando o que melhor interessa ao interesse público. Assim, no que tange à contratação, o propósito da Administração é fazer um bom negócio no momento das aquisições, ou seja, escolher a proposta mais vantajosa.

A Lei nº 8666/93 representa um grande avanço para o Direito Administrativo no que tange à busca pela moralidade e transparência nas contratações. Assim, a Administração deve usar categoricamente as informações e anseios trazidos pelo instrumento licitatório no momento da escolha da melhor proposta.

2.1 Lei nº 8666/93

De acordo com o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal (CF) compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitações e contratações, obedecido o disposto no artigo 37 da mesma Constituição (BRASIL, 1988).

Por normas gerais devem-se entender todas as disposições da lei aplicáveis indistintamente às licitações e contratos da União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, bem como de seus desmembramentos autárquicos e paraestatais. A legislação faculta aos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios editar normas peculiares para suas licitações e contratos administrativos apenas naquilo que não contrariar as normas gerais.

O ordenamento brasileiro determinou a obrigatoriedade da licitação para todas as aquisições de bens e contratações de serviços e obras, bem como para alienação de bens, realizados pela Administração no exercício de suas funções. Para tal, foram elaboradas a Lei nº 8666/93 (Lei Geral de Licitações e Contratos válida para toda a Administração Pública) e a Lei nº 10520/02 (que criou a

modalidade do pregão). Ressalta-se que a Lei nº 8666/93 foi alterada pela Lei nº 12349/2010.

A Lei nº 8666/93 é uma lei federal brasileira, sancionada em 21 de junho de 1993. Ela estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei das Licitações e Contratos logo em seu artigo 3º apresenta três finalidades básicas de qualquer licitação que também são princípios, quais sejam: o da vinculação ao instrumento convocatório, o do julgamento objetivo e o da manutenção do equilíbrio econômico financeiro do contrato.

O processo licitatório é composto de diversos procedimentos que devem ser efetuados com base nos princípios definidos no art. 37 da CF/88 com o intuito de proporcionar à Administração a negociação mais vantajosa, ou seja, menos onerosa e com melhor qualidade possível e isonomia aos membros da sociedade.

Após o processo licitatório, quando a Administração seleciona a proposta mais vantajosa para atender o interesse público, firma-se o contrato administrativo para celebrar o pacto entre a Administração Pública e o contratado.

2.2 Contratos administrativos

De acordo com a Lei de Licitações e Contratos, em seu artigo 2º, parágrafo único, contrato administrativo é todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas (BRASIL, 1993).

Subordinam-se ao regime do contrato administrativo imposto pela Lei nº 8666/93, além dos órgãos da Administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

Segundo Di Pietro (2012, p. 240) contratos administrativos são “[...] os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.”

Para Meirelles (1999) o contrato administrativo é sempre consensual, e, em regra, formal, oneroso, comutativo e realizado *intuito personae*. Consensual por consubstanciar acordo de vontades; formal por se expressar por escrito; oneroso porque é remunerado; comutativo porque estabelece compensações recíprocas e equivalentes; e *intuito personae* porque deve ser executado pelo próprio contratado, não se admitindo a terceirização da contratação.

São características dos contratos administrativos, para Di Pietro (2012):

- a) presença da Administração Pública;
- b) finalidade pública;
- c) obediência à forma prescrita em lei;
- d) procedimento legal;
- e) natureza de contrato de adesão;
- f) natureza *intuito personae*;
- g) presença de cláusulas exorbitantes;
- h) mutabilidade.

Apesar da denominação, nos contratos administrativos não prevalece a autonomia das vontades presente nos contratos gerais. Distingue-se o contrato administrativo do privado pela presença da supremacia do interesse público sobre o particular, que permite ao Estado certos benefícios sobre o particular que não existem no contrato privado.

Estes benefícios ou peculiaridades são denominados de cláusulas exorbitantes e são previstas nos contratos administrativos de forma explícita ou implícita.

A Lei nº 8666/93 define no art. 58 as prerrogativas que a Administração possui em relação aos contratados, tais como, modificação e rescisão unilateral dos contratos, fiscalização da execução e aplicação de sanções pela inadequada execução do contrato.

Via de regra, um contrato administrativo não pode ser celebrado verbalmente. Ele deve conter cláusulas essenciais necessárias à perfeita e adequada regência da contratação. São elas:

- a) objeto;
- b) regime de execução;
- c) preço e condições de pagamento;
- d) prazos, vigência e possibilidade de prorrogação;
- e) crédito pelo qual correrá a despesa;
- f) garantias;
- g) direitos e responsabilidades das partes;
- h) casos de rescisão;
- i) reconhecimento dos direitos da administração pública, quando da rescisão administrativa prevista no art. 77 da Lei nº 8666/93;
- j) condições de importação;
- k) vinculação ao edital;
- l) legislação aplicável à execução e em casos omissos;
- m) obrigações do contratado de manter as condições de habilitação;
- n) foro competente.

Os contratos administrativos poderão ser alterados unilateralmente, com as devidas justificativas da Administração Pública. Cumpre esclarecer que a alteração unilateral limita-se ao objeto e às cláusulas regulamentares.

Todavia, toda e qualquer alteração unilateral do contrato deve conservar o equilíbrio financeiro inicial, sob pena de enriquecimento ilícito do Estado. Além disso, o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizeram nos contratos conforme limita a Lei nº 8666/93 sem exceder estes limites, sob pena de nulidade do ato administrativo.

2.3 Prorrogação contratual segundo a Lei nº 8666/93 e a IN nº 02/2008

A prorrogação do contrato é o prolongamento de sua vigência além do prazo inicialmente estipulado, com o mesmo contratado e nas mesmas condições anteriores.

Os contratos administrativos, em tese, somente podem ser prorrogados por acordo das partes e se a situação fática enquadrar-se exatamente em uma das hipóteses dos incisos do caput do art. 57 ou dos incisos do § 1º, também desse artigo. Estas são, substancialmente, as hipóteses que admitem prorrogação.

Em geral, os contratos administrativos têm sua vigência adstrita ao exercício do crédito orçamentário, em conformidade com o artigo 57 da Lei 8666/93 e suas alterações posteriores. Conforme disposto no § 3º do art. 57, a lei veda que se façam contratos por prazo indeterminado.

Não obstante, a lei excepcionalmente permite a prorrogação ou a extensão dos contratos, além desse exercício, segundo os rígidos pressupostos que impõe, ou ainda prevê sua possibilidade de duração por prazo superior, no momento de sua formalização.

Por esse preceito infere-se que o contrato deve ser feito para vigorar no exercício financeiro, podendo, se for o caso, ser prorrogado desde que preenchidas as condições legais.

Destarte, fica proibida a previsão de prorrogação automática. Caso contrário, o contrato exaure-se pela expiração do prazo não prorrogado e deverá ser feita nova licitação obrigatoriamente.

Entre as hipóteses de prorrogação, tem-se a possibilidade de prorrogação dos contratos de prestação de serviços a serem executados de forma contínua. Para a prorrogação desses contratos, faz-se necessária, antes de tudo, a presença dos requisitos legais previstos no art. 57, II e § 2º, *in verbis*:

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

(...) II- à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses.

(...) § 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato. (BRASIL, 1993).

Assim, podem-se enumerar os seguintes requisitos para a prorrogação contratual:

- a) contrato relativo à prestação de serviços contínuos;
- b) obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração;
- c) prorrogação, limitada ao total de sessenta meses;
- d) justificativa por escrita do interesse na prorrogação;
- e) autorização da autoridade competente para celebrar o contrato.

A justificativa é pedra angular que abrirá a possibilidade de prorrogação contratual. O administrador público deverá ater-se as hipóteses de prorrogação contratual, elencadas no art. 57, § 1º I, II, III, IV e V da Lei nº 8666/93. Compreende-se que, por tratar-se de rol taxativo, é temeroso invocar outras situações ou princípios que visando a prorrogação contratual que não os elencados no artigo supra mencionado.

Atendidas essas exigências outra ainda deve ser satisfeita: a celebração do termo de aditamento, que deve ser assinado pelas partes que celebraram o contrato. A indispensabilidade desse instrumento decorre da regra consubstanciada no § 8º do art. 65 da lei em estudo. Este dispositivo tornou obrigatória a celebração do termo de aditamento para toda e qualquer alteração contratual.

Percebe-se que para a celebração da prorrogação não é exigido licitação nem lei autorizadora específica, bastando para legitimá-la que esteja prevista e regulada em lei e que sejam satisfeitas as supra mencionadas exigências. Não cabendo, portanto, a prorrogação automática.

O termo de prorrogação, tal qual o contrato a que se preordena a prorrogar, deve ser lavrado na repartição interessada, conforme art. 60 da Lei nº 8666/93. E, tal qual ocorre com o contrato, a minuta do termo de prorrogação deve ser examinada e aprovada pela assessoria jurídica.

A publicação tem por finalidade dar eficácia à prorrogação, consoante enuncia o parágrafo único do art. 61 da mesma Lei.

A necessidade de ser a prorrogação igual à duração do contrato tem sua razão fundada na obtenção de preços e condições de pagamento mais vantajosas para a Administração Pública contratante.

O período de prorrogação igual à duração do contrato inicialmente celebrado é critério adequado para o confronto dos preços e condições ofertadas pelo contratado, com o preço e condições praticadas no mercado.

Essa comparação se revelaria mais difícil para ser alcançada ou mesmo frustrada, se a prorrogação tivesse duração diversa do prazo contratual. Desse modo, para cada uma dessas prorrogações deverá ser, no apropriado processo administrativo, demonstrado, que com a prorrogação, a Administração Pública obterá preço e condições de pagamento mais vantajosas quando comparados esses valores com os preços e as condições de pagamento que obteria com a promoção de nova licitação.

2.4 Serviços continuados

Prescreve a Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública que a duração dos contratos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos ajustes relativos à prestação de serviços a serem executados de forma contínua. Estes poderão ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração Pública, limitada essa duração a sessenta meses.

A exceção aí descrita somente prestigia contrato de prestação de serviço cuja execução deva ser de forma contínua. Portanto, serviço de execução contínua é o que não pode sofrer interrupção na continuidade da prestação, sob pena de causar prejuízos à Administração Pública que dele necessita.

O Anexo I da IN da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP) nº 02/2008 define serviços continuados 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.” (BRASIL, 2008).

É a espécie de serviço que retrata uma necessidade permanente da Administração, não passível de divisão, porém prestado de maneira seguida, ininterrupta e indiferenciada ao longo do tempo.

Tais serviços visam atender necessidades permanentes da Administração. São instrumentais, auxiliares ou acessórios, ou seja, constituem atividade de apoio, a fim de que a Administração possa cumprir sua missão institucional e sua prestação não se exaure em período predeterminado. Eles pressupõem vigência de contratação por mais de um exercício financeiro e constituem obrigações de fazer.

Em resumo é o serviço cuja continuidade da execução a Administração Pública não pode dispor, sob pena do comprometer o interesse público causando-lhe prejuízo ou dano.

A doutrina, de um modo geral, tem se limitado a indicar como sendo serviço continuado os de limpeza, de vigilância e de manutenção, embora outros existam, tais como transportes de valores, cargas ou passageiros, serviços de saúde, etc.

Segundo o TCU serviços de natureza contínua são serviços auxiliares e necessários a Administração no desempenho das respectivas atribuições. São

aqueles que, se interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro.

Porém, para o TCU o que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros. Consoante o entendimento do TCU, compete à própria entidade definir e justificar se um serviço é de natureza contínua para o desenvolvimento das atividades que lhe são peculiares através de processo próprio.

Na realidade, o que caracteriza determinado serviço como contínuo é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades-fim do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Para a prorrogação desses contratos, faz-se necessária, antes de tudo, a presença dos requisitos legais já citados no tópico acima e previstos no art. 57, inciso II e § 2º, quais sejam: limite de vigência total de sessenta meses; preços e condições mais vantajosas para o ente público; justificação por escrito; e prévia autorização da autoridade competente.

O enquadramento inadequado de serviço como de natureza contínua, gera prorrogações de contrato sem amparo legal, além de implicar fuga à realização de procedimento licitatório.

Dessa forma, para se enquadrar os serviços como continuados, é necessário analisar os contratos caso a caso, diante da forma de atuação de cada órgão. Cabendo aos órgãos, quando firmarem e prorrogarem contratos, observem atentamente o inciso II do art. 57 da Lei nº 8666/93, de forma a somente enquadrar como serviços contínuos contratos cujos objetos correspondam a obrigações de fazer e a necessidades permanentes.

2.5 Reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos

O equilíbrio econômico-financeiro consiste na manutenção das condições de contraprestação estabelecidas inicialmente no contrato, a fim de que se mantenha estável a relação entre as obrigações do contratado e a retribuição da Administração, evitando o enriquecimento ilícito da Administração Pública.

A CF e a Lei de Licitações e Contratos Públicos prescrevem normas protetivas ao equilíbrio econômico-financeiro. Nestas a relação deve manter-se

equilibrada durante toda execução do contrato como garante a CF/88, no seu art. 37, XXI. Para manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, a Lei nº 8666/93 prevê institutos como forma de recomposição do preço.

As alterações contratuais podem ocorrer, dentre outros motivos, para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências impeditivas da execução do ajustado, e que qualquer superveniência de fatos de comprovada repercussão nos preços contratados poderá implicar numa revisão contratual.

Nas hipóteses expressamente previstas em lei, é possível à Administração, mediante acordo com o contratado, restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

O privilégio de poder da Administração não atinge esta situação. O contrato deve manter a equação financeira, ou seja, a retribuição do contratante pela prestação do objeto do contrato.

O direito ao equilíbrio econômico-financeiro não pode ser descartado, pois, a intangibilidade das cláusulas econômico-financeiras é modo de defesa tanto contra os prejuízos que o contratado sofra em virtude de alterações unilaterais e de mercado, quanto contra elevações de preços que tornem mais onerosas as contratações para a Administração Pública, dificultando o atingimento do interesse público.

Percebe-se, portanto, que a equação econômico-financeira dos contratos administrativos constitui direito subjetivo dos contraentes e, salvo anuência de ambos, são insuscetíveis de modificação.

Uma vez presentes os requisitos legais, deve a equação econômico-financeira ser reequilibrada, sob pena de haver enriquecimento ilícito por parte de um dos contratantes.

Com efeito, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro representa possibilidade de negociação menos onerosa e atendimento do interesse público primário. Justen Filho (2012a) afirma que a tutela ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos destina-se a beneficiar a própria Administração.

Se os particulares tivessem de arcar com as consequências de todos os eventos danosos possíveis, teriam de formular propostas mais onerosas. A Administração arcaria com os custos correspondentes a eventos meramente possíveis – mesmo quando inoressessem, o particular seria remunerado por seus

efeitos meramente potenciais. É muito mais vantajoso convidar os interessados a formular a menor proposta possível: aquela que poderá ser executada se não se verificar qualquer evento prejudicial ou oneroso posterior.

De modo didático, para que surja o direito ao reequilíbrio de qualquer contrato administrativo, é necessária a existência de fato superveniente que deve ser imprevisível, não decorrente de culpa do particular contratante e desestabilizador da equação econômico-financeira. Para tal, a relação contratual deve ser de longa duração ou, pelo menos, prever obrigações para cumprimento posterior.

Assim, o desequilíbrio da equação econômico-financeira estará configurado e, portanto, terá o contratado direito subjetivo ao restabelecimento do equilíbrio, sob pena de lesão ao princípio da vedação ao enriquecimento ilícito.

2.5.1 Reajuste

O reajuste é a alteração de valor pactuado num contrato decorrente da previsível perda de valor da moeda devido a variações inflacionárias que podem ocorrer no período de vigência de um contrato. É alteração dos preços visando compensar os efeitos das variações inflacionárias baseado em índices.

Quando admitido, o reajustamento de preços pode se dar sob a forma de reajuste por índices gerais, específicos ou setoriais, de acordo com o objeto da contratação.

O reajustamento somente poderá ser realizado em periodicidade igual ou superior a um ano, contado da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que se referir. O critério de reajustamento deve estar indicado no edital da licitação e no contrato e poderá ser reajuste em sentido estrito, com previsão de índice setorial.

Se houver a previsão de índices específicos no termo de contrato para reajustamento, tal alteração poderá ser executada por simples apostilamento, sem a necessidade de celebração de termos aditivos, conforme art. 65, § 8º, da Lei nº 8666/93.

Nos contratos em que se admite o reajuste, as espécies de reajuste e a periodicidade mínima exigidas são especificamente tratadas nos artigos 1º e 2º da Lei nº 10192/2001, que dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real, a seguir transcritos:

Art. 1º As estipulações de pagamento de obrigações pecuniárias exequíveis no território nacional deverão ser feitas em Real, pelo seu valor nominal.

Parágrafo único. São vedadas, sob pena de nulidade, quaisquer estipulações de:

(...)

III - correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados, ressalvado o disposto no artigo seguinte.

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. (BRASIL, 2001).

A análise das disposições legais aplicáveis à matéria permite concluir que a estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação de custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos: é vedada nos contratos de prazo de duração inferior a um ano; e é admitida nos contratos de duração igual ou superior a um ano.

Importante ressaltar que o reajuste é instituto diverso da revisão contratual prevista no art. 65 da Lei nº 8666/93. A revisão decorre de fatos imprevisíveis, caso de força maior, caso fortuito, fato do príncipe ou álea econômica extraordinária. O reajuste objetiva recompor os preços praticados no contrato em razão de fatos plenamente previsíveis no momento da contratação, diante da realidade existente.

2.5.2 Repactuação

A repactuação é utilizada principalmente em virtude de alterações anuais nos custos do contratado provocadas por alterações na base salarial através de acordos, convenções e dissídios coletivos de trabalho. Bases essas que foram utilizadas para compor os preços ofertados para mão-de-obra contratada nos contratos de natureza continuada, visando à adequação dos preços contratuais aos novos preços de mercado.

Apenas os contratos de prestação de serviço de natureza contínua podem ser repactuados. Para tal, faz-se necessária a existência de cláusula que admita a repactuação, seja para aumentar ou para diminuir o valor inicialmente contratado. Deve ser apresentada demonstração analítica da variação dos componentes do custo do contrato devidamente justificada para o reconhecimento da repactuação, uma vez que a repactuação não está vinculada a índice algum.

A repactuação ao invés de assegurar a manutenção do preço pela aplicação de índices oficiais enseja a adequação dos preços dos insumos envolvidos na execução do objeto, com fundamento na demonstração analítica da variação dos preços dos insumos ou da mão-de-obra utilizada no contrato.

A distinção entre repactuação e reajuste por índices é que neste último a correção anual se dá pela aplicação de um índice oficial previamente estipulado no contrato. Enquanto na repactuação para a correção anual do valor é exigida a comprovação analítica da variação de preços de mercado.

Com a repactuação pretende-se inibir os reajustes que nem sempre refletem a elevação exata dos componentes dos custos do contrato. A repactuação deve ser a modalidade de reajustamento prevista sempre que for possível identificar a variação nominal dos custos do contrato administrativo para a prestação de serviço contínuo. Por ser uma espécie de reajuste, a repactuação deve observar o interregno mínimo de um ano.

O pedido de repactuação deve ser feito até o fim do prazo do contrato vigente. Findo o prazo de duração e prorrogado o contrato, sem que o interessado argua seu direito de repactuação decorrente de evento do contrato originário ou anterior, haverá preclusão lógica do direito pleiteado.

O fenômeno da preclusão lógica consiste na perda da faculdade processual por se ter praticado ato incompatível com seu exercício. Assim, a prática de um ato processual implica a impossibilidade de praticar outro ato com ele logicamente incompatível. A preclusão lógica, então, é consequência da prática do primeiro ato, e não do ato contraditório.

Dessa forma, ao ratificar as demais cláusulas e condições fixadas no contrato originário ou anterior, o contratado perde automaticamente a sua faculdade de exercer o seu direito material por preclusão lógica do direito, fato que impossibilita a celebração de ato futuro contrário, e, conseqüentemente, desautoriza a efetivação da repactuação.

Em outros termos, a despeito do prévio conhecimento da majoração salarial decorrente do acordo coletivo, o contratado agiu de forma oposita e firmou novo contrato com a Administração por meio do qual ratificou os preços até então acordados e comprometeu-se a dar continuidade à execução dos serviços por mais um período de vigência contratual.

Quando ainda não houver instrumento de negociação coletiva de trabalho da categoria objeto do contrato de serviços contínuos caberá ao contratado inserir no termo aditivo a ser celebrado cláusula por meio da qual resguarde seu direito à repactuação. Tal direito virá a ser exercido tão logo disponha do instrumento relativo ao acordo ou à convenção devidamente registrados.

Se não incluída no termo aditivo cláusula que objetive resguardar o direito ao suposto reequilíbrio econômico e financeiro, precluso estará o direito do contratado.

Na repactuação incumbe à Administração certificar-se do decurso do interregno mínimo de um ano, conferir se de fato ocorreu o aumento de custos alegado pelo contratado por meio de minucioso exame da Planilha de Custos e Formação de Preços apresentada, atentar para a vedação da inclusão de benefícios não previstos na proposta inicial e certificar-se da autenticidade dos documentos comprobatórios do aumento dos custos do contrato.

A propósito do tema, vale destacar que as repactuações subsequentes à primeira foram objeto da edição da Orientação Normativa nº 26/2011, da Advocacia Geral da União, que afirma que para tais repactuações deve ser contado o interregno de um ano da última repactuação correspondente à mesma parcela objeto da nova solicitação.

No âmbito da Administração Pública Federal, a matéria foi objeto de orientação administrativa exarada pela SLTI/MP, tendo sido tratada nos artigos 37 e seguintes da IN SLTI/MP nº 02, de 30 de abril de 2008, com disposição expressa no sentido de que a repactuação de preços deverá ser utilizada nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra.

3 A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02/2008

A SLTI/MP, no uso de suas atribuições disciplinou a contratação de serviços, continuados ou não, por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG) por meio da redação da IN nº 02, de 30 de abril de 2008.

Ela foi alterada pela IN nº 3 de 16 de outubro de 2009, IN nº 4 de 11 de novembro de 2009, IN nº 5 de 18 de dezembro de 2009, IN nº 6 de 23 de dezembro de 2013, IN nº 3 de 24 de junho de 2014 e IN nº 4 de 19 de março de 2015.

A IN nº 02/08 da SLTI/MP regulamenta a contratação de serviços terceirizados no âmbito da Administração Federal e, segundo o que dispõe o seu art. 1º, suas orientações são dirigidas aos órgãos e entidades integrantes do SISG.

Sistema de Serviços Gerais, ou simplesmente SISG, é uma forma de organização traduzida em sistema das atividades de administração de edifícios públicos e imóveis residenciais, material, transporte, comunicações administrativas e documentação, da qual fazem parte os órgãos e entidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, como prevê o Decreto Federal nº 1094/94.

No SISG são estabelecidas diretrizes, normas e atividades operacionais que organizam a gestão das atividades de serviços gerais comuns a todos os órgãos e entidades que o integram. Ele visa a melhor coordenação e eficiência das atividades de apoio administrativo de suas entidades.

Não estão incluídas no SISG as Administrações das esferas estadual e municipal, o que não lhes retira a possibilidade de adotarem o modelo de contratação previsto na IN nº 02/08. Isto porque a Portaria nº 04/05 da SLTI/MP estabeleceu procedimentos para adesão ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) pelos órgãos e entidades da Administração Pública no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios não integrantes do SISG.

Portanto, os órgãos e entidades que aderirem ao SIASG, mesmo que não pertencentes ao SISG, estarão abrangidos pelas determinações da IN 02/08 para as contratações de serviços.

O modelo de contratação regulamentado pela SLTI/MP é fundamentado em preceitos constitucionais, os quais devem ser observados por todos os órgãos e entidades da Administração direta e indireta de todas as esferas.

Uma das maiores alterações da IN nº 02/2008 foi inserida pela IN nº 06/2013 (também da SLTI/MP) e está prevista no art. 30-A, segundo o qual resta dispensada

a realização de pesquisa de preços em alguns contratos da Administração, como condição para a prorrogação do prazo de vigência contratual dos serviços contínuos. Para tanto, a IN nº 02/08 passou a exigir o atendimento a determinadas condições que serão analisadas mais a frente neste trabalho.

Essa alteração tem o objetivo de indicar aos gestores públicos elementos necessários para minimizar o risco da Administração na prorrogação de contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra.

Em termos gerais, a ideia que motiva IN nº 02/2008 é apropriada aos tempos atuais que reclamam a adoção de uma nova postura da Administração Pública diante do objeto de que cuida: o interesse público.

3.1 A influência da IN nº 02/2008 na prorrogação dos contratos administrativos

Ao tratar da vigência dos contratos, a IN nº 02/2008 revela algo que muitas vezes a Administração Pública deixa de dar a devida importância. Toda prorrogação demanda a demonstração fática da vantajosidade. Ou seja, a prorrogação deve ser antecedida de estudos, relatórios e demonstrativos de onde se abstraia que o interesse público está contemplado pela prorrogação contratual desejada.

O art. 30-A da IN nº 02/2008, com a redação conferida pela IN nº 06, de 23 de dezembro de 2013, traz as condições de prorrogação específicas para os contratos de serviços contínuos, a saber:

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 Os contratos de serviços de natureza continuada poderão ser prorrogados, a cada 12 (doze) meses, até o limite de 60 (sessenta) meses, quando comprovadamente vantajosos para a Administração, desde que haja autorização formal da autoridade competente e observados os seguintes requisitos:

I - os serviços tenham sido prestados regularmente;

II - a Administração mantenha interesse na realização do serviço;

III - o valor do contrato permaneça economicamente vantajoso para a Administração; e

IV- a contratada manifeste expressamente interesse na prorrogação.

§ 2º A vantajosidade econômica para prorrogação dos contratos de serviços continuados estará assegurada, sendo dispensada a realização de pesquisa de mercado, quando o contrato contiver previsões de que:

I - os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em convenção, acordo coletivo ou em decorrência de lei;

II - 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 ou, na falta de qualquer índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE; e

III - no caso de serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação serão iguais ou inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP.

§ 3º No caso do inciso III do §2º, se os valores forem superiores aos fixados pela SLTI/MP, caberá negociação objetivando a redução de preços de modo a viabilizar economicamente as prorrogações de contrato.

§ 4º A administração deverá realizar negociação contratual para a redução e/ou eliminação dos custos fixos ou variáveis não renováveis que já tenham sido amortizados ou pagos no primeiro ano da contratação.

§ 5º 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. (BRASIL, 2008).

Comparado ao texto do inciso II do art. 57 da Lei nº 8666/93 verifica-se que o artigo supra contem todos os requisitos da lei, razão pela qual se pode tomar seu regramento como uma consolidação das exigências normativas da Lei de Licitações e Contratos.

Sistematizando o conteúdo do artigo acima transcrito, podemos enumerar os seguintes requisitos para a prorrogação contratual de serviços de natureza contínua:

- a) interesse da Administração na continuidade dos serviços;
- b) interesse expresso da contratada na prorrogação;
- c) limite total de vigência de sessenta meses;
- d) prestação regular dos serviços até o momento;
- e) obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração;
- f) redução ou eliminação dos custos já pagos no primeiro ano;
- g) respeito aos limites de preços estabelecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- h) aprovação formal pela autoridade competente.

Do rol elaborado destaca-se a obtenção de vantagem nos preços e condições, excepcionando a necessidade de pesquisa de mercado em alguns casos, presumindo-se a vantagem para a Administração.

Quando desnecessária a pesquisa de preços, deve-se verificar atentamente os critérios de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos que

se pretende prorrogar. A depender do instituto a ser utilizado, a Administração deverá adequar a hipótese de prorrogação conforme orienta a IN nº 02/2008.

Enquanto a mão de obra deve ser recomposta mediante o instituto da repactuação, os valores dos insumos podem sofrer o reajuste por índices gerais ou setoriais, conforme estudado no capítulo anterior.

Essa medida deve ser adotada para a Administração verificar, em face das particularidades dos custos envolvidos, qual será a melhor forma de refletir a variação de todos os valores envolvidos no contrato e possibilitar a prorrogação excepcional nos moldes da IN nº 02/2008.

Quando obrigatória a pesquisa deve continuar sendo feita, permanecendo válidas as orientações do TCU que determinaram aos entes públicos a sua realização, conforme alguns dos acórdãos abaixo transcritos:

Condicione a prorrogação de contratos à comprovação, mediante pesquisa de mercado atualizada e relatório do gestor do contrato, de que a maior duração contratual proporcionara vantagem de preços e/ou condições para a Administração. (BRASIL, 2006a).

Prorroque contratos de prestação de serviços de forma continuada, com base no art. 57, inciso II, da Lei no 8.666/1993, somente após demonstração nos correspondentes processos da devida motivação e comprovação, com base em pesquisa de mercado, da obtenção de preços e condições mais vantajosas para a unidade, anexando aos mesmos os extratos de publicação dos termos de aditamento. (BRASIL, 2006b).

Proceda a pesquisa de mercado, em atenção ao art. 14, inciso IV, da IN/SLTI n. 04/2008, considerando as seguintes opções:

- preços praticados em contratações similares com empresas públicas e privadas;
- consulta as empresas que apresentaram questionamentos no âmbito do certame em questão;
- consulta a órgãos da Administração, que informaram estar em processo de aquisição de solução semelhante (...). (BRASIL, 2010).

3.2 Pesquisa de preços

A pesquisa de preços tem o fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido ou do serviço a ser contratado para a perfeita definição dos recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais, além de servir de base para a análise das propostas dos licitantes.

Desta forma é possível subsidiar o preço de referência que a Administração informa como base para a negociação da contratação, bem como assegurar a utilização do princípio da economicidade.

O princípio da economicidade possui ideia fundamental de desempenho qualitativo. Trata-se da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos ou patrimoniais. Tem relação com avaliação das decisões públicas, sob o prisma da análise de seus custos e benefícios para a sociedade. E está intimamente ligado ao princípio da eficiência.

Depreende-se do art. 43, IV, da Lei de Licitações e Contratos que a pesquisa de preços pode usar como referência não só os preços correntes do mercado, mas também os preços fixados por órgão oficial ou competente, ou, ainda, os constantes do sistema de registro de preços, estes últimos devidamente registrados em ata de julgamento. Para consubstanciar a pesquisa de preços devem ser anexados ao processo licitatório pelo menos três orçamentos de fornecedores distintos.

Tal pesquisa faz parte da formalização dos processos licitatórios em geral, mais especificamente na fase interna da licitação, conforme preceitua o art. 8º, II, do Decreto nº 3555/00 que aprovou a modalidade pregão. No decreto a fase preparatória do pregão deverá observar em seu termo de referência a avaliação do custo pela Administração, considerando-se os preços praticados no mercado.

A atribuição de providenciar a pesquisa de preços do objeto licitado é do setor competente envolvido na aquisição do objeto ou prestação do serviço a ser contratado, devido a complexidade e melhor compreensão do objeto da licitação.

O Parecer nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal em 30 de julho de 2012, traz os parâmetros que a pesquisa de mercado deve seguir:

- a) deve haver a identificação do servidor responsável pela cotação;
- b) as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada;
- c) não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas;
- d) nos orçamentos apresentados, exige-se:
 - caracterização completa das empresas consultadas;
 - indicação dos valores praticados de maneira fundamentada e detalhada;
 - data e local de expedição (BRASIL, 2012).

A Corte de Contas vem adotando o posicionamento de que a melhor forma de estimar o preço a ser contratado, é consultar fontes de pesquisa que sejam capazes

de representar o mercado. Ou seja, é insuficiente a pesquisa de preços realizada, unicamente, com base nos orçamentos fornecidos pela iniciativa privada.

Tal decisão demonstra a tendência da diversificação das fontes das informações coletadas para embasar o custo estimado de uma licitação. Tal diversificação é fator imprescindível para a qualidade da pesquisa de preços.

Isto significa que a melhor forma de realizar a estimativa de preços por ocasião da instauração de procedimento licitatório é pela realização de pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes.

Não há previsão legal para a obtenção de no mínimo três orçamentos de fornecedores distintos, isto é entendimento dos órgãos de controle interno e externo. Nesse sentido é o acórdão nº 1547/2007 do TCU:

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...) 9.1.2. proceda, quando da realização de licitação, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto art. 43, inc. IV, da Lei 8.666/93, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório. (BRASIL, 2007).

Embora não haja previsão legal da exigência de apresentação à Administração de pelo menos três orçamentos, esse posicionamento do TCU mostra-se acertado e importante na busca pela melhor negociação do objeto nas contratações públicas.

Tal orientação se justifica sob o argumento de que, assim como em todo ato administrativo, a determinação da estimativa de custo de uma licitação também deve ser motivada. Pois a Administração deve buscar soluções de comprovação de que o preço indicado na licitação está em conformidade com os praticados no mercado para obtenção da economicidade na escolha de um fornecedor.

3.3 A vantajosidade das prorrogações contratuais

A Administração Pública deve ser cautelosa na manutenção de um contrato, tendo em vista os princípios da economicidade e eficiência na prestação do interesse público. Para tal, ela deve estar convicta de que aquele contrato ainda traz

vantagens tanto para si, quanto para o interesse público, para então proceder com a prorrogação.

Vantagem, por definição, remete a algo que traga benefício ou algum lucro econômico. Vantajosidade é um termo usual no Direito Administrativo que expressa a vantagem adquirida pela Administração Pública. É um neologismo criado pelos círculos jurídicos brasileiros para indicar uma relação entre situações.

A IN nº 02, de 30 de abril de 2008, dispõe no seu art. 30, § 2º que:

[...] toda prorrogação de contratos será precedida da realização de pesquisa 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. (BRASIL, 2008, grifo nosso).

Para validar a prorrogação do contrato de serviços continuados segundo a IN nº 02/2008 deve-se constatar através de pesquisa de mercado ou de preço contratados por outros órgãos e entidades que é vantajosa a prorrogação nas mesmas condições originalmente pactuadas.

Em determinadas condições será mais vantajoso para a Administração obter do contratado aquiescência para a prorrogação nas mesmas condições originalmente pactuadas. Noutras, a mera manutenção dessas condições poderá se revelar desvantajosa para a Administração.

Para caracterizar a vantajosidade dos preços e das condições de pagamento ofertados pelo contratado, a prorrogação deve propiciar mais vantagens que os preços e as condições de pagamento praticados pelo mercado. Por isso a comparação para assegurar vantajosidade para a Administração Pública deve ser feita contra os preços e as condições de pagamento verificados no mercado.

A razão de ser desse modo é simples: o preço e as condições de pagamento ofertados pelo contratado para fins de prorrogação podem ser piores que os praticados no mercado. Vale ressaltar que Lei nº 8666/93 não exige que os preços e as condições de pagamento ofertados pelo contratado sejam substancialmente mais vantajosas, basta que sejam melhores que as praticadas pelo mercado.

A vantagem a que se refere a IN não significa apenas o menor preço pago pela Administração. Deve-se verificar caso a caso, analisando os interesses da Administração com a qualidade e quantidade dos serviços que serão efetivamente necessários para atender suas necessidades.

Enfim, o que se quer evidenciar é a necessidade de documentar o processo com relatórios, notas técnicas, pareceres capazes de demonstrar o que seria vantajoso ou não para a Administração na análise de cada possibilidade de prorrogação.

Segundo o art. 57, II da Lei nº 8666/93, a autoridade competente, antes da formalização da prorrogação, tem que evidenciar, valendo-se de motivos claros e consistentes, que a prorrogação propicia o melhor preço e vantagem para a Administração Pública.

Assim, cabe a autoridade competente solicitar ao fiscal do contrato os subsídios necessários para decidir sobre o melhor preço e vantagem para Administração Pública na prorrogação contratual que se pretende realizar.

Todo ato administrativo deve ter motivação e atender requisitos como, clareza, suficiência, pertinência, dentre outros que o justifique devidamente e afaste a possibilidade de nulidade.

Com base nisso, a autoridade competente poderá aprovar a prorrogação com a indicação que dentro dos princípios da vantajosidade e economicidade e baseando-se nos critérios de conveniência e oportunidade a renovação da contratação será válida, pois é vantajosa, naquelas condições, para a Administração.

O TCU atualmente tem o posicionamento de que as pesquisas de mercado têm baixa eficiência e efetividade para subsidiarem as prorrogações contratuais. Através de grupos de estudos argumentou-se que os itens que compõem o custo dos serviços de natureza continuada (remuneração, encargos sociais, insumos, etc.) variam, em proporção razoavelmente pré-definida.

Assim sendo, a realização de nova pesquisa de mercado, no caso de prorrogação contratual, seria medida custosa e burocrática, não retratando perfeitamente a vantajosidade, uma vez que, em tese, os preços do mercado são quase sempre superiores aos obtidos na licitação.

Portanto, o TCU sugeriu que se entendesse desnecessária a realização de pesquisa de preços para a prorrogação de contratos de natureza continuada, desde que algumas condições contratuais estivessem presentes para assegurar a vantajosidade da prorrogação. A saber:

- a) previsão de que as repactuações de preços envolvendo mão de obra cedida serão efetuadas somente com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência de lei;
- b) previsão de que os reajustes de preços envolvendo materiais e insumos, serão efetuadas com base em índices setoriais oficiais, previamente definidos no contrato, ou, na falta, por outro índice oficial que guarde maior correlação com o segmento econômico, como, por exemplo, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)/ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- c) nos contratos de serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, há ainda o respeito aos limites fixados em ato da SLTI/MP.

Conforme analisado em tópicos anteriores, são essencialmente dois objetos contratuais que dispensam a pesquisa de preços: aqueles vinculados à variação do custo de mão de obra dependente de negociação coletiva da categoria (oriundos de repactuação), e os dependentes de variação de preços de insumos (oriundos de reajustes).

No primeiro caso entende-se não ser necessária a pesquisa, pois a variação salarial será igual para todos os trabalhadores do ramo. Tomando uma análise perfeita, em que todos os outros custos da planilha de formação de preços não fossem alterados pela inflação, se a única variação for a base salarial da mão de obra cedida, pode-se concluir que a contratação inicial feita pela Administração ainda permanece a mais vantajosa, já que à época assim o fora.

Na segunda hipótese, a atualização dos valores dos insumos dar-se-á conforme índices de inflação específicos que já estariam pré-definidos no contrato. Partindo do mesmo pressuposto de análise do parágrafo anterior, conclui-se também que a mera atualização dos valores contratados pelo índice geral ou setorial ainda manteria as condições de vantajosidade que alicerçariam a prorrogação contratual.

Ademais, é evidente que o uso de índice específico e adequado será a forma mais adequada para comprovar que o contrato continua vantajoso no momento da prorrogação.

Nessas duas situações fica constatada desnecessária a pesquisa de preços, que se demonstraria inútil, além de trabalhosa e dispendiosa, para a Administração Pública.

Mas não basta que haja vantagem nos preços se não houver vantagem nas condições de pagamento e vice-versa. Se assim for, não se justifica a prorrogação. Tal entendimento deve ser detalhadamente analisado sob uma interpretação restritiva, uma vez que a prorrogação não é outra coisa senão um contrato celebrado sem licitação. E contratar sem licitar é exceção só permitida nos exatos termos das hipóteses expressamente indicadas em lei.

Preço é o valor do bem, do serviço ou da obra pago pela Administração Pública ao contratado em razão da execução de um contrato. Meirelles (2004) trata preço como a retribuição pecuniária do bem, do serviço ou atividade que se compra ou que se utiliza mediante remuneração. Tal preço, conforme expressa determinação da lei em estudo deverá ser mais vantajoso para fins de prorrogação contratual que o alcançado com a promoção de uma eventual licitação.

O preço do contratado em caso de prorrogação em geral é melhor que o conseguido através de uma licitação. Com efeito, o contratado já conhece os aspectos da execução do contrato e podendo, na sua proposta para prorrogação, suprimir etapas e eliminar custos sem degradar a qualidade do serviço.

O vocábulo “condições” indica condições de pagamento, a saber: o prazo, o número de parcelas, o juro, atualizações e o desconto. De todo modo, comprovada a vantajosidade do preço e das condições de pagamento a prorrogação encontra validade e será legal.

Ademais, o contratado conhece o proceder da Administração Pública quanto às exigências para o pagamento e a demora para que seja efetivado, por isso pode elaborar proposta de prorrogação sem onerar custos ou realizar novas despesas.

A finalidade da prorrogação nos termos supra analisados é a obtenção de vantagem. Se não houver vantagem, não se atinge o objetivo da Lei. Se a vantajosidade não for devidamente demonstrada, a prorrogação será ilegal e os agentes públicos que propiciaram essa irregular situação poderão ser responsabilizados.

Importante ressaltar que a vantagem que justifica a prorrogação do contrato não se resume apenas à perspectiva econômica. A Administração pode obter vantagens de outras ordens, que maximizem a qualidade dos serviços.

Por fim, a prorrogação de contratos administrativos deve ser fundamentada. Sendo a vantajosidade um meio útil devidamente comprovado e fundamentado, e, portanto, necessário para a prorrogação dos contratos administrativos.

4 AS ORIENTAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União, ou TCU, é uma instituição governamental que julga, fiscaliza, informa e corrige as informações pertinentes ao dinheiro e bens públicos federais, além de controlar a legitimidade, legalidade e economicidade dos atos administrativos que os envolvem, garantindo que sejam utilizados com a finalidade de atender ao interesse público. O TCU também ajuda o Congresso Nacional a desenvolver o planejamento fiscal e orçamentário anual.

No Brasil, o TCU segue o modelo de controle externo. Tal modelo é baseado em colegiados que analisam as contas, cujas decisões são tomadas por um conjunto de pessoas, no interesse da própria Administração. Controle externo é, basicamente, a forma de controle exercida por um agente controlador não pertencente à Administração objeto do controle.

A CF/88 conferiu ao TCU o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo da administração das contas públicas. O TCU é vinculado ao princípio da legalidade, e, portanto, em regra, possui competência para punir e emitir determinações compulsórias aos órgãos sob sua jurisdição.

As competências constitucionais privativas desse tribunal estão inseridas nos art. 71 a 74, e 161 da CF/88. Além destas, o TCU possui diversas outras atribuições conferidas por meio de leis específicas, tais como: a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações e Contratos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Das suas atribuições constitucionais podemos inferir que o TCU auxilia também a própria comunidade uma vez que a CF/88 ampliou a participação da sociedade no controle do patrimônio público, alargando o papel da democracia social participativa.

As atividades do TCU expressam fundamentalmente funções técnicas de caráter opinativo, verificadoras, assessoradoras e de jurisdição administrativa.

As auditorias são os trabalhos mais conhecidos realizados pelo TCU. Elas têm o objetivo de verificar se os atos dos administradores estão em conformidade com as leis ou regulamentos, além de avaliar o desempenho e os resultados da gestão pública. Com o resultado dessas auditorias podem ser feitas recomendações, determinações ou aplicação de sanções aos administradores públicos.

4.1 Competências do TCU no âmbito dos contratos administrativos

O TCU fixou através da Súmula nº 222 que as decisões desta Corte, relativas à aplicação de normas de licitação e contratos, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Com base nessa súmula, as decisões e deliberações do TCU são fontes do Direito Licitatório e das Contratações Públicas, pois suas deliberações aclaram a legislação, dando transparência às obscuridades legislativas.

A vinculação às decisões do TCU deriva da função institucional e do respaldo das deliberações do TCU que se baseiam na Constituição e na legislação infraconstitucional.

Ressalta-se que as deliberações e orientações do TCU sempre estarão baseadas na razoabilidade e na legalidade. Dessa forma, poderá ser questionável pela Administração e ou por outros interessados as deliberações e orientações desproporcionais ou ilegais.

O TCU não poderá criar direito ou obrigação nova, uma vez que sua atuação basear-se-á na verificação de ilegalidade dos atos administrativos. Concluindo-se pela ilegalidade, determinará a adoção das providências e medidas necessárias ao cumprimento da Constituição e da lei, com a respectiva responsabilização dos agentes públicos pela prática de seus atos que desobedeceram tais leis.

O TCU tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência. Em termos gerais, competência é a medida da jurisdição. E jurisdição, por sua vez, supõe basicamente o poder de declarar o direito e assegurar eficácia executória à decisão.

A CF expressa que o TCU tem jurisdição em todo o País. Ela fala também que o controle externo, que é tarefa do Poder Legislativo, será exercido com auxílio do TCU.

Embora inserido no capítulo constitucional dedicado ao Poder Legislativo, o TCU não se subordina a este. O auxílio não importa na desfiguração do órgão, não perdendo sua independência ou autonomia. Portanto, o TCU não tem qualquer vínculo de subordinação ao Legislativo.

As decisões definitivas do TCU, de natureza técnica, somente fazem coisa julgada na esfera administrativa, em cujo âmbito não podem ser revistas. Entretanto,

a jurisprudência brasileira vem decidindo pela consolidação da jurisdição do Tribunal de Contas, quer pela categoria de sua competência, quer pela definitividade de suas decisões.

Neste diapasão, o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que a competência do julgamento de responsáveis por haveres públicos é exclusiva do TCU insuscetível de impugnação na via judicial, exceto quando houver nulidade por irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade. Assim, nesse contexto, o Poder Judiciário fica limitado aos aspectos jurídico-processuais atinentes aos princípios constitucionais que devem nortear todos os atos.

Ao contrário desse entendimento, parte da doutrina acredita que as decisões do TCU são meramente administrativas e não fazem coisa julgada material, podendo sua exatidão ser questionada judicialmente.

Apesar disto, esta mesma doutrina não afasta a imprestabilidade da prestação judicial para julgar o mérito da irregularidade ou não das contas, pois tal avaliação seria privativa da autoridade detentora do poder legal de decidir a respeito da aplicação dos recursos públicos, ou seja, o TCU.

O TCU não está incluído na enumeração constitucional os órgãos do Poder Judiciário. O TCU é tribunal *sui generis* e a Constituição não o submete ao organismo do Poder Judiciário.

A jurisdição do Tribunal abrange, em termos gerais, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que movimente, guarde, gere ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária.

O negócio do TCU é o controle externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais. Sua missão é controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade.

Sua visão é ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública, através dos valores da ética, da efetividade, da independência, da justiça e do profissionalismo.

Trabalhando com a conduta de ações que busquem a verdade dos fatos, amparadas em moralidade e probidade administrativa, o TCU procura atuar com imparcialidade, liberdade e autonomia, de forma a rejeitar a interveniência de qualquer interesse que não o público e comprometido com a missão institucional.

Importante ressaltar que não se insere na jurisdição do TCU o particular que causa dano ao erário por descumprimento de cláusula contratual regularmente acordada, sem a participação de agente público na prática do ato irregular.

Mesmo sendo um órgão auxiliar e de cunho administrativo, o TCU tem liberdade legal para aplicação de sanção, conforme o art. 71, VIII da CF/88.

Conhecido também como Corte de Contas, o TCU é tribunal administrativo e órgão colegiado. Compõe-se de nove ministros. Seis deles são indicados pelo Congresso Nacional, um, pelo presidente da República e dois, escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público que funciona junto ao Tribunal.

Suas deliberações são tomadas, em regra, pelo Plenário, ou, nas hipóteses cabíveis, por uma das duas Câmaras. Nas sessões do Plenário e das Câmaras é obrigatória a presença de representante do Ministério Público junto ao Tribunal.

As funções básicas do TCU são a fiscalizadora, a consultiva, a informativa, a judicante, a sancionadora, a corretiva, a normativa e a de ouvidoria. Algumas de suas atuações assumem ainda o caráter educativo.

A função fiscalizadora engloba a realização de auditorias e inspeções ou para apuração de denúncias, ou para apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público federal, além da fiscalização de renúncias de receitas e de atos e contratos administrativos em geral.

A fiscalização é a forma de atuação pela qual são alocados recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Há cinco instrumentos por meio dos quais se realiza a fiscalização: levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento.

Insere-se na função fiscalizadora a realização por iniciativa própria do TCU ou por provocação do Congresso Nacional de inspeções e auditorias de natureza contábil, operacional e patrimonial, além da financeira e orçamentária.

A função consultiva é exercida mediante a elaboração de pareceres de caráter essencialmente técnico acerca das contas prestadas, anualmente, pelos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo chefe do Ministério Público da União, a fim de subsidiar o julgamento do Congresso Nacional.

A função informativa é exercida quando da prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas ou por qualquer das

respectivas Comissões, a respeito da fiscalização exercida pelo Tribunal ou acerca dos resultados de inspeções e auditorias realizadas pelo TCU.

A função judicante ocorre quando o TCU julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como as contas daqueles que derem prejuízo ao erário.

Muitos autores tratam a função judicante como a mais importante da Corte de Contas, pois as demais funções trariam em si finalidade acessória ou auxiliar ao juízo de contas.

A função sancionadora manifesta-se na aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8443/92), em caso de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas. Importante ressaltar que as penalidades aplicadas pelo TCU não excluem as sanções de outras esferas nem mesmo de outras sanções de caráter administrativo.

A função corretiva se dá no momento em que foi constatada ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão de qualquer órgão ou entidade pública, e o TCU fixa prazo para cumprimento da lei. Inclui-se ainda nesta função a sustação de ato administrativo pelo TCU, que independe de manifestação do Congresso Nacional.

A função normativa advém do poder regulamentar do TCU conferido pela sua Lei Orgânica, que possibilita a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório sob pena de responsabilização do infrator, acerca de matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos.

A ouvidoria reside na possibilidade de o Tribunal receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades que lhe sejam comunicadas por responsáveis pelo controle interno, por autoridades ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

Destaca-se a função de ouvidoria como instrumento de fortalecimento da cidadania se expressando no direito de fiscalizar as ações governamentais ao prever que qualquer cidadão poderá elaborar denúncias perante a Corte de Contas.

Por fim, o TCU atua de forma educativa, quando orienta e informa acerca de procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações e realização de

seminários, reuniões e encontros de caráter educativo, ou, ainda, quando recomenda a adoção de providências, em auditorias de natureza operacional.

A função educativa é responsável pela instituição do instrumento denominado “Informativos” de autoria do TCU. Este instrumento tem por objetivo disseminar a prática da boa gestão administrativa principalmente no âmbito das licitações e contratos administrativos. Ele será melhor analisado no item a seguir.

4.2 Orientações do TCU: grupos de estudos e informativos

O TCU sabe da necessidade de aproximação com o gestor público para garantir maior eficiência na aplicação dos recursos do erário. Para tanto, busca cada vez mais incrementar ações de caráter preventivo e pedagógico com o fim de fornecer subsídios para a correta interpretação da legislação atinente a gastos governamentais.

Assim, a disseminação de boas práticas de gestão é uma linha de atuação marcante. O TCU se depara rotineiramente com temas dessa natureza e tem farta jurisprudência com orientações para a adequada observância da legislação.

As fiscalizações do TCU quando voltadas para os princípios da legalidade e da legitimidade oferecem em suas conclusões elementos para julgar, para fazer determinações aos gestores e, inclusive, para aplicar-lhes sanções em caso de desrespeito ao ordenamento jurídico.

Já as fiscalizações de natureza operacional têm como objetivo definir padrões de desempenho e avaliar os resultados da gestão à luz de parâmetros de eficiência, eficácia e economicidade.

Esses tipos de fiscalizações visam contribuir para a melhoria do desempenho de programas de governo e, ainda, aumentar a efetividade do controle. Além de aumentar o grau de confiança dos cidadãos perante as políticas públicas, melhorando e promovendo a prestação de contas de órgãos e entidades públicas.

Auditorias e inspeções são espécies do gênero fiscalização. O TCU realiza em torno de 850 fiscalizações por ano, entre auditorias e inspeções.

Como citado anteriormente, as auditorias são os trabalhos mais conhecidos do TCU. Auditoria, em linhas gerais, é o exame das operações, atividades e sistemas de determinada entidade, com vista a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objetivos, orçamentos e normas.

Existem vários tipos de auditoria. Elas são classificadas de acordo com a necessidade e com o objetivo a ser alcançado em cada uma delas. Cada uma possui procedimentos próprios com a utilização de métodos, técnicas, testes e realização de amostragens que possibilitarão atingir sua finalidade.

As inspeções, por sua vez, visam suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto a legalidade e legitimidade de atos e fatos administrativos praticados por responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal.

A diferença básica entre auditoria e inspeção é que, enquanto nas auditorias não existe um processo autuado, nas inspeções já há, previamente, um processo constituído. Isso significa dizer que nas auditorias, todas as informações e documentos coletados pelos tribunais de contas irão dar origem a um processo. Já nas inspeções já existe um processo constituído. Os documentos coletados irão ser juntados a esse processo.

As inspeções são comumente utilizadas nas denúncias e representações submetidas à apreciação dos tribunais de contas. Os documentos trazidos pelos denunciadores, se admitidos, são autuados. De posse dessas informações os tribunais de contas vão a campo para suprir eventuais lacunas ou omissões existentes nesse processo.

Os estudos e resultados alcançados principalmente através das auditorias do TCU possibilitaram a implementação dos Informativos do TCU. Tais informativos permitem prevenir determinadas situações através da atualização do conhecimento dos gestores públicos por meio de uma compilação de informações acerca de determinados temas que geram dúvidas recorrentes e relevantes para o tratamento das contas públicas.

Assim, visando concretizar a sua função educacional, o TCU realiza grupos de estudos reunindo representantes de outros órgãos que corroboraram com suas percepções, a fim de reforçar a pertinência da realização dos trabalhos desta Corte relacionados aos procedimentos licitatórios, à gestão e ao encerramento de contratos administrativos.

Para atingir os objetivos propostos pela função educacional aprimorando as metodologias e ações de controle com foco na avaliação de desempenho da Administração Pública e buscando implementar, aperfeiçoar e divulgar as metodologias, normas e padrões aplicados às ações de controle, a Secretaria do

Controle Externo do TCU aprovou o documento “Técnica de Grupo Focal para Auditorias”.

Grupo focal é uma técnica qualitativa de pesquisa que tem como fonte de dados as discussões ocorridas entre participantes de um grupo previamente selecionado sobre um tema de interesse e suas questões relevantes.

Seu principal objetivo é reunir informações detalhadas sobre um tópico específico a partir de um grupo de participantes selecionados. Ele possibilita colher informações que possam proporcionar a compreensão de percepções e atitudes sobre um tema.

Os participantes de um grupo focal devem apresentar certas características em comum que estão associadas à temática central em estudo. Recomenda-se que os participantes sejam selecionados dentro de um grupo de indivíduos que convivam com o assunto a ser discutido e que tenham profundo conhecimento dos fatores que afetam os dados mais pertinentes.

O grupo focal é conduzido por um facilitador, com o apoio de um assistente. A forma de condução das sessões permite que os participantes expliquem suas opiniões com suas próprias palavras.

Nessa técnica, o grupo se reúne para discutir conceitos ou avaliar problemas, seguindo um roteiro elaborado previamente. Ela busca captar a variedade de percepções e ideias de um grupo sobre determinado tema ou situação. O resultado depende da participação ativa do auditor na condução das discussões com o único propósito de produzir dados.

Para realização dos grupos, devem ser reservados espaços apropriados, de preferência em território neutro e de fácil acesso aos participantes. O ideal é uma sala que abrigue confortavelmente o número previsto de participantes e moderadores e que esteja protegida de ruídos e interrupções externas.

Esta técnica é útil na coleta de dados qualitativos e auxilia a equipe de auditoria a perceber atitudes, motivações e preocupações de um determinado grupo, ajudando a entender como as pessoas percebem uma determinada situação.

O grupo focal também pode ser usado para auxiliar no desenvolvimento de outros instrumentos de coleta de dados, como questionários e roteiros de observação.

O número de participantes no grupo focal definirá sua duração. A complexidade do tema ou o grau de polêmica em torno das questões que se apresentam são outros fatores que podem interferir neste ponto.

É preciso determinar também o número total de grupos necessários para explorar a temática em questão. Além de considerar a complexidade do tema abordado, o critério de saturação, comumente utilizado em estudos qualitativos, também é aplicável neste caso.

É importante destacar que o grupo focal não deve ser confundido com outras atividades realizadas em grupo, como a entrevista coletiva e o painel de referência. Entretanto, recomenda-se que a técnica do grupo focal seja combinada com outras, como entrevista, pesquisa e observação direta.

Tal técnica vem sendo amplamente utilizada em auditorias operacionais. Contudo também pode ser empregada em outros tipos de auditoria, assim como em outras modalidades de fiscalização, como em levantamentos ou monitoramentos.

A utilização de grupo focal em fiscalizações pode ser apropriada quando uma organização, um programa ou uma ação apresentam baixo desempenho e as razões para isso não estão claras. Usa-se também para adquirir conhecimento acerca da organização e do funcionamento de programas, órgãos ou entidades, para avaliar a qualidade dos serviços e para identificar boas práticas.

Então, o TCU criou o livro “Licitações & Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU”, no qual contempla orientações sobre licitações e contratos administrativos, sempre o atualizando com a evolução das normas e da jurisprudência do TCU sobre o assunto.

A expectativa é de que as orientações do TCU sejam utilizadas cada vez mais pelos gestores públicos e pelos demais segmentos interessados, a fim de que sejam instrumentos efetivos para evitar a ocorrência de irregularidades, de desvios e de desperdícios de recursos do erário.

O TCU também elabora informativos de licitações e contratos a partir das deliberações tomadas pelo tribunal nas sessões de julgamento das Câmaras e do Plenário, como citado anteriormente.

Tais informativos contêm resumos de algumas decisões proferidas, em enunciado direto e conciso, seguido de um texto com informações do caso concreto para a melhor compreensão das teses apresentadas relativas a licitações e

contratos. Eles têm por finalidade facilitar o acompanhamento da jurisprudência do TCU quanto aos aspectos relevantes que envolvem o tema.

A seleção das decisões que constam dos informativos é feita pela Secretaria das Sessões, levando em consideração ao menos um dos seguintes fatores: deliberação inédita, discussão no colegiado ou reiteração de entendimento importante. Os informativos são publicados semanalmente, às terças-feiras.

5 A (DES)NECESSIDADE DE PESQUISA DE PREÇOS NA PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTINUADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ultimamente o TCU constatou que passaram a ocorrer com maior frequência problemas na execução de contratos de serviço continuado, com interrupções na prestação dos serviços, trazendo prejuízos à Administração e aos trabalhadores.

Na intenção de propor melhorias nos procedimentos relativos à contratação e à execução de contratos de serviços continuados na Administração Pública Federal, o TCU realizou trabalhos conjuntos com outros órgãos da Administração Pública com o objetivo de formular propostas para tentar mitigar tais problemas.

Formaram-se, então, grupos de estudos para discutir aspectos relacionados aos procedimentos licitatórios, à gestão e ao encerramento de contratos dessa natureza.

Conforme disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8666/93, as licitações para contratação de serviços somente poderão ser realizadas com a apresentação de orçamento em planilhas de composição de custos.

Como analisado nos capítulos anteriores, comumente a Administração se vale, basicamente, da pesquisa de preços junto ao mercado ou junto a outros órgãos públicos para atender essa exigência legal.

No entendimento dos grupos de estudos do TCU, no momento da prorrogação contratual, exclusivamente em relação aos serviços de natureza continuada, a planilha orçamentária é formada por itens que não envolvem razoável custo-benefício, de forma que não justifica a realização de nova pesquisa de mercado, conforme também já visto em capítulo anterior.

Portanto, cabe analisar neste capítulo quando podem ocorrer as possibilidades de desnecessidade da realização de pesquisa de preços na prorrogação de contratos de serviços continuados. Cabe, ainda, estender o alcance deste estudo para verificar se tais hipóteses poderiam se aplicar aos serviços caracterizados como continuados, porém não expostos no rol que define tais serviços na IN nº 02/2008, ou seja, se tal rol é taxativo ou meramente exemplificativo.

5.1 Aplicação quanto a serviços continuados cuja prorrogação possui reajuste de valor

Conforme determina o art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93, e devidamente estudado anteriormente, a duração dos contratos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ser prorrogados por iguais e sucessivos períodos.

Conclui-se de análise anterior que a fixação do prazo de vigência dos contratos para a prestação de serviços de natureza contínua deve levar em consideração ainda a obtenção de melhor preço e de condições mais vantajosas para a Administração.

Tem sido praxe a Administração Pública fixar a vigência de contratos dessa natureza por doze meses, por entender-se que tal período seria suficiente para avaliar se a contratação satisfaz plenamente a necessidade para a qual fora contratada. E prorrogando-se sucessivamente esses contratos, por iguais períodos, até o máximo de sessenta meses.

Tal prática deve ser entendida de maneira que reste claro que o prazo de vigência fixado no contrato atende à sua finalidade, que é a obtenção do melhor preço e das condições mais vantajosas para a Administração.

Em caso de prazo de vigência contratual fixado acima dos doze meses possibilitaria uma melhor negociação da proposta, além de diminuir significativamente os procedimentos adotados para a prorrogação.

Nessa situação há necessidade de reavaliar periodicamente se o contrato ainda permanece vantajoso e se ainda há interesse da Administração em sua manutenção no caso das prorrogações sucessivas.

Nada impede que essa reavaliação seja feita a cada doze meses, mesmo que o contrato possua prazo de vigência superior a um exercício financeiro. Dessa maneira, inexistindo a obrigação de realizar pesquisa de mercado para a prorrogação contratual, as únicas condições restantes seriam verificar a necessidade e a qualidade dos serviços prestados, além de averiguar se os valores estão compatíveis com os praticados pelo mercado.

O que se pretende verificar nessa situação é a necessidade de equilíbrio entre dois aspectos: de um lado possibilitar à Administração obter vantajosidade nas

prorrogações e ainda reduzir custos administrativos e de outro a possibilidade dessa mesma Administração avaliar periodicamente a qualidade e as condições econômicas daquela contratação e eventualmente não mais continuar a prestação dos serviços naquelas condições.

Considerando que a legislação não determina expressamente prazo inicial de vigência de doze meses para os contratos de serviço continuado, e levando em conta os aspectos mencionados nos parágrafos anteriores, depreende-se que não se deva generalizar a fixação de prazo de tais contratos em 12, 24 ou 60 meses. Isto é uma avaliação que deve ser feita caso a caso, levando-se em consideração as características específicas de cada contratação.

Para compreender-se melhor a possibilidade de prorrogação de serviços de natureza continuada sem a pesquisa de preços determinada pela lei, o grupo de estudos do TCU subdividiu os serviços de natureza continuada em dois grupos: com ou sem fornecimento de materiais necessários à realização dos serviços.

Quando não há fornecimento de materiais e o único critério de análise utilizado é a remuneração dos terceirizados - usualmente baseada na Convenção Coletiva da Categoria - é manifesta a inutilidade da realização da pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade da Administração em manter o contrato firmado.

Essa inutilidade advém da constatação de que se a única alteração da planilha for a remuneração da mão de obra, embasada na Convenção Coletiva, - uma vez que os encargos sociais têm seus itens definidos em instrumentos legais - , então a contratação inicial ainda permanece a mais vantajosa, conforme analisado previamente.

Quando há contratação com fornecimento de materiais a simples atualização dos valores contratados ainda manteria as condições de vantajosidade que embasariam a prorrogação contratual. Pode-se dizer que a economia permanece estável, pois a variação esperada no mercado é baixa e pode ser perfeitamente retratada mediante a utilização de índices nacionais, tal como o IPCA.

Deve-se levar em consideração a dificuldade de comprovar a vantajosidade do contrato com fornecimento de materiais na sua prorrogação. Primeiro pela grande dificuldade em realizar comparações entre serviços com fornecimento de materiais, haja vista as particularidades inerentes a cada contrato em execução na Administração Pública.

Segundo, porque a única forma de observar se o contrato continuaria vantajoso para a Administração seria realizando nova pesquisa de mercado. Neste momento deparar-se-ia com dois problemas: o tempo necessário para realizar tal comprovação e o custo administrativo gasto com nessa pesquisa.

Importante destacar que a vantajosidade de serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância ainda poderá ser comprovada mediante comparação com limites estabelecidos, por estado, em ato normativo da SLTI/MP, como verificado de antemão.

Consideradas tais ponderações, o grupo de estudos do TCU entende desnecessária a realização de pesquisa de preços quando da prorrogação de contratos de serviços de natureza continuada, sendo a vantajosidade econômica de sua manutenção para a Administração garantida se:

- a) houver previsão contratual de que as repactuações que envolvam remuneração de mão de obra cedida serão efetuadas somente com base em Convenção Coletiva, Acordo Coletivo ou em decorrência de lei;
- b) houver previsão contratual de que reajuste de contratos de serviços continuado com fornecimento de materiais serão efetuadas com base em índices setoriais oficiais específicos ou gerais, previamente definidos no contrato, ou, na falta de qualquer índice setorial, servirá como base o IPCA/IBGE;
- c) os valores de contratação ao longo do tempo e a cada prorrogação nos serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, forem inferiores aos limites estabelecidos em ato normativo da SLTI/MP.

Se os valores resultantes do reajuste ou da repactuação forem superiores aos limites definidos pela SLTI/MP no caso de serviços de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, poderá haver negociação dos preços de modo a viabilizar as prorrogações de contrato.

5.2 Aplicação quanto a serviços continuados cuja prorrogação não possui reajuste de valor

Atualmente a duração dos contratos de serviço continuado tem sido estabelecida para um período inicial de doze meses. Esse tempo é considerado

razoável para que a Administração avalie se a contratação com o particular desenvolve-se satisfatoriamente.

Contudo, merece averiguação o fato de a Administração manifestar interesse em prorrogar o contrato em período diferente do inicialmente fixado ou mesmo inferior aos doze meses. Tal fato poderia suscitar dúvidas sobre a licitude dessa prorrogação, pois o inciso II do art. 57 da Lei nº 8666/93 fala em “iguais e sucessivos períodos”.

O TCU já chegou à conclusão que, apesar da letra da lei, o prazo da prorrogação do contrato de prestação de serviços continuados poderá ser diverso daquele inicialmente pactuado.

Afirma-se que a vedação desta prática seria medida antieconômica, porque a Administração deve poder ter a discricionariedade para prorrogar um contrato pelo tempo suficiente que achar necessário. Pois há a possibilidade da Administração não desejar aguardar mais doze meses por acreditar não ser mais interessante a contratação com determinada empresa ou que a qualidade dos serviços diminuiriam, planejando assim nova licitação para o serviço continuado.

Quanto à faculdade de se prever a prorrogação por período menor que o originário, não há óbice, desde que previsto no edital e no contrato. A Advocacia Geral da União em sua Orientação Normativa nº 38/2011 entende no sentido de que o que é válido para a maior quantidade, deve prevalecer também para a menor quantidade. Pois não seria razoável exigir-se da Administração que preveja prorrogação por período superior às suas reais necessidades, em detrimento de seus próprios interesses, apenas para satisfazer a interpretação literal do texto.

Não é sensato subordinar a Administração ao dever de estabelecer períodos idênticos de vigência. Isto poderá engessar a Administração caso as condições sob as quais se desenvolva a prestação dos serviços evidenciarem que a prorrogação será eficaz se for mantida em período menor ou maior daquele inicialmente acordado.

Relembra-se neste ponto que a regra do limite temporal objetiva compelir a Administração a retornar periodicamente ao mercado, por meio de certames públicos, com vistas a aferir a possibilidade de obtenção de condições mais vantajosas.

Nada impede que o prazo inicial de vigência do contrato de prestação de serviços contínuos seja inferior a doze meses, bastando que a Administração em

período mais reduzido possa avaliar a qualidade do serviço prestado e a serventia para o interesse público.

Na hipótese de um contrato de serviço continuado possuir prazo inicial fixado em seis meses e sua prorrogação for por mais seis meses, não há que se falar em reequilíbrio econômico-financeiro, porque ainda não se alcançou o prazo de um ano para tal forma de recomposição de valores.

Portanto, a vantajosidade da prorrogação estaria demonstrada já que não há alteração de valor na planilha de formação de custos. Pois, se valor algum será alterado quando da prorrogação contratual, e se este mesmo valor fora o mais vantajoso à época do procedimento licitatório, é claro e evidente que prorrogar esta contratação é ainda vantajoso para a Administração Pública.

À Lei não interessou engessar a Administração. Por isso despreocupou-se em fixar período inicial de vigência dos contratos administrativos. A natureza do serviço prestado e o interesse público é que vão guiar a determinação do período inicial de vigência com vistas ao eficaz atendimento pretendido.

5.3 Aplicação quanto a serviços continuados não descritos na IN nº 02/2008

O art. 3º, inciso I da IN nº 02/2008 dispõe que:

Art. 3º Quanto à duração, os contratos de serviços podem ser classificados em:

I - continuados: serviços cuja necessidade de contratação deva se estender por mais de um exercício financeiro e continuamente, na forma do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (BRASIL, 2008).

Apesar da Lei nº 8666/93 prever a possibilidade de prorrogar a duração de contratos cujo objeto seja a execução de serviços contínuos, ela não apresenta um conceito específico para a expressão mencionada.

Nesse diapasão, formou-se a partir de normas infralegais, da doutrina e da jurisprudência a caracterização de um serviço como contínuo. Tal serviço deve ser essencial e habitual para a Administração contratante. Essas características dizem respeito à necessidade de existência e manutenção do contrato, além da atividade ser prestada mediante contratação de terceiros de modo permanente.

O Anexo I da IN nº 2/2008 define: “I – SERVIÇOS CONTINUADOS são 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.” (BRASIL, 2008).

A definição de serviços continuados, como já estudado anteriormente, apresenta-se bem uniforme na doutrina. Pode ser explicada como a execução de serviço cuja falta paralisaria ou retardaria a prestação do serviço, podendo comprometer o interesse público.

A continuidade do serviço retrata a permanência da necessidade pública a ser satisfeita, sob pena de causar prejuízos à Administração. É atividade que não pode ter sua execução paralisada. O TCU definiu que somente se enquadram como serviços contínuos os contratos cujos objetos correspondam não só a necessidades permanentes da Administração, mas principalmente a obrigações de fazer.

Importante ressaltar que a simples necessidade permanente de execução, por si só, não é critério apto para caracterizar um serviço como contínuo. O que caracteriza este serviço é a imperiosidade da sua prestação ininterrupta, sob pena de prejuízo ao interesse público.

Segundo o art. 7º da IN nº 02/2008 são serviços continuados:

Art.7º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta. (BRASIL, 2008).

Tal artigo reflete o disposto no art. 1º, § 1º do Decreto nº 2271/97, a saber:

Art . 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta. (BRASIL, 1997).

Os serviços continuados, segundo o TCU, devem ser, ainda, obrigações de fazer que busquem a satisfação de necessidades permanentes. Além disso, na prestação de serviços continuados há correspondência com necessidade pública permanente. Nesse caso, os contratos podem ter sua duração prorrogada, mantendo-se preços e condições mais vantajosos para a Administração.

Ponto interessante nesta análise é o fato de que os serviços contínuos não dependem apenas das suas próprias características para assim se definirem. Há necessidade de se estabelecer relação entre os serviços contratados e as atividades administrativas.

O TCU já se manifestou que o que é considerado contínuo para determinado órgão pode não ser para outro. Portanto, cabe à própria Administração contratante definir e justificar que determinado serviço é de natureza contínua para o desenvolvimento das atividades que lhe são peculiares através de processo próprio.

Tal manifestação se baseia no art. 115 da Lei nº 8666/93, que versa: “Art. 115. Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei.” (BRASIL, 1993).

Portanto, o enquadramento ou não do serviço como contínuo é tarefa da Administração contratante.

Infere-se que o rol da IN nº 02/2008 que enumera os serviços continuados não é exaustivo, uma vez que cabendo à Administração, na análise do caso concreto, enquadrar o serviço como continuado ou não. Por conseguinte, atendidas as exigências legais e constatando-se a vantajosidade, os serviços continuados não descritos na IN também podem valer-se da desnecessidade de pesquisa de preços no momento da prorrogação.

6 CONCLUSÃO

Conclui-se das análises deste trabalho que quando dentro das hipóteses permitidas pela Lei, a prorrogação dos contratos de serviços continuados na Administração Pública pode ser feita levando-se em consideração os requisitos que os dispositivos infralegais dispõem sobre a vantajosidade econômica em manter a contratação inicial.

O TCU demonstrou de forma clara a baixa eficiência e efetividade das pesquisas de mercado para subsidiarem tais prorrogações. Desta maneira, constata-se que pesquisa de preços no momento da prorrogação de contratos de natureza continuada é medida desnecessária, custosa e burocrática para a Administração Pública.

Afirma-se ainda dos estudos desta monografia que a pesquisa de preços é desnecessária se atendidos os requisitos legais e infralegais, para os contratos de serviços continuados da Administração Pública Federal descritos na IN nº 02/2008.

Tal possibilidade também vislumbra aos contratos administrativos que não possuem reajustamento de valores. Pois uma vez que se sua única variação de valor seria uma possível atualização de preços, e esta não encontra respaldo tendo em vista a falta de preenchimento do requisito temporal, resta firmar que sua prorrogação também é vantajosa para a Administração.

Infere-se ainda que a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Como visto, as peculiaridades devem ser definidas pela Administração contratante em processo próprio. Com base nisso, não há como definir um rol taxativo de serviços contínuos. Sendo assim, comprovada a vantagem auferida pela Administração Pública restará válida também a prorrogação de contratos de serviços continuados não descritos na supramencionada IN.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 8 jul. 2016.

_____. Lei nº 10192, de 14 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10192.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. Decreto nº 2271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>. Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Ed. do Senado Federal, 1988.

_____. Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm>. Acesso em: 8 jul. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2047. Pedido de reexame. Inadequabilidade de determinações do TCU. Provimento parcial. Alteração na redação. Determinação. Dá-se provimento, no todo ou em parte, à peça recursal, tornando insubsistentes itens do acórdão recorrido, ou dando-lhes nova redação, quando os interessados em grau de recurso, em face do caso concreto, conseguem demonstrar a inadequabilidade de determinações anteriormente encaminhadas. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, DF, 08 de novembro de 2006a.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2220. Tomada de Contas Simplificada (TCSP). Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Brasília, DF, 15 de agosto de 2006b.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 132. Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 12 de fevereiro de 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 280. Representação. Licitação. Possíveis irregularidades em pregão eletrônico. Suspensão do procedimento licitatório por iniciativa do órgão licitante. Constatação de algumas impropriedades. Procedência parcial. Determinações. Relator: Ministro Subst. Marcos Bemquerer Costa. Brasília, DF, 24 de fevereiro de 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1547. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF, 08 de agosto de 2007.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1214. Plenário. Relator Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 22 de maio de 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Jurisprudência. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/informativos/info_licitacoes>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Informativo de Licitações e Contratos nº 153**. 2013. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tcu.gov.br%2FConsultas%2FJuris%2FDocs%2FINFOJURIS%2FINFO_TCU_LC_2013_153.doc&ei=psNKUqT4OZLc8wSphYH4CA&usg=AFQjCNF5WtvJd5KTHOQ-nJUomhMvvOojCg&bvm=bv.53371865,d.eWU> Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. PORTARIA-TCU Nº 128, DE 14 DE MAIO DE 2014. Dispõe sobre a licitação e a execução de contratos de serviços no âmbito da Secretaria do Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiXwPPVt4_OAhUDEpAKHfbGckUQFggpMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.tcu.gov.br%2FConsultas%2FJuris%2FDocs%2Fjudoc%255CPORTN%255C20140609%255CPRT2014-128.doc&usg=AFQjCNEV6FSued18CCg-5YtOUfGtXrJRcA&bvm=bv.127984354,d.Y2l> Acesso em 25 jul 2016.

_____. Parecer nº 02/2012/GT359/DEPCONS/PGF/AGU. Pesquisa de preço adequada. Observância de aspectos relevantes para a análise. Parametrização, generalidade, atualidade e devida instrução processual. Interessado: Procuradoria-Geral Federal. Relator: Procurador Daniel de Andrade Oliveira Barral. Brasília, DF, 27 de abril de 2012.

_____. **Boletim do Tribunal de Contas da União**. v. 25, n. 37. Brasília: TCU, 1992.

_____. **Congresso Nacional e o TCU**. Brasília: Assessoria Parlamentar, 2008.

_____. Lei nº 8.443, de 1992. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 jul. 1992.

Bugarin, Paulo Soares. **O Princípio da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo horizonte: Forum, 2004.

CORREA, Isabel Margarido. **Quem está obrigado ao cumprimento da IN nº 02/08**. Disponível em: <<http://www.zenite.blog.br/quem-esta-obrigado-ao-cumprimento-da-in-n%C2%BA-0208-2/#.V32TSFmYFXs>> Acesso em: 08 jul. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FAGUNDES, Eduardo Seabra. **Contrato Administrativo**. Cadernos FUNDAP. São Paulo – Ano 5 – nº 11. Pags. 11-16 – Jul/1985. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad11/Fundap11/CONTRATO%20ADMINISTRATIVO.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. 4ª edição. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Prazo e Prorrogação do Contrato de Serviço Continuado**. Revista Diálogo Jurídico. Número 14. 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012a.

_____. **Comentários À Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética. 2012b.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª ed. Rio de Janeiro. Forense, 2010.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 3ª Edição. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2013.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos**. 2ª Edição. São Paulo. Método. 2013.

REQUI, Erica Miranda dos Santos. **A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro: cabimento dos institutos (Revisão x Reajuste)**. Disponível em: <<http://www.zenite.blog.br/a-recomposicao-do-equilibrio-economico-financeiro-cabimento-dos-institutos-revisao-x-reajuste/#.V3bTrVmYFXt>> Acesso em: 25 jun. 2016.