



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO  
GABINETE DA PROCURADORIA FEDERAL

AV. FRANCISCO MOTA, 572, CAMPUS LESTE, BAIRRO PRESIDENTE COSTA E SILVA, MOSSORÓ/RN, CEP 59.625-900.

**PARECER nº 00270/2019/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU**

**NUP: 23091.011395/2019-18**

**INTERESSADOS: PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO - PROAD.**

**ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.**

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. PARECER. CONSULTA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. REAJUSTE. PROCEDIMENTO. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA [ARTIGO 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL]. PARECER DE ÓRGÃO SUPERIOR. PARÂMETROS OBJETIVOS. ECONOMICIDADE. SEGURANÇA JURÍDICA [ARTIGO 30 DA LINDB]. PRORROGAÇÃO. PESQUISA DE PREÇO. DISPENSA. POSSIBILIDADE. OBSERVÂNCIA. MEDIDA QUE SE IMPÕE.

**1. RELATÓRIO.**

1. Trata-se de processo administrativo de consulta, apresentado pela Reitoria sobre a necessidade de pesquisa de preços na prorrogação contratual, solicitando, assim, a esta Procuradoria Federal emissão de parecer acerca das dúvidas jurídicas a seguir expostas. Desse modo, os autos foram devidamente encaminhados em **16.09.2019**<sup>[1]</sup>, para apreciação desta Procuradoria Federal na UFERSA, em obediência ao disposto no artigo 10 da Lei nº 10.480/2002<sup>[2]</sup>.

2. Os autos estão instruídos com os seguintes elementos:

(a) às fls. 01/05, consta Parecer nº 00004/2018/CPLC/PGF/AGU, de 06 de março de 2018, no qual estabelece importantes esclarecimentos relativos à gestão/execução de contratos administrativos; e

(b) às fls.06/07, consta Consulta da Pró-Reitoria de Administração PROAD/UFERSA, de **09 de agosto de 2019**, solicitando parecer jurídico sobre a necessidade de pesquisa de preços na prorrogação contratual, tendo em vista os termos do parecer mencionado acima.

3. Assim, o processo foi enviado a esta Procuradoria Federal para fim de emissão de parecer. É o que merece relato. Passa-se, pois, a fundamentar.

**2. FUNDAMENTAÇÃO.**

4. Preliminarmente, urge esclarecer que a análise da pretensão levantada não deve adentrar nos aspectos eminentemente afetos à seara administrativa<sup>[3]-[4]</sup>, haja vista a falta de competência desta Procuradoria Federal para tal encargo, o que não afasta a análise das nuances fáticas ensejadoras do presente procedimento com vista ao atendimento dos fins esperados pela ordem jurídica; em termos mais claros, abstraindo-se do mérito administrativo, a presente análise restringe-se, unicamente, ao âmbito dos ditames legais em vigor e demais consectários fático-jurídicos ao evento apresentado. Feito este esclarecimento, passa-se ao objeto da consulta.

5. No âmbito da Administração Pública vige o princípio da indisponibilidade dos bens públicos, de maneira que, constado qualquer fato passível de causar danos ao patrimônio público material ou imaterial, o que inclui a ofensa aos princípios norteadores da atividade administrativa (artigo 37, caput, da CFRB, artigo 2º, caput, da Lei nº 9.784/1999 e artigo 11, da Lei nº 8.429/1992), impõe-se a identificação dos agentes causadores do evento danoso e a aferição de sua culpabilidade, observada a prescrição ou a decadência, quando configuradas, para fins de aplicação de penalidades, bem como os responsáveis pela preservação do bem violado e/ou pela manutenção da ordem dos bens postos em custódia, uma vez que a culpa in vigilando também enseja a devida reprimenda legal, conforme as circunstâncias de cada caso, do servidor envolvido; já o Estado, por sua vez, responde de forma objetiva, isto é, independentemente de culpa aferível daquele (artigo 37, § 6º, da CFRB/88). Notadamente, a situação encartada nos autos trata-se de uma consulta sobre a justificação da economicidade da prorrogação contratual de serviços continuados. Portanto, há apenas a pretensão aferir a expedição de atos administrativos consentâneos com as normas legais cogentes, bem como observar toda a principiologia reinante no nosso ordenamento, tudo bem concertado, como quer a harmonia dos sistemas jurídicos coerentes e razoáveis.

6. Primeiramente, transcreve-se o teor da consulta formulada, nestes termos:

[...]

a) Desconsidera-se a recomendação do parecer nº 00004/2018/CPLC/PGF/AGU que exime Administração de realizar pesquisa de preços nos contratos de prestação continuada, em que há previsão de reajuste de preços?

b) A recomendação a ser seguida é a da PF/UFERSA orientando que a seara administrativa deve sempre realizar pesquisa de preço?

7. Inicialmente, é importante mencionar que a PF/UFERSA, quando recomenda à realização de pesquisa de preço, prestigia apenas o dever boa administração, devidamente decantada, no caso, na observância do princípio constitucional da eficiência, com bem esclarece a seguinte passagem doutrinária: "[o] núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional<sup>[5]</sup>". Assim sendo, a economicidade, como decorrência lógica do princípio da eficiência, perpassa toda a atividade do administrador, bem como de todos os envolvidos em contratações públicas, isto é, comprar ou contratar por um preço justo e que atenda ao interesse público, devendo, desse modo, existir uma vantajosa relação custo-benefício. Ademais, o artigo 37, inciso XXI, da CRFB, corrobora tal compreensão, nestes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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

[...]

8. Ademais, com base nos princípios constitucionais elencados acima, a Administração deve vincular-se ao que melhor corresponda ao interesse do ente público e se atentando que o reajuste é um instrumento legal de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato<sup>[6]</sup>:

o **reajuste**, que se caracteriza por ser uma fórmula preventiva normalmente usada pelas partes já ao momento do contrato, com vistas a preservar os contratados dos efeitos de regime inflacionário. Como esta reduz, pelo transcurso do tempo, o poder aquisitivo da moeda, as partes estabelecem no instrumento contratual um índice de atualização idôneo a tal objetivo. Assim, diminui, sem dúvida, a álea contratual que permitiria o desequilíbrio contratual. Sensível a essa realidade, o legislador inseriu, entre as cláusulas necessárias do contrato administrativo, “o preço e as condições de pagamento, e quando for o caso os critérios de reajustamento” (art. 55, III, do Estatuto). É bom que se diga, porém, que deve ser expressa a avença nesse sentido, razão por que, sem ela, entende-se que o preço ajustado é fixo e irremovível.

9. O reajuste compreende uma realidade merecedora de análise, até porque envolve dados dignos de desconfiança em função da dinâmica de custos do mercado local, de maneira que prorrogações automáticas, **a despeito de facilitar a atividade administrativa**, retira a boa suspeita sobre a economicidade da prorrogação, porquanto a previsão de reajuste contratual não é, nem de longe, **fator indutor de economicidade**. Assim, levando em consideração o exposto, os critérios de reajuste devem ser estabelecidos de modo a não acarretar prejuízo ao particular, **da mesma forma que não deve onerar excessivamente à Administração**, pois o contrato poderia perder vantagem econômica, suprimindo do reajuste a função de apenas recompor o valor proposto pelo licitante em razão do regime inflacionário da economia, isto é, buscando-se, tão somente, a preservação do valor nominal das propostas pactuadas no contrato originário, fazendo recair num universo especulativo diante de eventuais valores, a menor, no mercado local. Enfim, tudo não passa de projeções que só podem ser dissipadas mediante pesquisa ou patentes informações colacionadas nos autos. De todo modo, seguem os seguintes esclarecimentos sobre os questionamentos levantados:

**(a) primeira pergunta - não há razão alguma para ser mais real que o rei. A resposta é negativa**, pois a área administrativa pode seguir as orientações dos órgãos de cúpula da AGU, aliás, a própria PF/UFERSA deve observá-las e, quando for caso de discordância, deve denunciar os motivos para tanto. Lembrando-se que apenas os pareceres vinculantes são determinantes quanto aos posicionamentos dos membros da AGU, isto é, retira a autonomia técnica deles para pontuar sobre as questões discutidas na ambiência administrativa. Para além disso, por uma questão de economia processual, racionalidade e segurança jurídica, não se discute que a observância do Parecer nº 00004/2018/CPLC/PGF/AGU, a toda evidência, traz benefícios concretos à área administrativa, sem falar que pontua aspectos práticos para a PF/UFERSA, seja na confecção dos futuros pareceres, seja quanto aos eventuais questionamentos sobre a ausência de vantagem econômica nas prorrogações já promovidas ou a promover. Vale, ainda, pontuar, a importância do artigo 30 da LINDB, nestes termos: **"As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas"**.

Nesta lógica, a investigação que circunda o Direito deve ter como um de seus fundamentos o princípio da segurança jurídica, princípio extremamente importante, denotando um dos mais relevantes princípios gerais do direito, conforme demorada transcrição doutrinária<sup>[7]</sup>:

[...]

evitar alterações supervenientes que instabilizem a vida em sociedade, além de minorar os efeitos traumáticos de novas disposições, protegendo, assim, a estabilidade como uma certeza para as regras sociais. Trata-se de uma necessidade humana cada vez mais presente, considerando que, no atual mundo globalizado, aumentaram os problemas dos Estados pertinentes a essa segurança. São tantas mudanças, aconteceram tão rapidamente, que os interesses do Estado e as consequentes alterações na Constituição e nas leis são hoje fato corriqueiro, sendo inadmissível ignorar a insegurança criada na sociedade, o que demanda um mecanismo de defesa, um princípio forte capaz de repercutir no equilíbrio social.

Importante registrar que o princípio da segurança jurídica tem uma relação muito próxima com o chamado “princípio da proteção à confiança”, sendo, inclusive, tratado como sinônimos por alguns autores.

No Direito Administrativo moderno, a tendência é analisarmos a segurança jurídica sob dois enfoques distintos –sob o aspecto objetivo, no qual a segurança jurídica relaciona-se com a estabilidade das relações jurídicas, por meio da proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CF), e sob o aspecto subjetivo, cuja análise envolve o conceito de proteção à confiança. Observa-se, dessa forma, que o princípio da proteção à confiança deve ser analisado, considerando o indivíduo em relação aos atos praticados pela Administração Pública, levando-se em conta a boa-fé do administrado, valor que não pode ser ignorado em um Estado Democrático de Direito. Atualmente, o princípio da segurança jurídica, seja no aspecto objetivo ou no aspecto subjetivo, protegendo a confiança dos administrados, é tema cada vez mais apreciado pelos Tribunais, no que tange à discussão sobre a manutenção dos efeitos de um ato ilegal. Associando a essa realidade a teoria da ponderação dos interesses (já apresentada neste capítulo), que reconhece que não há no ordenamento jurídico nenhum princípio absoluto e que todos devem ser considerados conforme a importância dos interesses a serem protegidos, o princípio da segurança jurídica vem prevalecendo em inúmeras situações.

[...]

**(b) segunda pergunta - a resposta é negativa**, pois a PF/UFERSA entende como superada a questão, devendo observar as orientações das culminâncias administrativas da PGF, sem falar que, como corolário da segurança jurídica, a PF/UFERSA não pode criar entraves de ordem interpretativa sobre questão que já possui tratamento jurídico adequado, ainda que envolva algum risco, porém traz consideráveis vantagens procedimentais à área administrativa.

### 3. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, conclui-se<sup>[8]</sup> que a comprovação/justificação da economicidade da prorrogação contratual de serviços continuados (pesquisa de preços) é dispensável, nos estritos limites estabelecidos pelo Parecer nº 00004/2018/CPLC/PGF/AGU, seja porque consagra a segurança jurídica (ausência de divergência de órgão hierarquicamente inferior), seja porque comporta consideráveis benefícios procedimentais à área administrativa.

10. Consoante as informações constantes dos autos, é como se opina, salvo melhor juízo.  
À Consulente.

Mossoró/RN, terça-feira, 24 de setembro de 2019.

**Márcio Ribeiro**  
Procurador Federal

---

#### Notas

[1] Para fins de observância ao disposto no artigo 42, *caput*, da Lei nº 9.784/1999, cujo teor é o seguinte: "Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo".

[2] Eis o dispositivo:

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.  
[...]

[3] Conforme a BPC nº 07: "O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade" (BRASIL. Advocacia-Geral da União. Manual de Boas **Práticas Consultivas**. Brasília: CGU/AGU, 2011, p. 17).

[4] Quer dizer, não se deve adentrar no "sentido político do ato administrativo" (FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 146).

[5] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015, p. 202.

[6] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015, p. 202.

[7] MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 109-110.

[7] Conforme reconhecida passagem doutrinária, nestes termos:

Os pareceres emitidos pelos órgãos consultivos, quanto ao conteúdo, são (i) de mérito, se lhes compete apreciar a conveniência e oportunidade da medida a ser tomada, ou (ii) de legalidade, se devem examiná-la sob o ponto de vista da conformidade ao Direito. Quanto ao grau de necessidade ou influência que a lei lhes irroga, serão (i) facultativos, quando a autoridade não é obrigada a solicitá-los, fazendo-o para melhor se ilustrar, sem que a tanto esteja obrigada; (ii) obrigatórios, quando sua ouvida é imposta como impostergável, embora não seja obrigatório seguir-lhes a orientação; e (iii) vinculantes, quando a autoridade não pode deixar de atender às conclusões neles apontadas (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 138)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23091011395201918 e da chave de acesso 9a6cd882

---

Documento assinado eletronicamente por RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 317096206 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA. Data e Hora: 24-09-2019 12:50. Número de Série: 4858664162093621221. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---