



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO Nº 2022/12.21.001-AJUR/PMM

ASSUNTO: Parecer referencial - prorrogação de vigência contratual no caso dos serviços continuados ou exercidos de forma contínua.

EMENTA: PARECER REFERENCIAL. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. TERMO ADITIVO AOS CONTRATOS DE SERVIÇO CONTINUADO. ARTIGO 57, II, DA LEI Nº 8.666/1993.

1 - RELATÓRIO

O presente parecer referencial tem por objeto expor as recomendações para a análise de prorrogação de vigência contratual no caso dos serviços continuados ou exercidos de forma contínua, nos termos do artigo 57, II e IV, da Lei nº 8.666/1993.

Cumprе esclarecer que o art. 38, parágrafo único, da Lei de nº 8.666/93, determina que as minutas de editais, bem como as dos contratos, acordos, convênios e outros ajustes devem ser submetidos, previamente, a consultoria jurídica da Administração. 1

Contudo, devido ao elevado número de processos em matérias idênticas e de baixa complexidade jurídica, revela-se necessária e legal a elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial.

Considera-se manifestação jurídica referencial aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos.

A importância prática dessa medida reside no fato de, uma vez elaborada a manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que versarem sobre matérias jurídicas idênticas às enfrentadas no parecer referencial estarão dispensados de análise individualizada pela consultoria Jurídica. Em tais casos, basta, unicamente, que o administrador ateste, expressamente, que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada.

Saliente-se que esta declaração deverá ser emitida pela autoridade competente, não devendo os autos serem encaminhados para o órgão consultivo deliberar, visto que a intuito da manifestação referencial é, justamente, eliminar esse trâmite.

Ademais, o Tribunal de Contas da União já manifestou no sentido de que não há óbices



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
ASSESSORIA JURÍDICA

para adoção de tal tipo de parecer, opinando, inclusive, pela viabilidade da utilização de manifestações jurídicas referenciais, desde que “envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abrangam todas as questões jurídicas pertinentes”, *in verbis*:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº. 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 277, inciso III, 282 e 287, § 1º do RITCU, em: 9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, negar-lhes provimento; 9.2. informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do artigo 38, parágrafo único, da Lei nº. 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abrangja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº. 55, de 2014, esclarecendo -a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma; e 9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, ao embargante. (...) Desse modo, a despeito de não pairar obscuridade sobre o Acórdão ora embargado, pode-se esclarecer à AGU que o entendimento do TCU referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados por este Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abrangam todas as questões jurídicas pertinentes. (Acórdão nº. 2674/2014)

2

Destarte, não havendo óbice legal para a realização do presente parecer referencial, cumpre agora orientar a Administração, compilando os requisitos legais exigidos para realizar a prorrogação de serviço continuado. Ressalta-se que a presente manifestação jurídica referencial já pode ser utilizada a partir da primeira prorrogação de vigência contratual, cabendo ao gestor atentar para o fato de que, caso os requisitos mencionados neste documento estejam devidamente atendidos, poderá adotar o presente referencial para a prorrogação contratual.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
ASSESSORIA JURÍDICA

É o breve relatório.

2. PARECER

Inicialmente, é necessário distinguir o contrato de serviço continuado e o contrato de fornecimento. Nos termos do art. 6º, da Lei nº 8.666/93 serviço é “toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração”. Compra é conceituada como “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”.

Quanto à prorrogação contratual de serviços executados de forma contínua, o art. 57, inciso II, da referida lei, permite a prorrogação por iguais e sucessivos períodos, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a 60 (sessenta) meses, vejamos:

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;

3

Para tanto, com base em orientações proferidas pelo TCU e requisitos previstos em lei, para que os contratos de serviços continuados tenham a vigência contratual prorrogada devem ser atendidas certos requisitos, quais sejam: o serviço prestado seja, de fato, de natureza contínua; previsão expressa de possibilidade da prorrogação no Edital e no Contrato; não haver solução de continuidade nas prorrogações; que vise à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração; anuência da Contratada; manifestação do fiscal do contrato, atestando a regularidade dos serviços até então prestados; que o prazo de vigência total do ajuste não ultrapasse o limite previsto em lei; se houver oferecimento de garantia, a necessidade de sua renovação; manutenção das mesmas condições de habilitação exigidas na licitação; justificativa formal e autorização prévia da autoridade superior; previsão de recursos orçamentários.

Sendo assim, passaremos, agora, a analisar cada uma das condições elencadas acima.

a) o serviço prestado seja, de fato, de natureza contínua

Marçal Justen Filho esclarece que:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
ASSESSORIA JURÍDICA

(...) A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro. Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também compreendidas necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades que não são indispensáveis. O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço.

No mesmo sentido, dispõe o TCU:

Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, chamo a atenção para o fato de que a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.

Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção missão institucional. (TCU. Acórdão nº 32/2008 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008.)

4

Dessa maneira, para caracterizar o serviço de natureza contínuo deve-se levar em conta as características e particularidades da demanda do órgão assessorado e a efetiva necessidade do serviço para a realização de suas atividades essenciais.

b) previsão expressa de possibilidade da prorrogação no Edital e no Contrato

É imprescindível que a Administração tenha de alguma forma deixado evidente para os licitantes que o contrato era prorrogável. Tendo em vista que a possibilidade de prorrogação é fator que pode influenciar no interesse e na decisão dos competidores quanto à participação no certame, pois isso influencia a formação dos preços por parte das proponentes.

Não se identificando essa sinalização por parte da Administração quando da licitação, o contrato é tido como não prorrogável por falta de autorização nos referidos documentos.

Sendo assim, é indispensável que tal previsão seja constado no ato convocatório ou mesmo no contrato celebrado.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
ASSESSORIA JURÍDICA

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

c) não haver solução de continuidade nas prorrogações

Deve ser observado pela autoridade, no momento da celebração do termo aditivo, que o contrato ainda está em vigor, ou seja, que não expirou a data de vigência estabelecida no contrato original ou no termo aditivo anterior.

Dessa maneira, a autoridade não deve assinar o aditivo após a data final de vigência contratual, ainda que por apenas um dia, sob pena de vir a celebrar prorrogação nula, bem como realizar despesas sem a devida cobertura contratual e, conseqüentemente, sujeitar-se à responsabilização nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/93.

Nesse mesmo sentido, é o entendimento do TCU:

Não deve ser celebrado termo aditivo de contrato, cujo prazo de vigência tenha expirado, por ausência de previsão legal, observando-se o disposto no artigo 65 da Lei nº 8.666, de 1993. TCU. (Acórdão nº 1247/2003 Plenário.)

5

d) que vise à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração

O art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, é claro ao estabelecer que a prorrogação do contrato de serviço continuado seja feita com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração. Sendo assim, a prorrogação contratual deve ser precedida de pesquisa de preços de mercado. A Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008, assim dispõe:

Art. 30

(...)

§ 2º - 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.

e) anuência da Contratada

É necessário a concordância prévia da Contratada com a referida prorrogação. Em que pese a assinatura no termo aditivo suprir essa necessidade, é prudente iniciar o procedimento



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
ASSESSORIA JURÍDICA

de prorrogação com essa declaração da Contratada. De tal modo que, qualquer mudança no comportamento da empresa que impossibilite a celebração do aditivo e conduza a uma contratação emergencial não poderá ser imputada ao gestor, senão à empresa, subsidiando, ainda, a cobrança pelos prejuízos causados em decorrência de seu comportamento contraditório.

f) manifestação do fiscal do contrato, atestando a regularidade dos serviços até então prestados

A referida manifestação tem a intenção de demonstrar que a Contratada vem cumprindo com suas obrigações contratuais e exercendo suas atividades a contento.

g) que o prazo de vigência total do ajuste não ultrapasse o limite previsto em lei

A Lei 8.666/93 estabelece que os contratos possuem sua vigência limitada aos respectivos créditos orçamentários. Logo, via de regra, os contratos deveriam vigorar até 31 de dezembro do exercício financeiro em que foi formalizado, independentemente de seu início.

6

Contudo, embora a regra seja a vinculação da vigência aos respectivos créditos orçamentários nos casos em que se trata de serviço contínuo, para garantir a continuidade na prestação do serviço público, bem como evitar a realização de excessivos processos licitatórios e/ou aditamentos que sobrecarreguem a área técnica responsável por sua realização será possível que o prazo de vigência do termo aditivo não coincida com o exercício financeiro.

Nesse sentido é a Orientação Normativa nº 39 da Advocacia-Geral da União, que assim dispõe:

“a vigência dos contratos regidos pelo art. 57, caput, da Lei 8.666, de 1993, pode ultrapassar o exercício financeiro em que celebrados, desde que as despesas a eles referentes sejam integralmente empenhadas até 31 de dezembro, permitindo-se, assim, sua inscrição em restos a pagar”.

Quanto ao limite previsto, o inciso II, do art. 57 da referida Lei, a prorrogação de vigência para os contratos de serviços continuados poderá ser realizada desde que sua duração total não ultrapasse 60 (sessenta) meses. Portanto, deve ser observado pela autoridade competente o limite de 60 meses da duração total do contrato. 34. Ressalta-se que o § 4º, do mesmo artigo determina que:

Art. 57.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
ASSESSORIA JURÍDICA

(...)

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

Devido ao caráter excepcional, nessas situações, em que o pedido de prorrogação extrapolar o limite de 60 meses, deve ser encaminhado para análise desta Procuradoria, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior.

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

A Administração poderá exigir garantia de execução contratual, desde que previsto no instrumento convocatório, conforme o art. 56, da lei 8.666/93:

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

7

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

i) manutenção das mesmas condições de habilitação exigidas na licitação

O art. 55, XIII, da Lei 8.666/934 estabelece que a Contratada deverá manter durante a contratação todas as condições de habilitação e qualificação que forem exigidas na licitação:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Nesse sentido, a autoridade deve verificar se a Contratada atende às condições que foram exigidas quando da realização da licitação.

Dessa maneira, é necessário que, até a data da prorrogação contratual, seja devidamente atestado que não existe proibitivo a que a empresa contratada preste serviços à



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
ASSESSORIA JURÍDICA

Administração Pública, com a juntada das seguintes consultas aos autos: Certidão Negativa de Débitos da União; Certidão Negativa de Débitos do Estado; Certidão Negativa de Débitos do Município; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas e Certidão de Regularidade de FGTS.

Nessa toada, sugere-se que a autoridade abstenha-se de prorrogar contratos com empresas com irregularidades fiscais ou trabalhistas, em observância à recomendação do Tribunal de Contas da União para o cumprimento do art. 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666, de 1993, pelos órgãos e entidades da Administração Pública, quando da prorrogação de contrato, conforme se verifica na Decisão 506/1998 - Plenário, no sentido de que:

(...) atente, à época da renovação dos contratos, para as exigências da lei quanto à manutenção durante a execução do contrato, de todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, a fim de que haja regularidade do feito.

j) justificativa formal e autorização prévia da autoridade superior

Conforme disposto no § 2º do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993¹ é necessário a justificativa por escrito para a prorrogação, bem como a autorização prévia assinada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

8

k) previsão de recursos orçamentários

Recomenda-se que o gestor junte aos autos as devidas declarações de dotação orçamentária para fazer frente às despesas decorrentes do aditivo no exercício em curso, ou indicação da parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que há os créditos ou empenhos para sua cobertura.

Deste modo, esses são os requisitos que devem ser analisados pela autoridade competente em cada caso.

Caso haja eventuais dúvidas técnicas sobre a aplicação das regras ou dúvidas jurídicas específicas decorrentes das peculiaridades do caso concreto não abrangidas por este Parecer Referencial, fica facultado sanear os questionamentos por simples assessoramento ou, a depender da complexidade, seja formalizada para emissão do competente Parecer.

Quanto a formalização, o posicionamento do TCU é firme no sentido da obrigatoriedade de Termo Aditivo ao Contrato, sendo que a ausência desse instrumento é

¹ Art. 57. (...) § 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE MOCAJUBA
ASSESSORIA JURÍDICA

considerada irregularidade grave.

O termo aditivo deve conter as cláusulas mínimas necessárias para sua compreensão e eficácia.

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

O termo aditivo deve indicar também a dotação orçamentária e cláusula que ratifique as demais condições contratuais, bem como, cláusula que preveja a renovação ou complementação da garantia, caso exigida inicialmente.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica emite o presente parecer referencial, ficando dispensadas análises jurídicas individualizadas dos termos aditivos de prorrogação de serviços continuados, bastando, para sua formalização que a área técnica demonstre nos autos os cumprimento dos requisitos descritos deste Parecer e ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos desta manifestação, ou seja, que se trata de prorrogação de serviço continuado, aquelas com fundamento no art. 57, II, da Lei 8.666/93.

9

Outrossim, salienta-se que a existência da manifestação jurídica referencial não prejudica a atuação consultiva, de ofício ou por provocação em processos que tratem de matéria por ela abrangida, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto não se amolda aos termos desta manifestação.

Por fim, havendo peculiaridades que escapem aos contornos desta manifestação jurídica referencial ou modificação das normas pertinentes, deverá o processo administrativo ser submetido a esta Assessoria/Procuradoria, para análise individualizada da questão.

É o parecer.

Mocajuba/PA, 21 de dezembro de 2022.

GERCIONE MOREIRA SABBÁ
Advogado - OAB/PA 21.321