

PORTARIA Nº 316/2023

**DISPÕE SOBRE APROVAÇÃO DO PARECER
PADRÃO 04 SOBRE PRORROGAÇÃO DE
SERVIÇOS CONTINUADOS**

O PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO de Cachoeiro de Itapemirim, no uso de suas atribuições delegadas através do Decreto nº 31.462/2022, com fundamento na Portaria n.º 245/2023, tendo em vista o que consta no processo nº **7032/2023**, resolve:

CONSIDERANDO a possibilidade de padronização de entendimento jurídico a respeito de situações que repetidas vezes são objeto de consulta à Procuradoria, conforme previsão contida no parágrafo 2º do art. 3º da Lei Municipal no 7.129, de 30 de dezembro de 2014, que altera e consolida a legislação orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Cachoeiro de Itapemirim;

CONSIDERANDO a necessidade de organização e racionalização das atividades desenvolvidas no âmbito da Procuradoria-Geral do Município, especialmente quanto aos entendimentos exarados pelos Procuradores Municipais, pelo Gabinete da Procuradoria e pelo Colegiado;

CONSIDERANDO que 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, conforme exigência contida no art. 30, do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro);

CONSIDERANDO a necessidade de organizar, controlar e otimizar a atividade administrativa com o fito de conferir segurança e celeridade à prestação dos serviços públicos;

CONSIDERANDO o princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal; e



CONSIDERANDO a existência de diversos pareceres sobre situações fáticas e jurídicas idênticas.

RESOLVE:

Art. 1º. Aprovar o parecer padrão n.º 04, que trata de prorrogação de serviços continuados, com base no § 1º do artigo 2º da Portaria n.º 245/2023.

Art. 2º. Após a publicação do parecer em questão no Diário Oficial, fica dispensada a remessa de processos cujo tem se enquadre no caso do artigo 1º a esta Procuradoria-Geral do Município (PGM).

Cachoeiro de Itapemirim, 10 de fevereiro de 2023.

THIAGO BRINGER
Procurador-Geral do Município



Parecer Padrão N° 04**Processo Protocolado sob o nº ____/____**

PARECER PADRÃO. ADMINISTRATIVO. PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. CONTRATOS DE SERVIÇO CONTÍNUO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LIMITAÇÃO A 60 (SESSENTA) MESES. ART. 57, INCISO II DA LEI 8.666/1993.

I. Viabilidade jurídica da prorrogação de contratos de prestação continuada, desde que seja demonstrado nos autos: a) que há previsão da possibilidade de prorrogação no edital e/ou no contrato originário; b) que o contrato está em vigor; c) que a prorrogação pretendida observa o limite legal do art. 57, II da Lei 8.666/1993; d) que o objeto contratual se enquadra como de serviço contínuo, nos moldes da jurisprudência do TCU; d) a vantajosidade econômica da prorrogação para a Municipalidade, a luz da jurisprudência do TCU; e) a existência de justificativa prévia para a prorrogação; f) a existência de autorização expressa da autoridade competente para a celebração da prorrogação contratual.

III. É possível a aplicação deste opinativo em casos idênticos, desde que presentes os mesmos pressupostos de fato e de direito e observadas às exigências previstas no art. 3º e a forma prevista no art. 4º, ambos da PORTARIA PGM N° 245/2023.

IV. Previamente à utilização do parecer padrão deverão ser saneadas as deficiências, se presentes nos autos, cumpridas às recomendações ora formuladas e preenchido o termo constante do ANEXO da PORTARIA PGM N° 245/2023 pelo gestor da pasta.

I. RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico acerca da possibilidade de prorrogação de contrato cujo objeto seja de prestação continuada.

Este é o breve relato dos fatos.

II. FUNDAMENTAÇÃO**II. I. DO CABIMENTO DO PARECER PADRÃO**

O Parecer Padrão tem um caráter exaustivo, destinado à aplicação em casos concretos cujos contornos se amoldem às premissas, parâmetros e pressupostos trazidos no processo em análise.

O tema é disciplinado pela Portaria PGM Nº 245/2023, de cujo teor podemos extrair as disposições abaixo:

Art. 1º [...] Parágrafo único. Considera-se parecer jurídico padrão aquele 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.

Da leitura do parágrafo único do art. 1º da referida Portaria podemos depreender que a situação que ora se apresenta se enquadra na hipótese ali descrita, o que autoriza a emissão de opinativo desta natureza.

Por fim, ainda no que interessa ao presente tópico, vale ressaltar que, na utilização do parecer padrão, a Consulente deverá instruir o(s) processo(s) de acordo com o disposto no art. 6º do citado diploma legal:

Art. 6º Para a utilização do parecer padrão a Administração Pública deverá instruir o processo com:

I - cópia integral do parecer padrão;

II - declaração da autoridade competente para a prática do ato de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer padrão e que serão observadas suas orientações, conforme modelo anexo a esta Portaria.

Outrossim, deve-se atentar ao preenchimento da declaração constante do anexo à Portaria PGM Nº 245/2023, e, por conseguinte, confirmar a observância das orientações jurídicas uniformizadas no instrumento.

II. II. DA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Inicialmente, faz-se relevante ressaltar que a análise procedida por esta Procuradoria se limita aos aspectos jurídico-formais da temática, não cabendo a este órgão jurídico adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco compete à Procuradoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.



Superado tal apontamento, cumpre registrar que os contratos de prestação continuada são aqueles nos quais o objeto contratual cumpre a função de assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente, ou se presta a manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo com que a sua interrupção se constitui como fator ensejador de comprometimento da prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional do ente público (Acórdão 132/2008, Segunda Câmara – TCU).

Desse modo, será a necessidade permanente de determinado serviço tido como essencial que conduzirá à sua caracterização como contínuo, cabendo à Administração avaliar as características e condições específicas do serviço contratado a fim de aferir se o mesmo pode ou não ser assim considerado.

Sobre a temática em apreço, esclarece Marçal Justen Filho:

“A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. **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 as necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades de menor relevância (tal como limpeza, por exemplo). **O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço.**”

Em se verificando o enquadramento do objeto contratual ao conceito acima colacionado, a luz do que preleciona a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Contas da União, a prorrogação contratual será feita nos moldes do art. 57, II da Lei 8.666/1993.

Logo, compatibilizando a legislação pátria que regulamenta a matéria, com os elementos mínimos exigidos pela jurisprudência, depreende-se como necessário que restem demonstrados nos autos os seguintes requisitos:

a) Previsão contratual e contrato em vigor:

É cediço que, para fins de prorrogação, deve existir no bojo do edital e/ou do instrumento contratual originário previsão expressa acerca da possibilidade de sua



prorrogação, assim como orienta a jurisprudência da Corte de Contas da União¹.

Entendimento esse que também é reproduzido na esfera doutrinária, tal como preleciona Marçal Justen Filho:

A prorrogabilidade do inc. II depende de explícita autorização no ato convocatório. Omissa ele, não poderá promover-se a prorrogação. Essa asserção deriva do princípio da segurança. Não é possível que se instaure a licitação sem explícita a previsão acerca do tema. Os eventuais interessados deverão ter plena ciência da possibilidade de prorrogação.²

Impende, ainda, consignar a orientação pacífica do Tribunal de Contas da União³ para que, no caso de prorrogação contratual, o termo de aditamento seja providenciado antes do término da vigência da avença originária, uma vez que, tal como a Corte de Contas bem esclarece “transposta a data final de vigência, o contrato é considerado extinto, não sendo juridicamente cabível a prorrogação ou a continuidade da execução dele, nem a assinatura com data retroativa, nos termos do art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993”⁴.

b) Observância dos limites estabelecidos pelo artigo 57, inciso II, da Lei 8666/93:

O prazo limite do contrato deverá sempre observar a previsão de prorrogação contida no instrumento de pactuação originária. Ademais, tal previsão estará submetida às disposições do inciso II, do art. 57 da Lei 8666/93, que estipula o limite da hipótese de prorrogação do prazo de duração dos contratos de prestação de serviços contínuos, cujo teor é o seguinte:

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

[...]

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que 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;

1 Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1> > p. 765.

2 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 6. ed. São Paulo: Dialética

3Cf. Acórdão 3010/2008 – Segunda Câmara, Acórdão 1866/2008-Plenário, Acórdão 2569/2010-Primeira Câmara, Acórdão 2032/2009-Plenário, Acórdão 1746/2009-Plenário.

4 Acórdão 3010/2008 – Segunda Câmara.



Observa-se, portanto, que os contratos deverão observar o prazo de prorrogação prevista no contrato e tal prorrogação está submetida ao limite de 60 (sessenta) meses no que tange à estipulação da possibilidade de prorrogação, na forma da legislação supracitada.

c) Enquadramento da contratação como de serviço contínuo:

Para possibilitar a prorrogação pretendida é indispensável o enquadramento da contratação em apreço como de serviço de natureza contínua, compreendido como aquele essencial 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 possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional” (Acórdão nº 132/2008, Segunda Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz, Processo TC 010.020/2003-1, DOU de 15/02/08).

Assim, ainda que a Secretaria justifique a necessidade de prorrogação da avença, é indispensável que, antes de se efetivar a pretendida prorrogação contratual, a autoridade certifique-se de que o objeto contratual cuida, realmente, de serviço continuado, na esteira do conceito adotado pelo Colendo TCU – considerando tanto as características e particularidades da demanda da Secretaria consulente, como a efetiva necessidade do serviço para a realização de suas atividades essenciais.

d) Comprovação da vantajosidade econômica da prorrogação para a Municipalidade:

O Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do Município é claro ao dispor que a prorrogação contratual deverá ser precedida de comprovação de que a continuidade da contratação é mais benéfica do que a realização de nova licitação, por intermédio de análise entre o preço contratado e aqueles praticados no mercado, *in litteris*:

A comprovação da vantagem econômica será precedida de análise dos preços contratados e aqueles praticados no mercado, de modo a concluir que a continuidade da contratação é mais benéfica do que a realização de uma nova licitação.⁵

Há de se considerar, ainda, na demonstração da vantajosidade, que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é vasta ao dispor que a demonstração da vantagem

5 Disponível em: <<http://www.serra.es.gov.br/admin/download/1634147614524-manualgestaofiscalizacao.pdf>> p. 35.



de renovação de contrato de serviços de natureza continuada, deve ser realizada com ampla pesquisa de preços, priorizando-se consultas a portais de compras governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, utilizando-se apenas subsidiariamente a pesquisa com fornecedores. Nesse sentido são os acórdãos 1464/2019, 713/2019, 1548/2018, 1604/2017, 718/2018 e 2787/2017, 403/2013, 1002/2015, todos do Plenário do TCU.

Recomenda-se, assim, que a Secretaria realize sua pesquisa de forma ampla, nos moldes da jurisprudência acima colacionada, priorizando “consultas a portais de compras governamentais e a contratações similares de outros entes públicos”, e, por conseguinte, não se restringindo à consulta de preços com potenciais fornecedores, de modo a evidenciar de forma robusta que a opção pela prorrogação do contrato tratado nos autos assegura a obtenção de condições e preços mais vantajosos para a Administração.

Ressalta-se que a jurisprudência do TCU é clara ao estipular que a pesquisa de preços deve refletir a vantajosidade em relação aos preços praticados no mercado. Sendo assim, é imprescindível que tais pesquisas sejam efetivamente atuais, a fim de demonstrar que a prorrogação de fato é a solução mais benéfica ao Ente Municipal.

Em relação à justificativa, o §2º do art. 57 da Lei de Licitações estabelece como indispensável sua apresentação por escrito, mediante prévia autorização da autoridade competente para a celebração do instrumento contratual, pois vejamos:

Art. 57. [...]

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

Recomenda-se ser imprescindível a necessidade de “justificar a necessidade e interesse da continuidade da prestação do serviço”, assim como de “ratificar que os serviços estão sendo prestados de acordo com o objeto contratado e demonstrar os resultados dele obtidos, mediante relatório que discorra sobre a regular execução do contrato” e de “autorização da autoridade competente”, o que deverá ser procedido pela Secretaria.

e) Demais Requisitos:

O gestor da pasta deverá observar, ainda, as recomendações consignadas abaixo:



- (i) Seja ratificado que os serviços estão sendo prestados de acordo com o objeto contratado e demonstrar os resultados dele obtidos, mediante relatório que discorra sobre a regular execução do contrato;
- (ii) Que seja ratificada a natureza contínua do objeto contratual;
- (iii) Haja autorização expressa da autoridade superior;
- (iv) Haja justificativa quanto à necessidade e interesse da continuidade da prestação do serviço;
- (v) Que a formalização do ato de prorrogação se opere no bojo do processo administrativo que lhe deu causa;
- (vi) Seja realizada a pesquisa de preço de mercado, a fim de verificar a manutenção da vantajosidade econômica, considerando, inclusive, eventual deferimento do reajuste pleiteado pela contratada em sua manifestação de interesse na prorrogação, devendo os orçamentos obtidos na pesquisa de preços cumprirem as formalidades legais para sua regularidade, bem como contemplarem todo objeto contratual remanescente, como orientado anteriormente;
- (vii) Que seja obtida da contratada manifestação expressa de interesse na prorrogação, inclusive quanto aos preços praticados e alterações pretendidas (reajuste/repactuação/reequilíbrio);
- (viii) Que sejam juntados aos autos documentos exigidos na licitação e no contrato que comprovem que a empresa mantém as condições iniciais de habilitação;
- (ix) Que se proceda à atualização da garantia contratual, conforme a prorrogação pretendida, e que seja certificado que a referida atualização foi inserida no sistema;
- (x) Que sejam mantidas as demais cláusulas do contrato originário;
- (xi) Que o termo de aditamento seja providenciado antes do término da vigência da avença originária, conforme orientação pacífica do Tribunal de Contas da União;
- (xii) Que seja verificada a regularidade orçamentária para a efetivação do presente termo aditivo.

III. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, entende-se pela viabilidade jurídica das celebrações das prorrogações dos contratos de prestação continuada, **desde que seus respectivos autos sejam instruídos de modo a cumprir todas as exigências apontadas neste parecer.**



Ademais, ainda que exista previsão legal que ampare prorrogações dessa natureza, os autos precisam ser devidamente instruídos, consoante às exigências listadas acima, **devendo ser encartado nos autos o preenchimento do *check list* anexo a este parecer (Anexo I).**

Por fim, a análise da minuta contratual resta superada pela existência de minuta padrão no “Anexo II” do presente opinativo padrão.

É o parecer.

Cachoeiro de Itapemirim, 08 de fevereiro de 2023.

Thiago Bringer
Procurador-Geral do Município
OAB/ES 17.853
Decreto n.º 31.462/2022



ANEXO I – CKECK LIST – PRORROGAÇÃO DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Exigência	Cumprimento	Identificação nos autos (fl.)
Previsão de possibilidade de prorrogação no edital e/ou no contrato originário.		
Enquadramento da contratação como de serviço contínuo, a luz da jurisprudência do TCU.		
Comprovação da vantajosidade econômica da prorrogação para a Municipalidade, priorizando consultas a portais de compras governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, a luz da jurisprudência do TCU, considerando, inclusive, eventual deferimento do reajuste pleiteado pela contratada em sua manifestação de interesse na prorrogação.		
Justificativa da necessidade e interesse da continuidade da prestação do serviço		
Autorização expressa da autoridade superior competente.		
Observância dos limites estabelecidos pelo artigo 57, II, da Lei 8666/93.		
Ratificação de que os serviços estão sendo prestados de acordo com o objeto contratado e demonstrar os resultados dele obtidos, mediante relatório que discorra sobre a regular execução do contrato.		
Formalização do ato de prorrogação se opere no bojo do processo administrativo que lhe deu causa		
Manifestação expressa da contratada de interesse na prorrogação, inclusive quanto aos preços praticados e alterações pretendidas (reajuste/repactuação/reequilíbrio).		
Juntada dos documentos exigidos na licitação e no contrato que comprovem que a empresa mantém as condições iniciais de habilitação.		
Atualização da garantia contratual, conforme a prorrogação pretendida, e que seja certificado que a referida atualização foi inserida no sistema.		
Manutenção das demais cláusulas do contrato originário.		
Que o termo de aditamento seja providenciado antes do término da vigência da avença originária, conforme orientação pacífica do Tribunal de Contas da União.		
Verificação da regularidade orçamentária para a efetivação do presente termo aditivo.		
O Termo Aditivo observe a minuta encartada no “Anexo II” do presente parecer padrão.		
Manifestação da Procuradoria.	Devidamente cumprida por intermédio do presente parecer padrão.	



ANEXO II – MINUTA PADRÃO – ADITIVO DE PRAZO – PRORROGAÇÃO DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

____° Termo Aditivo ao Contrato nº ____/____
Processo Administrativo nº ____/____

____° TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº
____, QUE ENTRE SI CELEBRAM O
MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM E

O **MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM/ES**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Praça Jerônimo Monteiro, nº. 28, Centro, Cachoeiro de Itapemirim/ES, Palácio Bernardino Monteiro, inscrito no CGC/MF sob o nº. 27.165.588/0001-9, por intermédio da **SECRETARIA MUNICIPAL DE** _____, representada neste ato pelo(a) Secretário(a) Municipal de _____, Sr(a) _____, CPF nº _____, doravante denominada **CONTRATANTE**, e a empresa _____, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ _____, com sede em _____, representada neste ato pelo(a) Sr.(a) _____, _____ (nacionalidade), _____ (estado civil), _____ (profissão), inscrito no CPF sob o nº _____, e RG _____, residente e domiciliado em _____,

____, doravante denominado **CONTRATADO(A)**, ajustam o presente **TERMO ADITIVO** ao Contrato de nº ____/____, com fundamento no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93, e se regerá pelas cláusulas seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO DO TERMO ADITIVO

1. O presente Termo Aditivo tem por objeto a prorrogação do prazo de vigência do Contrato nº ____/____ pelo prazo de ____ (____) meses, de acordo com o inciso II do artigo 57, da Lei 8666/93, conforme autoriza sua Cláusula _____, a contar de ____/____/____.

CLÁUSULA SEGUNDA – DA VIGÊNCIA

2. O prazo de vigência fica prorrogado por mais ____ (____) meses, passando a vigorar no período de ____/____/____ a ____/____/____.

CLÁUSULA TERCEIRA - DO VALOR DO TERMO ADITIVO

3. O valor deste termo aditivo para cobrir as despesas relativas à prorrogação do contrato, pelo período de ____ (____) meses é de R\$ _____ (_____).



CLÁUSULA QUARTA - DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

4. As despesas referentes ao presente termo aditivo estão programadas em dotação orçamentária própria, na seguinte classificação: _____.

CLÁUSULA QUINTA – RENOVAÇÃO E COMPLEMENTAÇÃO DA GARANTIA

5. A contratada deverá providenciar a renovação da garantia contratual, de acordo com o prescrito no contrato, com efeitos a contar da vigência do presente termo aditivo.

CLÁUSULA SEXTA - DA RATIFICAÇÃO DAS CLÁUSULAS

6. Ficam mantidas todas as demais cláusulas e condições avençadas no contrato originário.

6. Ficam mantidas todas as demais cláusulas e condições avençadas no contrato originário, ressalvado o direito de reajuste. [Nota: usar esta redação caso haja um pedido de reajuste em trâmite ou o contratado tenha se manifestado expressamente nos autos pelo reajuste dos preços]

CLÁUSULA SÉTIMA - PUBLICAÇÃO

7. Incumbirá à contratante providenciar a publicação deste instrumento, por extrato, no Diário Oficial do Município, no prazo previsto na lei nº 8.666/93.

E assim, por estarem justos e acordados, assinam o presente instrumento em 03 (três) vias de igual teor e forma, junto às testemunhas igualmente signatárias.

Cachoeiro de Itapemirim/ES, _____(dia/mês/ano)

CONTRATANTE

CONTRATADA