

PARECER Nº. 63/2022 – NSAJ/PGM

Processo n.º 385/2019-PGM

Partes interessadas: Diretor GEAF/Diretoria Geral

Assunto: Prorrogação do Contrato n.º 04/2020-PGM/PMB, pelo período de 12 meses.

Ementa: Prorrogação de contrato continuado. Possibilidade jurídica. Fundamento. Art. 57, II, da Lei Federal n.º 8.666/93. Doutrina. Orientação Normativa AGU.

Senhor Diretor Geral/PGM,

I – DOS FATOS.

Versa o feito acerca da possibilidade jurídica de prorrogação do Contrato n.º 04/2019 – PGM/PMB, firmado pela PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM e a empresa TOP PRYME SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI, por mais um período de 12 (doze) meses, a contar de 01/07/2022 a 30/06/2023, motivado pelo Diretor da GEAF/PGM, nos termos do Memo. n.º 113/2022 – GEAF/PGM de fls.

Nessa seara a GEAF, por meio do Ofício n.º 0786/2022 – GEAF/PGM de 19.05.2022, comunicando a empresa TOP PRYME SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI do interesse da prorrogação do Contrato n.º 04/2020-PGM/PMB, haja vista o prazo final do instrumento se operar no dia 30/06/2022.

Por seu turno, a empresa TOP PRYME manifesta-se no sentido de que: “REITERAMOS O INTERESSE em DAR CONTINUIDADE no Contrato n.º 004/2020-PGM/PMB, nas mesmas condições e preços devidamente repactuados para o cumprimento do objeto contratual”.

Mais ainda: promoveu QUADRO ESPECÍFICO PARA 4 (quatro) colaboradores da empresa no valor mensal para cada um, na ordem de **R\$3.581,58**, mensal de **R\$14.326,32** e global na quantia de **R\$171.915,84**, respectivamente.

Informa ainda a GEAF/PGM, a dotação orçamentária como sendo: Credor: Top Pryme Serviços Terceirizados Eireli/CNPJ: 24.363.455/0001-30; Projeto Atividade: 2311 – Operacionalização das Ações Administrativas; Categoria da despesa: 339039000 – Outros de serviços terceiros – PJ; Tarefa: 005 – Serviços prestados - PJ; Fonte: 1500000000 - Recursos não Vinculados de Impostos; Modalidade de empenho: Global; Vigência: 12 meses – 01/07/2022 a 30/06/2023; Valor mensal: R\$3.581,58 (Preço Unitário) x 4 (funcionários) = R\$14.326,32; Valor total: R\$171.915,84; Valor para 2022: R\$85.957,92; Valor para 2023: R\$85.957,92; e Saldo de dotação orçamentária na tarefa: R\$86.577,07.

Travessa Primeiro de Março, 424 – Campina. CEP: 66052-015. Tel.: (91) 3182-1107; e-mail: nsaj@pgm.pmb.pa.gov.br



É o relatório. Fundamentação.

II – PRORROGAÇÃO/DOCTRINA/JURISPRUDÊNCIA/FUNDAMENTAÇÃO.

Segundo CARVALHO FILHO¹ “*prorrogação do contrato é o fato que permite a continuidade do que foi pactuado além do prazo estabelecido, e por esse motivo pressupõe a permanência do mesmo objeto contratado inicialmente. A decisão administrativa para a prorrogação do contrato espelha atividade discricionária e, como tal, não assegura ao contratado o direito subjetivo à manutenção do ajuste*”

Continua o festejado mestre CARVALHO FILHO, que “*apenas nas hipóteses legais poderá o contrato ser prorrogado, porque a prorrogação não pode ser a regra, mas sim a exceção. Se fosse livre a prorrogabilidade dos contratos, os princípios da igualdade e da moralidade estariam irremediavelmente atingidos. Daí a necessidade de rigorosa averiguação, por parte das autoridades superiores, no tocante às prorrogações contratuais*”.

Com efeito, o *caput* do artigo 57, da Lei Federal nº 8.666/93 atesta que a duração dos contratos administrativos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, ou seja, todo contrato, em princípio, deve ter duração máxima de até um ano, visto que o art. 34 da Lei nº 4.320/64, dispõe que o exercício financeiro vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro (Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil).

Outro não é o entendimento da AGU normatizado pela Orientação Normativa nº 39, de 13 de dezembro de 2019:

“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.

Por outro lado, o mesmo regramento jurídico (art. 57 da Lei nº 8.666/93) prevê, em seus incisos, exceções a essa regra, permitindo que a vigência do contrato administrativo se estenda além desse limite. Vejamos:

- a) para os projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesses da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;
- b) para 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;
- c) para aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato;

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo. Atlas, 31ª ed., 2017.
Travessa Primeiro de Março, 424 – Campina. CEP: 66052-015. Tel.: (91) 3182-1107; e-mail:
nsaj@pgm.pmb.pa.gov.br



- d) para as hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração.

Na situação ora analisada, trata-se de contrato administrativo que tem por objeto a prestação de serviços de **natureza contínua**.

Para o autor OLIVEIRA² É possível a prorrogação do prazo contratual “*por iguais e sucessivos períodos*”, na forma do art. 57, II, da Lei. A prorrogação, no caso, depende de previsão no instrumento convocatório e **no contrato**, bem como deve ser demonstrada a sua vantagem pela Administração (meu destaque).

Ainda sob a cátedra de OLIVEIRA³ *A inaplicabilidade da regra do prazo anual justifica-se pela contratação de serviços que satisfazem as necessidades permanentes do Poder Público, independentemente da essencialidade do serviço. Em razão da necessidade permanente do serviço (continuidade do atendimento do interesse público), é razoável admitir a contratação por prazo superior a um ano, em vez de realização de licitações e contratações anuais, o que geraria custos desnecessários ao Erário (princípio da economicidade). Na hipótese, a Administração já poderia estipular, desde logo, prazo superior a um ano, mas nunca superior a cinco anos, devendo justificar a respectiva decisão.*

O Tribunal de Contas da União⁴, dispõe ser necessário para toda e qualquer prorrogação de prazo contratual, se se observe, no mínimo, os seguintes pressupostos:

- a) existência de previsão para prorrogação no edital e no **contrato**;
- b) objeto e escopo do contrato inalterados pela prorrogação;
- c) **interesse da Administração e do contratado declarados expressamente**;
- d) vantagem da prorrogação devidamente justificada nos autos do processo administrativo;
- e) manutenção das condições de habilitação pelo contratado;
- f) preço contratado compatível com o mercado fornecedor do objeto contratado.

Ainda sob essa ótica, a Orientação Normativa nº 38, de 13 de dezembro de 2011, da AGU, que fixa as seguintes recomendações:

Nos contratos de prestação de serviços de natureza continuada deve-se observar que:

- a) o prazo de vigência originário, de regra, é de até 12 meses;
- b) excepcionalmente, este prazo poderá ser fixado por período superior a 12 meses nos casos em que, diante da peculiaridade e/ou complexidade do objeto, fique tecnicamente demonstrado o benefício advindo para a administração; e

² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos: teoria e prática. São Paulo: Método, 4ª ed., 2015.

³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos: teoria e prática. São Paulo: Método, 4ª ed., 2015.

⁴



- c) é juridicamente possível a prorrogação do contrato por prazo diverso do contratado originariamente.

Com esteio na jurisprudência do TCU, os requisitos gerais previstos em lei para prorrogação dos serviços de *natureza continuada* podem ser assim sistematizados:

- 1) previsão expressa de possibilidade da prorrogação no Edital e no contrato;
- 2) contrato relativo à prestação de serviços contínuos;
- 3) limitação ao total de 60 (sessenta) meses, por iguais e sucessivos períodos (não haver solução de continuidade nas prorrogações);
- 4) obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração (pesquisa de preços);
- 5) justificativa por escrito do interesse público na prorrogação e autorização prévia da autoridade superior;
- 6) manifestação de interesse pela parte contratada;
- 7) manifestação do fiscal do contrato, atestando a regularidade dos serviços até então prestados;
- 8) manutenção das mesmas condições de habilitação exigidas na licitação (comprovação da capacidade de contratar com a administração pública);
- 9) previsão de recursos orçamentários;
- 10) comprovação de negociação contratual visando a redução de valores.

No âmbito federal, a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05, de 2017 – IN nº 05/2017 do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em seu artigo 15, define os serviços prestados de forma contínua como *“aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional”*.

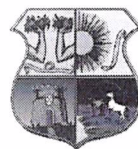
Assim é que, serviços de natureza continuada são aqueles destinados a atender necessidades públicas permanentes e cuja paralisação acarretaria prejuízos ao funcionamento da entidade pública, como v.g.: os de limpeza, vigilância, fornecimento de água, energia elétrica, desinsetização, desratização e descupinização, dentre outros.

III. DA LIMITAÇÃO DE 60 (SESENTA) MESES, IGUAIS E SUCESSIVOS.

Com efeito, a Orientação Normativa nº 03/2009 da AGU traça a diretriz a ser observada pelos órgãos jurídicos, no que concerne ao prazo de vigência do contrato administrativo, bem como dos **aditivos**, visando à verificação da ocorrência, ou não, da solução de continuidade:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 03/2009:⁵ Na análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, cumpre aos órgãos jurídicos verificar se não

⁵ Contrato. Prorrogação. Ajuste. Vigência. Solução de Continuidade. Extinção. REFERÊNCIA: art. 57, inciso II, Lei nº 8.666, de 1993; Nota DECOR nº 57/2004-MMV; Acórdãos TCU 211/2008-Plenário e 100/2008-Plenário.



há extrapolação do atual prazo de vigência, bem como eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes, hipóteses que confirmam a extinção do ajuste, impedindo a sua prorrogação. Indexação: Contrato. Prorrogação. Ajuste. Vigência. Solução de Continuidade. Extinção. REFERÊNCIA: art. 57, inciso II, Lei nº 8.666, de 1993; Nota DECOR nº 57/2004-MMV; Acórdãos TCU 211/2008-Plenário e 100/2008-Plenário.

Assim é que, a prorrogação deve ser implementada pelo Poder Público antes do término de vigência do ajuste, uma vez que seria inadmissível prorrogar contrato extinto. Nesse diapasão, ensina Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2015)⁶:

“A necessidade de períodos sucessivos é uma obviedade, pois não se pode imaginar a prorrogação de contrato já extinto”.

Desta maneira, o órgão e/ou segmento competente responsável pela análise do procedimento administrativo instaurado para prorrogação do contrato, deve-se atentar para que não se prorrogue contrato com o prazo de vigência já exaurido, eis que não se prorroga o que já se encontra extinto, cabendo constar de relatório de continuidade do contrato administrativo.

IV. CONDIÇÕES MAIS VANTAJOSAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PESQUISA DE PREÇOS)

A vantajosidade econômica da proposta para a Administração é um imperativo previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/93, bem como no artigo 57, inciso II, do mesmo diploma legal, repassando pela necessidade de pesquisa de preços do mercado. Vejamos:

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

(...)

II – a 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 vantajosa para a administração**, limitada a sessenta meses;

O TCU, em reiterados julgados, tem se posicionado pela necessidade de a proposta ser a mais vantajosa pra a Administração:

9.10.4. Procedimento à medida de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua quando é necessário demonstrado que tal, assegure uma obtenção de condições e preços mais vantajosos para a Administração, conforme preceitua o art. 57, inc. II, da Lei 8.666/93, o que deve ser evidenciado com uma realização de

⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos: teoria e prática. São Paulo: Método, 4ª ed., 2015.



pesquisa de mercado para produtos similares, devendo ser incluídos nos autos do processo administrativo documentos com fundo. (Acórdão 3351/2011 – Segunda Câmara – TCU).

Com efeito, ao tratar acerca da vantajosidade, assim se reporta o Anexo IX da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 05/2017, item 3, “d” c/c o item 4)⁷ que *“deve ser procedida de análise entre os preços contratados e aqueles praticados no mercado de modo a concluir que a continuidade da contratação é mais vantajosa que a realização de uma nova licitação, sem prejuízo de eventual negociação com a contratada para adequação dos valores àqueles encontrados na pesquisa de mercado”*.

Em situações especiais é possível a dispensa de realização de pesquisa de mercado,, tais como (IX DA IN Nº 05/2017):

(...)

- d) no caso dos 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 Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Contudo, o TCU (Acórdão 1047/2014-Plenário, TC 028.198/2011-5, relator Ministro Benjamin Zymler, 23.04.2014), já deixou assente que embora a pesquisa possa ser facultada, não se dispensa a análise da vantajosidade:

“A prorrogação da vigência de contratos de natureza continuada não afasta a obrigação de se perseguir a situação mais vantajosa para a Administração. Logo, o gestor responsável deve avaliar se os preços e as condições existentes no momento d prorrogação são favoráveis à continuidade da avença.

Em autos de Prestação de Contas Anuais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), fora verificado, dentre outras irregularidades, a prorrogação de contrato de instalação, manutenção e operação de cancelas eletrônicas para controle de veículos e monitoramento por circuito fechado de TV, sem que fosse feita estimativa dos custos unitários de todos os serviços constantes da avença, de modo a aferir a compatibilidade com os preços de mercado então vigorantes. Realizado o contraditório, o relator destacou que, a despeito de o inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993 possibilitar a prorrogação da vigência de contratos de natureza continuada, **é necessário que tal prorrogação ocorra com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração.** Ou seja, antes de formalizar a prorrogação de um contrato, o gestor deve avaliar o benefício na adoção da medida, circunstância que o obriga a verificar preços e condições existentes, de modo a comprovar que estes se revelam favoráveis à prorrogação. O relator destacou, ainda, que a mera comparação de preços globais de propostas, sem detalhamento, leva à dissonância em relação à lei, evidenciando que, no caso

⁷ <https://www.gov.br/compras/pt-br/images/conteu>



concreto, não houve a aferição de vantagem para que a administração prorrogasse a avença. Diante disso, votou pela rejeição das justificativas apresentadas, ponderando, contudo, que a ocorrência fora pontual, razão por que sugeriu, em proposta acolhida pelo Plenário, o julgamento das contas pela regularidade com ressalvas”.

Em outras palavras, a pesquisa deve conferir segurança ao gestor a respeito dos preços praticados pelo mercado, sendo certo que a documentação apresentada deve ser apta e suficiente para munir a autoridade competente de confiança para tomada de decisão administrativa, observando os parâmetros mínimos estabelecidos pelo TCU para as pesquisas de preços (Acórdão nº 1.266/2011 – Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar).

V. DA ANÁLISE DOS AUTOS DE PRORROGAÇÃO.

Analizando os autos, verifica-se que o objeto do Contrato a ser prorrogado é a prestação de serviços continuados de “PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NA ÁREA DE LIMPEZA, ASSEIO E CONSERVAÇÃO”, NAS DEPENDÊNCIAS INTERNAS E EXTERNAS DOS PRÉDIOS DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO oriundo do **CONTRATO Nº 04/2020 – PGM/PMB**.

Com efeito, assim estabelece o art. 57, II, da Lei Federal nº 8.666/93:

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

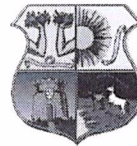
(...)

II – a prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter à 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

Vê-se, pois, que, a prorrogação do referido contrato encontra parâmetro do inciso II, do art. 57 da Lei de Licitações e Contratos, na medida em que tem por objetivo atender as necessidades da PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO como um todo. Prestação de serviços esses que são indispensáveis à consecução efetiva do serviço público, ou seja, serviços prestados de forma contínua para atender a necessidades constantes e que não se esgotam com um mero período de prestação. Em outras palavras: como a necessidade desse tipo de contratação é absolutamente previsível e como a interrupção desses serviços pode produzir prejuízos à Administração, a lei, de modo excepcional, permite que sua duração, desde que previsto em norma legal, extrapole o respectivo exercício orçamentário, com possíveis prorrogações sucessivas até 60 (sessenta) meses.

Aliás, segundo a cátedra do mestre Flávio Amaral Garcia (2012)⁸, “*nos contratos de prestação de serviços continuados podem ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos*

⁸ GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e Contratos Administrativos: Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 3ª ed. 2012.
Travessa Primeiro de Março, 424 – Campina. CEP: 66052-015. Tel.: (91) 3182-1107; e-mail:
nsaj@pgm.pmb.pa.gov.br



períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a 60 (sessenta) meses.

Por outro lado, a CLÁUSULA SEXTA – DA VIGÊNCIA do CONTRATO Nº 04/2020-PGM/PMB prevê a possibilidade de prorrogação, senão vejamos:

CLÁUSULA SEXTA – DA VIGÊNCIA.

“O prazo de execução do objeto deste Contrato inicia-se na data de sua assinatura, encerrando-se em 12 (doze) meses, Podendo ser prorrogado através de Termo Aditivo, conforme a necessidade da Administração, havendo concordância entre as partes. A vigência deste documento coincide com o prazo de execução, de acordo com o art. 57, inc. II, da Lei Federal nº 8.666/93”.

VI- DA VANTAJOSIDADE DA PRORROGAÇÃO/PREÇO

Vale ressaltar, por oportuno, que há Pregão Eletrônico no âmbito municipal para o objeto do serviço a ser prorrogado – PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 37/2019-SEGE (Processo nº 84/2018) e ATA REGISTRO DE PREÇO Nº 31/2019-SEGE e Processo Administrativo Interno nº 385/2019-PGM.

De mais a mais, a PGM necessita dos serviços continuados prestados pela TOP PRYME SERVIÇOS TERCEIRIZADOS EIRELI, para o desenvolvimento normal da Administração Pública – PGM/PMB, sem perder vista ainda a **economicidade** e a **razoabilidade** do ato administrativo no exercício de faculdades, que deve sempre estar harmônicos e em plena conformidade com critérios constitucionais, e, por fim, quanto à **proporcionalidade** e os meios utilizados ao longo do exercício da atividade administrativa que devem ser logicamente adequados aos fins que se pretendem alcançar, com base em padrões aceitos pela sociedade e no que determina aqui o caso concreto.

VII – DA CONCLUSÃO.

Posta assim a questão, entendemos que a pretensão formulada se enquadra no permissivo legal, na doutrina e na jurisprudência aqui exaustivamente demonstradas e concluímos pelo DEFERIMENTO da possibilidade de prorrogação do **CONTRATO Nº 04/2020 – PGM/PMB**, pelo período de 12 (doze) meses, com início em **01/07/2022 a 30/06/2023**, com fulcro no art. 57, II e § 2º da Lei Federal nº 8.666/93.

Ressalte-se por derradeiro, que a prorrogação deverá obrigatoriamente observar:

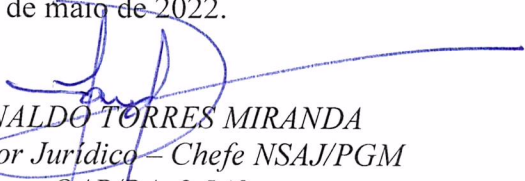
1. a exigência de dotação orçamentária e financeira no exercício de 2021 para sua continuação, respeitado o prazo limite para a prorrogação, vez que a lei menciona prorrogação em iguais e sucessivos até 60 meses;
2. necessidade expressa de autorização pela autoridade competente à prorrogação, conforme exigência do § 2º, do art. 57, da Lei nº 8.666/93;

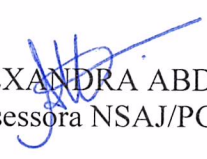


3. Segue anexo o Quinto Termo Aditivo ao CONTRATO Nº 04/2020-PGM/PMB, o qual está revestido das formalidades legais prevista no Parágrafo único do art. 38, da Lei 8.666/93 e minuta do despacho autorizador (§ 2º do art. 57 da Lei 8.666/93 “*Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato*”); e
4. Por fim, sugerimos ao setor de fiscalização de contratos que observe o limite de 60 (sessenta) meses fixado no inciso II do artigo 57 da Lei Federal nº 8.666/93.

É o parecer, *s.m.j.*

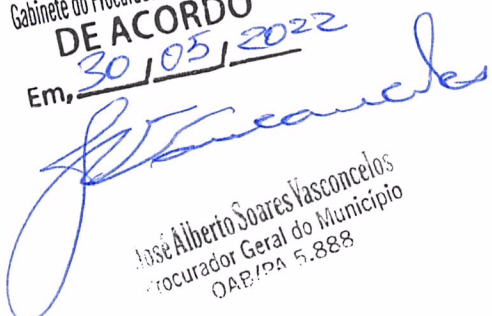
Belém, 27 de maio de 2022.


REINALDO TORRES MIRANDA
Consultor Jurídico – Chefe NSAJ/PGM
OAB/PA. 2.540


ALEXANDRA ABDON
Assessora NSAJ/PGM

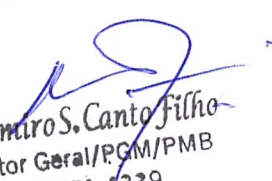
Gabinete do Procurador Geral do Município
DE ACORDO

Em, 30/05/2022


José Alberto Soares Vasconcelos
Procurador Geral do Município
OAB/PA 5.888

Diretoria Geral
DE ACORDO

Em, 30/05/22


Rosemiro S. Canto Filho
Diretor Geral/PGM/PMB
OAB/PA 4339