

Parecer Referencial nº 0002/2025

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PARECER REFERENCIAL. TERMO ADITIVO DE PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTÍNUOS. ART. 57, II DA LEI nº 8.666/93. MINUTA PADRONIZADA DE TERMO ADITIVO. ORIENTAÇÕES GERAIS.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de proposta de adoção de Parecer Referencial, com o objetivo de expedir orientações jurídicas uniformes para hipóteses de celebração de termos aditivos de prorrogação de vigência de contratos de serviços de execução continuada, com fundamento no art. 57, II da Lei nº 8.666/93, de forma a dispensar a apreciação jurídica específica em cada processo de idêntica natureza.

2. A sugestão sustenta-se na repetição da demanda (aditivos de prorrogação de contratos). Entende-se pertinente, diante da situação posta, a adoção de parecer referencial para essa modalidade.

3. Para as espécies contratuais aqui abordadas, a Lei nº 8.666/93, em seu art. 57, II, estabeleceu uma regra específica de vigência, desvinculada da duração dos créditos orçamentários. Isso porque se reconhece que a interrupção de determinados serviços pode comprometer a continuidade da atividade pública ou a execução da missão institucional do órgão ou entidade contratante. Assim, admite-se a prorrogação sucessiva desses contratos, até o limite de 60 meses, podendo, em situações excepcionais, alcançar o prazo máximo de 72 meses (art. 57, § 4º).

4. Vejamos os dispositivos em questão:

“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;

(...)

§ 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.”

5. Na Administração Pública Municipal, atualmente, são expressivas as quantidades de contratos de execução continuadas celebrados e renovados sucessivamente pelas Secretarias, envolvendo objetos variados.

6. A elaboração de Parecer Referencial mostra-se adequada ao caso em análise, pois está relacionada à formalização de termos aditivos frequentes e de baixa complexidade, que envolvem grande volume de processos e não apresentam peculiaridades jurídicas que demandem exame individualizado. Tratando-se de matéria repetitiva e com objetos semelhantes, o Parecer Referencial tem por finalidade reduzir os riscos de paralisação de serviços essenciais, frequentemente ocasionados por falhas ou atrasos nos trâmites administrativos. Cabe, portanto, ao gestor público o dever de racionalizar e simplificar tais procedimentos.

7. Ressalta-se que as diretrizes estabelecidas neste parecer possuem caráter vinculante para todas as Secretarias Municipais de Ferraz de Vasconcelos. Assim, os processos de prorrogação de contratos de serviços contínuos devem ser conduzidos em conformidade com as orientações aqui definidas, observando também as instruções complementares emitidas por este Núcleo Consultivo, especialmente aquelas constantes em roteiros de análise (checklist) e em demais manifestações e documentos orientativos.

8. As Secretarias devem atestar e fundamentar o cumprimento das orientações desta Procuradoria, por meio de declaração de atendimento acostada aos autos antes da celebração das contratações.

9. Preenchidas tais condições, pode ser dispensada a remessa individualizada a esta Advocacia Pública Municipal dos procedimentos de prorrogação dos contratos de serviços contínuos, nos termos da Súmula Administrativa nº 20.

10. Eis a síntese do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

11. O presente opinativo tem por propósito esclarecer os diversos aspectos a serem observados pelo gestor público quando da elaboração de termos aditivos de prorrogação de prazo de vigência para os contratos de serviços contínuos, com fundamento no art. 57, II da Lei nº 8.666/93, nos termos do que preceitua a Súmula Administrativa nº 20, abaixo:

SÚMULA 20 - Fica a Advocacia Pública Municipal autorizada a elaborar manifestação jurídica referencial. Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade

dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

(I) O ÂMBITO DE ABRANGÊNCIA DESTE PARECER REFERENCIAL

12. O presente pronunciamento engloba as hipóteses de celebração de termos aditivos de prorrogação de vigência de contratos de serviços contínuos formalizados sob as regras do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, assim definidos pela doutrina e pelo Tribunal de Contas da União:

“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 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.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11. ed. São Paulo. 1995. Pág. 504.)

Voto do Ministro Relator

“[...]

28. 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.**

29. 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 possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.**

(Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara – Relator Ministro Aroldo Cedraz – Data do julgamento 12/02/2008);”

(II) A NECESSIDADE DE PREVISÃO DO CARÁTER CONTÍNUO DO SERVIÇO NO CONTRATO DE ORIGEM

13. A condição básica para a prorrogação de um serviço como contínuo é que o contrato de origem o tenha qualificado dessa forma. Em outras palavras, a licitação que antecede o contrato deve deixar claro que se trata de um “serviço contínuo”.

14. O pressuposto acima decorre da fluidez da categoria jurídica em questão, na perspectiva de que não existe um conceito objetivo do que seja “serviço contínuo”. Assim, deve o Poder Público, concretamente, esclarecer ao mercado de que certo serviço é considerado dessa forma.

15. Ao proceder dessa maneira, a Administração Pública indica, ainda que em tese, a possibilidade de o contrato ser prorrogado além do prazo inicial, o que geralmente leva os licitantes a oferecer propostas com preços mais vantajosos. Nesse sentido é o Tribunal de Contas da União:

ACÓRDÃO 3351/2011 - SEGUNDA CÂMARA

Relator: AROLDO CEDRAZ

“9.10.3. faça constar, em futuras contratações de serviços de natureza continuada, cláusula com previsão de possibilidade de prorrogação da vigência contratual, mediante termo aditivo, por iguais e sucessivos períodos, até o limite máximo de 60 (sessenta) meses de duração, e desde que sejam mantidos os preços e condições mais vantajosos para a Administração, nos termos do art. 57, inc. II, da Lei 8.666/1993;”

16. Recomenda-se, portanto, que o edital da licitação e o contrato de origem destaquem o caráter contínuo do serviço e incluam cláusula com a previsão da possibilidade de prorrogação da vigência contratual, mediante termo aditivo, por sucessivos períodos, até o limite máximo de 60 (sessenta) meses.

(III) A EXISTÊNCIA DE CONTRATO VIGENTE E DE PRAZO REMANESCENTE PARA A PRORROGAÇÃO

17. Sendo contrato a termo, é certo que qualquer prorrogação pressupõe um contrato vigente. Afinal, não se prorroga contrato de serviço contínuo cuja vigência expirou.

18. De acordo com jurisprudência do Tribunal de Contas da União, os atos necessários à formalização da prorrogação dos prazos contratuais (solicitação de aditivo, análise pela Administração, verificação da vantajosidade, atesto da área técnica, comprovação das condições de habilitação, emissão de empenho, autorização, dentre outros) devem ser providenciados pela Administração antes de expirada sua vigência, sendo indispensável que o termo aditivo de prorrogação seja formalizado até o último dia de validade contratual, sob pena de extinção do ajuste.

19. Por outro lado, caso seja ultrapassado o prazo previamente fixado, extinto estará o contrato e nulo será o aditivo celebrado com vigência retroativa. Nesse sentido são os precedentes: Acórdão TCU 2569/2010 Primeira Câmara, Acórdão TCU 1335/2009 Plenário, Acórdão TCU 3010/2008 Segunda Câmara. Vejamos ainda:

ACÓRDÃO 3351/2011 - SEGUNDA CÂMARA

Relator: AROLDO CEDRAZ

“9. A celebração de termo aditivo de prorrogação da vigência do Contrato 029-ST/2004-0001, firmado com a empresa Artplan Comunicação S.A., cuja vigência estava expirada (alínea “e”), constitui infração a norma legal, revestindo-se de gravidade suficiente para justificar a sanção dos responsáveis.”

(...)

“9.9.5. não realize serviços sem a devida cobertura contratual e não celebre contratos e aditivos com prazos de vigência retroativos, evitando situações irregulares semelhantes às dos Contratos 029-ST/2004/0001, firmado com a empresa Artplan Comunicação S.A., e 030-ST/2004/0001, com a Signo Comunicação Ltda;”

20. Igualmente relevante é a necessidade de existir “saldo” no prazo de vigência. O aditivo somente pode ser celebrado enquanto ainda houver tempo a prorrogar, uma vez que a extensão do contrato no tempo somente é admitida nos estritos limites legais.

21. Faz-se aqui uma observação relevante: a prorrogação extraordinária de 12 (doze) meses, prevista no art. 57, §4º, da Lei nº 8.666/93, possui caráter absolutamente excepcional. Em outras palavras, o gestor não pode considerar essa hipótese como prorrogação automática ou ordinária, devendo adotar, com a devida antecedência — antes do término do prazo de 60 meses —, as providências necessárias para instaurar o processo licitatório destinado à celebração de novo contrato de prestação de serviços contínuos.

22. Assim, qualquer extensão além do limite de 60 meses estabelecido no inciso II do art. 57 deve estar devidamente motivada e amparada em circunstâncias concretas que tenham inviabilizado a conclusão do procedimento licitatório em tempo hábil.

23. Além disso, a Secretaria responsável precisa demonstrar que a descontinuidade do serviço acarretaria prejuízos ao regular funcionamento da Administração contratante. Nesse sentido:

ACÓRDÃO 2090/2005 PLENÁRIO

Relator: LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

“Inicialmente, deve-se esclarecer que a atual Administração não provou a ocorrência da condição necessária e essencial para fundamentação da prorrogação no § 4º do art. 57, qual seja, o caráter de excepcionalidade.

Consoante julgamentos anteriores desta Corte de Contas, ex vi Acórdão 294/2002-TCU-Plenário (TC Processo 009.173/2001-1) e Decisão 126/2002 '1ª Câmara (TC Processo 011.333/2001-4), foi apresentado entendimento, em ambas decisões, da necessidade de se comprovar o aspecto de excepcionalidade, sendo que, no último decisum mencionado, ficou explicado, de uma maneira mais clara, qual o verdadeiro alcance da expressão 'caráter excepcional' do dispositivo normativo em tela, verbis:

'(...) prorrogação do Contrato nº 13/96, celebrado com a empresa Cibrás - Empreendimentos e Serviços Ltda., no valor mensal de R\$ 163.922,86, por 12 (doze) meses, após ter sido atingido o limite de 60 (sessenta) meses fixado no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, uma vez que a ocorrência da hipótese de prorrogação prevista no § 4º do referido artigo, de caráter excepcional, pressupõe a superveniência de evento grave e relevante que a justifique; (...)

A nosso ver, as razões de justificativas oferecidas não foram suficientes para elidir as irregularidades apontadas, pois, no caso, como observado, não se configurou situação excepcional ou imprevisível, estranha à vontade das partes que motivasse a prorrogação em foco, mas sim, fato que a Administração poderia prevenir, adotando as medidas necessárias, em tempo hábil, para realização de uma nova licitação visando à continuidade dos serviços, independentemente das reformas que estavam sendo conduzidas. Além do que, a prorrogação de que trata o § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93 somente pode ocorrer se mantidas as mesmas condições estabelecidas no contrato original, o que não ocorreu. (grifos nossos)

Resta claro que o TCU possui o entendimento de que o caráter de excepcionalidade deve resultar de um evento grave e imprevisível, para o qual não tenha contribuído nenhuma das partes contratantes. Destarte, a apresentação de outras propostas com valores inferiores ao contratado não representa a excepcionalidade, podendo apenas, quando muito, demonstrar a vantajosidade que, na verdade, é requisito mais genérico, mas não menos importante, que deveria não só ser também observado na presente prorrogação, mas em todas as anteriores do Contrato nº 004/2000."

(IV) A EXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA A PRORROGAÇÃO, DEVIDAMENTE ACATADA PELA AUTORIDADE COMPETENTE

24. É imperioso recordar que as renovações apenas se justificam se desta forma determinar o interesse público. Em outras palavras: a prorrogação contratual depende da existência de interesse público na renovação.

25. Tratando-se de contratação de serviço de natureza continuada, cuja prorrogação esteja expressamente prevista no contrato e haja prazo disponível para tanto ("saldo"), o procedimento de prorrogação deverá ser iniciado mediante ato formal interno, expedido pela unidade administrativa responsável e assinado por servidor devidamente identificado. Nesse ato, deverá ser demonstrada a continuidade da necessidade administrativa, bem como expostas as razões de interesse público que justificam a prorrogação. O documento também deverá comprovar que a contratada vem executando o objeto contratual de forma regular e satisfatória, com a devida qualidade na prestação dos serviços. Ou seja, deve haver a juntada de relatório sobre a regularidade da execução contratual.

24. A análise feita pelo gestor do contrato depende ainda de chancela da autoridade pública de hierarquia superior, possivelmente o(a) Secretário(a) da Pasta, conforme organograma e divisão de competências da unidade administrativa.

25. Portanto, o processo administrativo de renovação deverá ser instruído com a justificativa da prorrogação, devidamente chancelada/autorizada por autoridade superior que tenha competência para deliberar pela prorrogação.

26. A apresentação de justificativa técnica para a prorrogação, devidamente aceita pela autoridade competente, decorre de exigência expressa contida no §2º do art. 57 da Lei nº 8.666/93. Vejamos:

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

(V) A POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO POR PRAZO DIFERENTE DO ORIGINALMENTE CONTRATADO

27. De início, ressalta-se que a literalidade da norma do art. 57, II, da Lei n.º 8.666/93 é no sentido de que a prorrogação pode se dar por **iguais e sucessivos** períodos. 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;”

29. Em que pese a literalidade da lei, a jurisprudência do Tribunal de Contas relativiza a exigência, permitindo que a prorrogação não necessariamente ocorra por “*iguais (...) períodos*”. Nesse sentido:

“Acórdão 838/2004-Plenário

Relator: UBIRATAN AGUIAR

Na prorrogação de contrato de serviços de natureza continuada, não fica a instituição pública obrigada a respeitar o mesmo prazo da contratação original.”

30. Inclusive, é esse o entendimento presente na Orientação Normativa da Advocacia Geral da União nº 38:

“ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 38, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2011 '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 **C) É JURIDICAMENTE POSSÍVEL A PRORROGAÇÃO DO CONTRATO POR PRAZO DIVERSO DO CONTRATADO ORIGINARIAMENTE.**”

31. Em consonância com os precedentes mencionados, compreende-se que os aditivos de prorrogação dos contratos de serviços contínuos não necessitam, obrigatoriamente, corresponder a períodos idênticos. Compete ao gestor público, considerando as circunstâncias concretas do caso, definir a alternativa que melhor resguarde o interesse público, observando sempre o limite máximo de 60 meses de vigência contratual.

(VI) A MANUTENÇÃO DA ECONOMICIDADE

32. A Lei nº 8.666/93, em seu art. 57, II, autoriza que os contratos de serviços contínuos sejam prorrogados, desde que a prorrogação gere “*preços e condições mais vantajosas para a Administração*”.

33. Da literalidade da norma, depreende-se que a prorrogação contratual é possível desde que para obtenção de **PREÇO** e **CONDIÇÕES MAIS VANTAJOSAS** para a administração.

34. De acordo com Marçal Justen Filho (2012, p. 61): “*A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração.*”

35. A análise da vantajosidade do contrato envolve diferentes aspectos e dimensões, entre os quais se destacam a economicidade e a qualidade da prestação, esta última vinculada à adequação do serviço e à satisfação do interesse público.

36. Assim, é certo que a preservação de um preço mais vantajoso constitui requisito essencial para a prorrogação contratual, uma vez que a economicidade integra de forma indissociável o conceito de vantajosidade — embora não seja o seu único elemento definidor.

37. Por essa razão o preço deve ser avaliado a cada prorrogação para fins de garantir que a opção pela manutenção do contrato é, de fato, mais vantajosa sob o prisma econômico para a Administração Pública. Sobre o ponto, cumpre apresentar precedentes do Tribunal de Contas da União (TCU):

“Cuida-se de auditoria em que restou aplicada multa aos gestores responsáveis pela prorrogação do contrato referente ao fornecimento de refeições. Foi constatado que “a pesquisa de preço foi dissonante da jurisprudência e dos

normativos vigentes”, pois foi “realizada com apenas três fornecedores, entre eles a própria contratada. Os outros dois valores apresentados foram muito díspares, de R\$ 21,80 e R\$ 11,09. Ademais, restou cristalino que os responsáveis desconsideraram contratação recente” da própria contratante, “com preço de R\$ 8,11 por refeição, aproximadamente 40% inferior ao ajustado na prorrogação”. O relator observou que a “consulta ao painel de preços do Governo Federal revelou preço médio praticado em outras instituições [...] de R\$ 7,83 por refeição, com desvio de padrão de R\$ 1,11, enquanto o valor pactuado no ajuste prorrogado foi de R\$ 11,47”. **Diante disso, a jurisprudência do TCU dispõe que “a demonstração da vantagem 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”.** (TCU, Acórdão nº 1.464/2019, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. em 26.06.2019.)

Em sede de representação versando sobre possíveis **irregularidades** em contratos de conservação e manutenção rodoviária, a Unidade Técnica apontou, entre outras ocorrências, **diversas prorrogações contratuais sem a devida avaliação da vantajosidade.**

Verificou-se que **os contratos eram prorrogados sempre que o custo não fosse superior ao Sicro.** Ao apreciar o caso, o Relator registrou que a análise global da vantagem das prorrogações consistia, basicamente, na “comparação entre o montante dos custos das quantidades atuais do contrato (...) com os preços praticados na licitação e reajustados para a data da prorrogação, em contrapartida com o Sicro”. Pontuou o Relator que “a simples prorrogação de prazo do contrato mediante aditivo teria que ter outros parâmetros que mostrassem de forma clara que as exigências do inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993 estavam sendo atendidas em razão de fatores, como por exemplo, os descontos do mercado naquele momento ou a negativa da empresa em aceitar a prorrogação de prazo com descontos iguais ou superiores aos praticados naquele momento em outros contratos”. **Pelo exposto, o Plenário do TCU determinou à autarquia “que desenvolva estudos para incluir, na sistemática de decisão da vantajosidade da prorrogação de contratos de serviços continuados como conservação e manutenção rodoviária, comparações entre o percentual de desconto embutido nos preços contratados e os descontos médios que estão sendo efetivamente praticados pelo mercado no momento da renovação do ajuste, de tal forma que a análise dessa vantajosidade não se restrinja apenas a verificações de compatibilidade entre os custos unitários pactuados e os previstos no Sicro”.** (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 3.302/2014, Plenário, Rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer, j. em 26.11.2014.)”

38. Estabelecida a premissa de que é indispensável verificar se o preço permanece vantajoso, a questão que se coloca para debate é a forma pela qual essa vantajosidade econômica deve ser atestada ou aferida.

39. Isso se deve ao fato de que o legislador não especificou o procedimento de verificação, incumbindo ao gestor adotar instrumentos que possibilitem aferir, de maneira confiável, o preço do serviço no mercado. O essencial é que a

Administração realize essa análise com base em critérios técnica e objetivamente justificáveis.

40. Nesse aspecto, incumbe ao gestor adotar as mesmas cautelas que são observadas na definição do preço de referência de certame licitatório, podendo utilizar critérios estatísticos como média, mediana, média saneada, entre outros. O fundamental é que o valor apurado reflita a realidade de mercado e se revele efetivamente econômico.

41. Para avaliar a vantajosidade da renovação contratual e motivar a celebração do aditivo, mister que o órgão ou entidade contratante realize prévia pesquisa de mercado, utilizando-se, para tanto, de múltiplos meios, como tabelamentos oficiais, portais de compras governamentais, pesquisa em mídia especializada e em sítios eletrônicos, contratações similares (em execução ou recentes) de outros entes públicos ou normas coletivas de trabalho ou cotação com fornecedores.

42. Não se pode deixar de observar que, entre os métodos de pesquisa de mercado, a cotação junto a fornecedores apresenta, em geral, maior vulnerabilidade. Por isso, deve-se priorizar as demais formas de pesquisa, as quais costumam fornecer informações mais alinhadas com os parâmetros do mercado.

43. Com base nessa pesquisa, deve-se elaborar um quadro/mapa comparativo de preços, assinado pelo servidor público responsável, no qual sejam consolidadas as consultas ao mercado realizadas, indicando claramente as fontes utilizadas e a metodologia adotada para a comparação dos preços (média, mediana ou o menor dos valores obtidos) e os critérios eventualmente utilizados para descarte de preços.

44. Ressalta-se que a análise de vantajosidade da prorrogação deverá levar em consideração eventual direito a reajuste, se requerido, comparativamente à decisão de deflagrar novo certame.

45. Isso porque o cotejo dos preços deve considerar os valores que serão efetivamente praticados ao longo do lapso temporal do aditivo, já que a comparação realizada entre os preços obtidos no mercado, ao tempo em que o aditivo for celebrado, com os preços do ajuste originário, sem a devida atualização, constituiria providência lesiva ao erário, na medida em que permitiria a renovação do ajuste por preço irreal, o qual, após sofrer a incidência posterior do reajuste, poderia superar aquele praticado no mercado.

46. Importa destacar que nada impede o Poder Público de renegociar o valor do contrato durante sua execução, visando viabilizar sua prorrogação, caso haja qualquer distorção de preço. Com a concordância das partes, é possível reduzir a remuneração pelo serviço, abrir mão de reajustes ou adotar outras medidas

que alinhem o contrato ao seu custo real, possibilitando prorrogações que permitam atingir o limite máximo de 60 (sessenta) meses.

47. Constatado que o preço do contrato se mostra econômico à Administração Pública, cabe à Secretaria Municipal avaliar as demais condições de execução contratual, já que o conceito de vantajosidade é mais amplo que o da economicidade.

48. Assim, quando da prorrogação do contrato, cabe à Administração Pública avaliar não apenas o preço, mas também as demais condições pactuadas, sob a ótica da qualidade e da eficiência. Deve-se verificar se o contratado vem executando suas obrigações de forma adequada e regular, bem como se a solução contratada ainda se mostra atual e eficaz em comparação com outras alternativas disponíveis no mercado. Essa análise servirá de base para a decisão de estender a vigência do ajuste ou, se for o caso, instaurar novo procedimento licitatório, com a definição de um objeto que atenda de maneira mais adequada às necessidades da Administração.

49. Dessa forma, a análise combinada da economicidade do contrato e da adequação e eficiência da prestação dos serviços, em relação à demanda administrativa e ao interesse público, constituirá o juízo de vantajosidade indispensável à decisão sobre a prorrogação ou não de um contrato de execução continuada.

(VII) A IMPRESCINDÍVEL CONCORDÂNCIA DO CONTRATADO

50. A prorrogação contratual está condicionada ao interesse mútuo do contratante e contratado. Logo, a extensão do prazo de vigência não pode ser imposta ao contratado.

51. Dessa forma, é razoável que o contratado seja consultado sobre seu interesse na continuidade do contrato com antecedência, de modo a evitar surpresas que impeçam a Administração de dar início a um novo processo licitatório, considerando que a recusa à prorrogação é sempre uma possibilidade.

(VIII) A MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO DO CONTRATADO E A ANÁLISE DA QUALIDADE DO SERVIÇO OU DO FORNECIMENTO PRESTADO

52. A manutenção das condições de habilitação é cláusula obrigatória nos contratos administrativos. Nesse sentido, confira-se o 55, XIII, da Lei n.º 8.666/93:

“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.”

53. Dessa forma, a prorrogação do contrato depende da obediência da norma acima, com o cumprimento de todas as condições de habilitação, justificando-se, portanto, a exigência da renovação das certidões de regularidade apresentadas na fase de licitação.

54. É igualmente necessário que o Poder Público verifique a qualidade do serviço prestado pelo contratado, abstendo-se de prorrogar o contrato caso os indicadores estabelecidos no ajuste não tenham sido satisfatoriamente cumpridos.

55. Na hipótese de penalização do contratado com as sanções de declaração de inidoneidade ou impedimento de licitar e contratar com o município de Ferraz de Vasconcelos orienta-se que, como regra, proceda-se a extinção do contrato administrativo, uma vez que, para o TCU, a prorrogação de prazo constituiria um novo contrato e a penalidade seria um impeditivo à renovação.

ACÓRDÃO 1246/2020 PLENÁRIO

Relator: BENJAMIN ZYMLER

“84. Embora a norma fale em motivo para rescisão do contrato, por certo aplica-se às hipóteses de prorrogação contratual. Ou seja, se o contratado deve manter os requisitos de habilitação durante a vigência da contratação, deve, por consequência, deter essa condição quando da prorrogação contratual.

85. Não olvido que as condições de habilitação previstas na Lei 8.666/1993 são exaustivas, não contendo explicitamente o requisito da ausência de fato impeditivo para participar do certame. Entretanto, como as sanções de inidoneidade para licitar igualmente decorrem de normas legais, **há de se entender que a exigência de que a empresa não esteja impossibilitada de participar do certame seja um requisito implícito de habilitação.**

86. Em assim sendo, **não caberia a prorrogação contratual de sociedade empresária que venha a ser declarada inidônea durante a contratação, pois a contratada deixou de atender os requisitos do art. 55, inciso XIII, da Lei 8.666/1993.**

87. Ou seja, os efeitos da declaração de inidoneidade se projetam para o futuro, mas arrolam todos os envolvidos na fraude. Há, pois, uma contaminação dos efeitos da sanção a todos os partícipes da fraude em questão. Justifica-se, portanto, a determinação para que não ocorra a prorrogação do contrato.

88. Mesmo que assim não fosse, cabe registrar que a empresa não possui direito subjetivo à prorrogação contratual, mas mera expectativa de direito (v.g. Acórdão 214/2017-TCU-Plenário) .

89. Desta feita, cabe ser indagado em que medida o interesse público estaria atendido com a prorrogação de um contrato firmado com uma empresa declarada inidônea pela própria administração. Embora, o preço praticado possa ser considerado razoável, há de se convir que a prorrogação, ao atenuar os

efeitos da pena, retiraria ao menos parcialmente os efeitos preventivos que se espera da condenação.”

(IX) A APRESENTAÇÃO DE EMPENHO PRÉVIO E INTEGRAL

56. Outro ponto relevante é que o termo aditivo de prorrogação da vigência contratual deve mencionar a nota de empenho que lhe dará suporte. Esse empenho, que deve ser prévio e integral, precisa reservar os recursos correspondentes ao exercício em curso.

57. Além disso, considerando que a prorrogação pode se dar em períodos anuais (por exemplo, de maio/2019 a maio/2020), torna-se necessário que, em janeiro do exercício seguinte, seja apostilada a nota de empenho destinada a assegurar os recursos relativos ao novo ano.

(X) A PRORROGAÇÃO DA GARANTIA

58. Considerando que é frequente a exigência de garantia nesse tipo de contrato, é fundamental que o gestor do contrato exija sua prorrogação ou atualização, de modo a acompanhar toda a vigência do contrato.

59. Em outras palavras, sempre que houver prorrogação do prazo de vigência do contrato, a garantia deve seguir a mesma sorte, inclusive sofrendo as repercussões dos reajustes/reequilíbrios sofridos no período. Como regra, caberá ao gestor do contrato atentar a essa necessidade.

(XI) O DISCIPLINAMENTO DO IMPACTO RESULTANTE DO REAJUSTE

60. Como a prorrogação do contrato sem a prévia solicitação de reajuste pelo contratado gera preclusão lógica ao referido pleito, entendimento já consolidado no âmbito da jurisprudência do TCU, é imprescindível que o termo aditivo evidencie que a assinatura, sem ressalvas, implicará na renúncia em tela. Nesse caso, recomenda-se incluir no aditivo cláusula estabelecendo que o marco para a formulação do pedido de reajuste deve ser a data da assinatura daquele instrumento.

61. Assim, é responsabilidade do contratado solicitar o reajuste no momento adequado, de modo que, ao analisar a economicidade do contrato, o Poder Público já considere nos custos envolvidos o efeito do reajuste, mesmo que este ainda não tenha sido aplicado.

62. Portanto, o termo aditivo deve explicitar seu efeito sobre o reajuste, cabendo ao contratado decidir se pretende ou não solicitar o referido reajuste, considerando que se trata de um direito essencialmente disponível. Não é admissível, contudo, que haja surpresa com eventual pedido de reajuste apresentado após a prorrogação.

63. O essencial, portanto, é que o contratado manifeste sua intenção de solicitar o reajuste, de modo que a análise da economicidade do contrato leve em conta

os impactos financeiros do ajuste, mesmo que o reajuste ainda não tenha sido efetivamente aplicado.

(XII) A ADOÇÃO DA MINUTA PADRÃO E ANÁLISE PELA SECRETARIA MUNICIPAL GESTORA DO CONTRATO

63. A Secretaria competente para o processamento do aditamento deverá autuar a minuta do termo aditivo, que seguirá modelo padronizado anexo a este parecer, e, por meio de declaração de conformidade, verificará o cumprimento das exigências legais e orientações gerais desta Advocacia Pública Municipal aplicáveis ao caso, bem como as específicas declinadas no presente parecer, em conformidade com o previsto na Súmula Administrativa nº 20.

64. Atente-se para necessidade de acostar nos autos roteiro de análise (checklist) devidamente preenchido. Reforçamos: mesmo que o processo não tramite nesta Advocacia Pública Municipal, imprescindível que os autos sejam instruídos com o respectivo checklist.

(XIII) A PUBLICAÇÃO DO EXTRATO DO TERMO ADITIVO

65. Após as assinaturas do instrumento pelos representantes legais das partes contratantes, o órgão ou a entidade interessada providenciará a publicação do extrato no Boletim Oficial do Município, como condição indispensável para que o negócio jurídico produza efeitos, observado o prazo fixado pelo parágrafo único do art. 61, da Lei n.º 8.666/93.

3. CONCLUSÕES

66. Diante do exposto, apresenta-se o presente Parecer Referencial relativo às prorrogações de contratos de serviços contínuos processadas pelas Secretarias Municipais de Ferraz de Vasconcelos, lastreadas no art. 57, II da Lei nº 8.666/93 e na Súmula Administrativa nº 20.

67. Considerando a racionalização e a maior eficiência alcançada com a edição de pareceres referenciais, recomenda-se que o presente parecer venha a ser aprovado pelo i. Secretário de Assuntos Jurídicos, passando a ser aplicável a todas as prorrogações de contratos de serviços contínuos processadas no Poder Executivo municipal.

68. Por derradeiro, calha registrar que o exame e as orientações aqui dispostos são de caráter eminentemente jurídico-formal e buscam orientar a adequada instrução processual, sem adentrar, todavia, no mérito das decisões tomadas, seja em relação às necessidades públicas e à decisão de contratar, seja quanto aos critérios técnicos exigidos e às condições de participação eleitas pela Administração e, com ainda mais razão, quanto à formação dos preços de referência e sua compatibilidade mercadológica. Tais matérias, de caráter técnico, encontram-se extremas dos limites das competências funcionais desta Procuradoria, além da evidente carência de expertise técnica para tanto.

69. Os processos abrangidos por este Parecer Referencial devem ser instruídos pela Secretaria Municipal responsável com: (a) cópia integral deste Parecer; (b) declaração de atendimento a todas as orientações traçadas no opinativo, bem como do uso da minuta padronizada; (c) checklist pertinente ao objeto preenchido, com a identificação do servidor responsável por sua elaboração e (d) minuta do termo aditivo seguindo o modelo padronizado, preenchida de acordo com as peculiaridades do caso.

70. Reitera-se o item nº 11, supra, no sentido de que, uma vez preenchidas as condições expostas por este Parecer Referencial, pode-se dispensar a remessa individualizada a esta Advocacia Pública Municipal dos procedimentos de prorrogação dos contratos de serviços contínuos, nos termos da Súmula Administrativa nº 20.

71. Nos casos de dúvidas pontuais relacionadas à legalidade da instrução processual dos processos tratados neste opinativo padrão, consultas poderão ser encaminhadas à Advocacia Pública Municipal, por intermédio das autoridades competentes, instruídas com os documentos necessários à compreensão e análise da consulta.

É o parecer. À apreciação superior.

Ferraz de Vasconcelos, 09 de outubro de 2025.

Edson Paulo Lopes dos Santos
Advogado Público Municipal
Matrícula 17.097 – OAB/SP 515.900

LUIS FELIPE LEITE DE ARAUJO
Assinado de forma digital por
LUIS FELIPE LEITE DE ARAUJO
Dados: 2025.10.09 15:52:46
-03'00'

Luis Felipe Leite de Araújo
Advogado Público Municipal
Matrícula nº 17.197 – OAB/SP nº 530.249