

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS - PLCC

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 08/2024– PLCC/PGE/AP

PROCESSO (PRODOC) nº 0019.0723.4701.0012/2024– PGE.

INTERESSADOS: ÓRGÃOS E ENTIDADES DO ESTADO DO AMAPÁ.

ASSUNTO: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. ADITAMENTOS DE PRAZO DE VIGÊNCIA DE SERVIÇOS. ULTRATIVIDADE DA LEI Nº 8.666/93.

**HOMOLOGO O PARECER POR SEUS
PRÓPRIOS FUNDAMENTOS**

EM: ____/____/2023.

Assinatura

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. CONTRATO DE SERVIÇOS CONTINUADOS. TERMO ADITIVO. PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA. INTERESSE PÚBLICO. 1 - Contratos firmados pelos Órgãos e Entidades do Estado do Amapá. 2 - Observância do Regime Jurídico da Lei nº 8.666/1993 e legislação correlata. 3 - Prorrogação de Serviços Continuados. 4 - Possibilidade de prorrogação justificada e mediante o preenchimento dos requisitos normativos. 5 - Parecer Referencial.

I- DO PARECER JURÍDICO REFERENCIAL

O parecer referencial é **peça jurídica voltada a orientar a Administração em processos e expedientes administrativos que tratam de situação idêntica ao paradigma, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas.**

Trata-se, assim, de instrumento de racionalização do trabalho consultivo desenvolvido, no âmbito deste Estado, pela Procuradoria-Geral do Estado do Amapá, devidamente regulamentado pelo Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado – CONSUP, por meio da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE.

O Parecer Referencial é admissível quando houver processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos, nos termos do art. 1º da norma, que assim resolve:

Art. 1º - Autorizar a elaboração de Parecer Referencial, a critério da Chefia da



Consultoria Jurídica e/ou Procuradoria Jurídica Especializada, **quando houver processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos anteriormente exarados, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos.**

§1º Considera-se Parecer Referencial a **peça jurídica voltada a orientar a Administração em processos e expedientes administrativos que tratam de situação idêntica ao paradigma, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas, quando houver subsunção do conjunto fático ao contexto jurídico apresentado.**

(Grifos Nossos)

A adoção do modelo de manifestação jurídica referencial se coaduna com o propósito de efetivação do princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, haja vista que promove a racionalização dos trabalhos nas Procuradorias Jurídicas, conferindo maior celeridade aos procedimentos administrativos em trâmite e gerando, inclusive, economia aos cofres públicos, em consonância com a essência de uma Administração Pública Gerencial.

A medida é providencial ao propósito da economicidade, dado que, ao realizar a divulgação do Parecer Referencial à Administração Pública em geral, assim como o faz com as minutas padronizadas e as Listas de Verificação, a PGE fornece informação qualificada aos gestores. De modo que, além de agilizar a tramitação dos processos de contratação, ainda possui o condão de reduzir ou mesmo erradicar possíveis vícios e omissões que poderiam levar o procedimento à declaração de nulidade, gerando celeridade e eficiência.

Desta feita, diante do elevado número de processos que traram da prorrogação de vigência dos Contratos de Serviço, verifica-se que o tema já foi amplamente debatido no âmbito da Procuradoria de Licitação, Contratos e Convênios – PLCC, portanto, **o tema em questão possui baixa complexidade jurídica, visto que, sob uma perspectiva prática, a solução da questão é baseada na verificação objetiva dos requisitos normativos, com o auxílio de uma lista de verificação apropriada.**

Nesse cenário, a Procuradoria-Geral do Estado concluiu ser oportuna a adoção do Parecer Referencial, acelerando o trâmite processual sem descuidar da



segurança jurídica necessária à contratação.

a) Do Paradigma

A presente manifestação referencial tem como paradigma alinhar as orientações gerais e garantir diretrizes prévias para a instrução de processos administrativos relativos à **prorrogação de vigência dos contratos de serviços de natureza contínua, cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.**

A manifestação referencial é cabível no caso vertente por ser a matéria consultada de instrução processual simples e padronizada, além de ser objeto de análise recorrente nesta PGE e possuir baixa complexidade jurídica.

A pertinência do recurso se evidencia, ainda, em decorrência do art. 4º, I e II da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE, uma vez que o presente parecer abrangerá todas as questões jurídicas que possam envolver as matérias idênticas e recorrentes, cabendo à área técnica ou técnico-jurídica no órgão de origem atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do pronunciamento que serviu de referência.

b) Do Procedimento a ser adotado pelos órgão e entidades

Deve o órgão ou entidade contratante proceder à instrução processual conforme orientações do referencial e observar os requisitos legais contidos na Lista de Verificação específica elaborada pela Procuradoria de Licitações Contratos e Convênios, disponível no sítio eletrônico da PGE.

O uso do presente Parecer Referencial dispensará a elaboração de Parecer Jurídico individualizado pela Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios – PLCC, bastando a remessa à PGE para fins de verificação de conformidade orientativa, e atendimento ao prescrito no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 e art. 4º da Lei Complementar Estadual n.º 089/2015.



Insta ressaltar que a presente medida referencial tem prazo de validade não superior a um ano, contado a partir de sua publicação no sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Estado, no link: <https://pge.portal.ap.gov.br/>, em consonância com o art. 11, §1º da Resolução citada.

Entretanto, resta garantida a atualidade das orientações, posto que, de acordo com o art. 6º, parágrafo único do mesmo diploma, em caso de alteração da legislação que fundamentou o Parecer Referencial, o órgão da Administração deverá suscitar ao emissor eventual necessidade de substituição da orientação precedente, sem prejuízo do dever funcional do Procurador de Estado de se manter atualizado com a legislação e regulamentos editados e solicitar os ajustes pertinentes

c) Da Ultratividade da Lei nº 8.666/1993

Em que pese a revogação da Lei nº 8.666/93, é cediço que o referido diploma normativo continua regendo as contratações celebradas durante a sua vigência, tendo sua ultratividade prescrita no art.190 da Lei nº 14.133/93¹, razão pela qual os exames decorrentes de processos cuja opção de licitar ou contratar sob o regime licitatório anterior tenha sido feita ainda durante o período de convivência normativa (art. 191 da NLLCA), terão seu regime de vigência definido pela Lei nº 8.666/93.

Assim, os processos de aditivos contratuais para prorrogação de prazo de vigência abarcados por este Parecer Referencial permanecerão regidos pelas normas do regime anterior, ou seja, aquelas estatuídas na conhecida Lei Geral de Licitações (Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993).

II- DA PRORROGAÇÃO DO CONTRATO: FUNDAMENTO LEGAL

Os contratos de serviço são celebrados com vistas à prestação de um serviço específico necessário a entidade pública, o qual se originou de um planejamento e foi contratado pelo período de tempo previsto dentro das regras contratuais prevista em lei.

Em regra, nos termos do que determina a Lei nº 8.666/1993, o prazo de vigência deve

¹ Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.



ficar adstrito à duração dos respectivos créditos orçamentários (art. 57, *caput*), sendo que para as situações previstas no inciso II do art. 57 admite-se que a vigência do contrato seja dilatada, conforme o permissivo legal que reza:

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 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.

Essa hipótese está claramente vinculada à natureza de SERVIÇOS CONTÍNUOS, ou seja, aqueles serviços que pela sua essencialidade visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção pode comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional, conforme conceitua o art. 15 da IN nº. 05, de 26 de maio de 2017 da SLTI/MPOG, devendo, por isso, estender-se por mais de um exercício financeiro.

Assim, é essencial que comprovação nos autos do seguinte:

- 1) indicação da cláusula do edital ou da contratação direta que ampare a natureza de serviços contínuos;
- 2) indicação da respectiva cláusula contratual, que observe o limite máximo de sessenta meses.

O presente parecer referencial não abrange a hipótese do art. 57, IV da Lei n.º 8.666/93 nem da prorrogação pelo prazo excepcional do §4º do mesmo dispositivo.

III- DOS REQUISITOS DE PRORROGAÇÃO DO CONTRATO DE SERVIÇO

Para exame dos requisitos legais da prorrogação, a PLCC elaborou modelos de Listas de Verificação, de utilização obrigatória, nos termos do art. 4º do Decreto Normativo nº. 2.832/2012, abaixo destacado, cujo propósito é checar se houve o cumprimento de formalidades legais tidas como basilares na Lei de Licitação.

A Procuradoria-Geral do Estado poderá estabelecer padronização de procedimentos administrativos, dentre eles, minuta de edital de licitação, contrato, acordo, convênio, “Check List”, e quaisquer outros instrumentos similares de uso



obrigatório pela Administração Direta e Indireta na operacionalização dos procedimentos licitatórios.

Desse modo, a Lista de Verificação deve ser inserida nos autos na versão mais atualizada e integralmente preenchida pelo servidor responsável e com visto da assistência jurídica do órgão.

a) Da regularidade da contratação

É requisito para prorrogação da avença a demonstração da regularidade da contratação, devendo ser juntado o contrato originário e os demais aditivos (caso não seja o primeiro), ambos com as respectivas publicações na imprensa oficial.

Além disso, devem ser juntados os Pareceres Jurídicos que analisaram a contratação inicial e os aditamentos, se for o caso, além do **relatório circunstanciando quanto à análise do cumprimento ou não das diligências porventura elencadas nos opinativos (documento essencial para assegurar as prorrogações futuras)**.

Em caso de Contratação precedida de procedimento licitatório deverá ser juntada cópia do edital. Em caso de Contratação direta por inexigibilidade em razão de exclusividade do contratado, deve-se demonstrar que permanece o a inviabilidade de competição. Neste sentido tem-se o Acórdão nº 3412/2012 - PRIMEIRA CÂMARA do TCU:

“A prorrogação de contrato administrativo oriundo de contratação direta por inexigibilidade de licitação exige da autoridade competente a prévia demonstração da manutenção das condições de inviabilidade da competição, exigida pelo art. 25 da Lei nº 8.666/1993”.

b) Da vigência em curso

Toda prorrogação, em regra, somente é possível quando dentro do prazo de vigência do contrato, nesse sentido é a Decisão nº 451/2000 – Plenário – TCU: “Não se deve prorrogar contratos após o encerramento de sua vigência, uma vez que tal procedimento é absolutamente nulo”. Portanto, o aditivo deverá ser elaborado e assinado antes da expiração do contrato, pois, como regra, não há como se prorrogar o que está extinto, conforme posição assentada em diversos julgados do TCU.

Frise-se, assim, que os prazos contratuais, devem ser acompanhados



criteriosamente pelos órgãos e entidades da Administração Pública; devendo, pois, ser adotados mecanismos prévios de planejamento, controle e verificação; de forma a evitar que os prazos venham a indevidamente expirar em detrimento do interesse público.

c) Do Relatório do Fiscal do Contrato

Nos termos do art. 67, caput, da Lei n.º 8.666/1993, compatível com o regime jurídico aplicável, a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

Assim, incumbe ao fiscal do contrato elaborar Relatório de Fiscalização atestando se a parte contratada vem cumprindo adequadamente, ou não, suas obrigações contratuais.

d) Da manifestação de vontade da contratada

Por se tratar de ato bilateral, a prorrogação é condicionada à concordância da contratada, que pode estar comprovada nos autos por meio da juntada de ofício, mensagem eletrônica ou outro meio documental.

e) Da autorização Prévia e Justificativa

O art. 57, § 2º, da Lei n.º 8.666/93, preconiza que: “Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato”.

A autorização exigida no dispositivo deve ser dada pela autoridade competente para contratar. Já a justificativa é a indicação dos motivos da prorrogação, isto é, a descrição técnica da situação de fato que originou concretamente a necessidade de prorrogação naquele caso em específico.

A justificativa para prorrogação de serviços não deve ser uma mera indicação da previsão legal acerca da natureza do objeto, pois o simples fato de o serviço ser contínuo não é o suficiente para justificar a prorrogação. Nela deverá contar se os serviços estão sendo adequadamente prestados, se a contratada atende a contento o órgão, se o quantitativo contratado é adequado, o prejuízo ao interesse público ensejado pela



interrupção do serviço, e se ainda é satisfatório para o órgão.

Assim, preferencialmente, a justificativa deve ocorrer na forma de relatório em que discorra sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente, se sua qualidade está a contento e adequada às necessidades. A justificativa pode ser pautada no relatório do fiscal ou fazer remissão ao documento.

f) Da Comprovação de preços e condições mais vantajosas

A vantajosidade da prorrogação deve observar as regras da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 001/2021– CLC/PGE, que estabelece diretrizes gerais para a realização de Pesquisa de Preços no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

O órgão poderá demonstrar a vantajosidade por meio de pesquisa mercadológica, com observância da metodologia da IN n.º 01/2021 – CLC/PGE, com no mínimo 03 fontes variadas e mapa Comparativo de preços médios onde o cálculo deve incidir sobre um conjunto de três ou mais preços por item, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

Se o contrato se adequar às hipóteses dispensa de pesquisa de preço, o órgão/entidade poderá optar por justificar nos autos, consoante art. 2º. §2 II da supracitada instrução.

g) Do Recurso Orçamentário

A lei exige a existência de recursos hábeis a custear a despesa, devendo constar nos autos a previsão de recursos orçamentários, com indicação das respectivas rubricas (arts. 7º, § 2º, III, 14 e 38, caput, da Lei nº 8.666/1993), bem como a Declaração de Responsabilidade Fiscal informando que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (art. 16, inc. II, da LC 101/2000).

Dessa forma, por se tratar de exigência legal, devem constar da instrução do processo Declaração do Ordenador de Despesa de que esta satisfaz as exigências dos artigos



16 e 17 da LC nº 101/2000, e o respectivo Quadro de Detalhamento de Despesa e informações orçamentárias – Crédito e Razão.

h) Dos Documentos de Habilitação

A Lei de Licitações e Contratos em seu art. 55, XIII determina que a contratada mantenha, durante toda execução do contrato, as condições de habilitação exigidas na licitação, veja-se:

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.

Portanto, deve a Administração Pública verificar a conformidade dos documentos de habilitação apresentados pela contratada, atestando o cumprimento das exigências pertinentes, bem como confirmando a respectiva validade da documentação apresentada, bem assim, se existe registro de sanção aplicada em desfavor da contratada que implique na proibição de celebrar contrato administrativo com Entidades e Órgãos da Administração Pública Estadual Direta e Indireta.²

Caso haja cláusula de garantia a prorrogação de vigência implica na renovação da documentação relativa a garantia contratual.

i) Do atendimento formal

O atendimento formal consiste na elaboração da Minuta de aditivo, a qual deve conter os elementos mínimos e necessários à regularidade do feito, indicando a cláusula de alteração de prazo de vigência e da dotação orçamentária respectiva. É importante destacar que não é necessário repetir as outras cláusulas contratuais, as quais serão mantidas em razão do contrato original.

Ressalte-se que nos casos de contratos no âmbito da Administração Direta (Secretarias e Órgãos), o legitimado a figurar na qualificação do contrato é o “ESTADO DO AMAPÁ”, por meio do órgão correspondente, por ser o Estado do Amapá a pessoa jurídica

² Diligência



de direito público que deve figurar formalmente na contratação.

Já nos casos de entidade da Administração Indireta (Autarquias e Fundações), o legitimado é a própria entidade que possui personalidade jurídica, com autonomia para praticar seus atos, sendo equivocada a indicação do “ESTADO DO AMAPÁ” como parte contratante.

No que concerne ao prazo de vigência em si, é importante destacar que caso estabelecido em meses ou em dias, conta-se de data a data e expiram no dia de igual número ao de início (art. 66 da Lei 9.784/1999 e art. 132, §3º do Código Civil).

Com o intuito de não haver dois instrumentos vigentes no mesmo dia, recomenda-se que o aditivo deve ter início um dia após aquele previsto para o término do prazo inicial. De outro lado, frise-se que a data da vigência não se confunde com a data da assinatura, de modo que é dever da Administração Pública celebrá-lo em data anterior ao encerramento da vigência, sob pena de eventual impossibilidade da prorrogação.

k) Da Juntada do Parecer Jurídico

Considerando-se seu intuito consultivo e orientativo, este parecer deverá ser anexado aos autos e observado integralmente em cada fase do processo de aditivo, visando a legalidade plena dos atos administrativos.

O art. 8º da Resolução nº 006/2020 – CONSUP/PGE fixa a obrigatoriedade de juntada da cópia integral deste Parecer Referencial com despacho de aprovação da Chefia da Procuradoria Especializada. Veja-se:

Art. 8º Para utilização do Parecer Referencial, a Administração deverá instruir os processos e expedientes administrativos congêneres com: I- Cópia integral do Parecer Referencial com despacho de aprovação da Chefia da Procuradoria Especializada; II- Declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o quadro se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas, conforme anexo I desta Resolução; (Grifos Nossos)

Verifica-se, portanto, que o uso do presente parecer referencial evitará a elaboração de parecer jurídico individualizado, sem prejuízo do atendimento ao prescrito no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 e art. 4º da Lei Orgânica da PGE-AP (Lei



Complementar Estadual n.º 089/2015.

I) Da declaração de subsunção às orientações referenciais

A fim de identificar o enquadramento da situação ao opinativo referencial em tela, é essencial que o gestor do órgão ou entidade interessada declare nos autos, de modo objetivo, que a situação examinada está abrangida pelo contido no parecer referencial.

Note-se o que dispõe a Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE:

Art.1º[...]. §2º Ao fazer a recomendação ou a elaboração do parecer que sirva como referência, o Procurador deverá evidenciar **a necessidade de que o gestor ou o destinatário do parecer declare de modo objetivo que a situação examinada está abrangida pelo contido no parecer referencial.** (Grifos Nossos)

O modelo de declaração está disponível no site da pge e deve ser assinada pela autoridade competente para a prática do ato pretendido (gestor), atestando que o quadro se adequa aos parâmetros e pressupostos das orientações de referência e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas. A mencionada Declaração deverá constar no bojo da instrução processual quando da remessa dos autos à Procuradoria de Licitações e Contratos para a análise de conformidade.

V – DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o presente Parecer Referencial deverá ser utilizado na instrução dos processos administrativos, para fins de orientar o procedimento de prorrogação de vigência dos contratos de serviço. Em cumprimento ao art. 7º, III, da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE, a utilização deste opinativo será condicionada à juntada de:

- a) Declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o caso se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas, conforme anexo I da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE
- b) Cópia integral deste Parecer Referencial, com despacho de aprovação da Chefia da Procuradoria Especializada;



- c) Lista de Verificação específica, devidamente preenchida e assinada pelo responsável pelo preenchimento, conforme modelo disponível no sítio eletrônico da PGE.

Inobstante todas as orientações emanadas deste parecer referencial, os processos de prorrogação de contratos de serviços contínuos, deverão, após a devida instrução, ser encaminhados à PGE/AP para verificação de conformidade orientativa, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº. 0089/2015, dispensada a ratificação do despacho de conformidade pela Chefia.

O presente instrumento passa a vigorar pelo prazo de 01 (um) ano, a partir de sua publicação no sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Estado do Amapá, no link (url): <https://pge.portal.ap.gov.br/>, em consonância com o art. 11, §1º da Resolução nº006/2020-CONSUP/PGE.

Este opinativo segue assinado eletronicamente, nos termos da Lei Federal nº. 14.063/2020 e artigos 6º e 10 do Decreto Estadual nº. 0829/2018.

À superior consideração.

Encaminhem-se o presente parecer aos órgãos e entidades estaduais.

Procuradoria-Geral do Estado do Amapá,

Macapá-AP, em 09 de julho de 2024.

JEANE ALESSANDRA TELES MARTINS PAIVA
Procuradora do Estado do Amapá - PGE/AP

MARIA ALICE LOPES LEDA
Procuradora Chefe de Licitações, Contratos e Convênios - PGE/AP

