



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
Av. Senador Arêa Leão nº 1650 Térreo - Bairro Jockey Club, Teresina/PI, CEP 64049-110
Telefone: - <http://www.pge.pi.gov.br>

PGE_PARECER - PLC CHEFIA PGE-PI/GAB/PLC Nº 42/2024

PARECER REFERENCIAL

Nº

11/2024

PROCESSO Nº

00003.003893/2024-09

INTERESSADO:

CHEFIA DA PROCURADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - PGE-PI

ASSUNTO:

Parecer Referencial relativo a prorrogação de contratos de serviços ou fornecimentos continuados regidos pela Lei n. 8.666/93 e que possuam valor anual de até R\$ 599.060,20 (quinhentos e noventa e nove mil, sessenta reais e vinte centavos).

PARECER REFERENCIAL PGE/PLC Nº 11/2024

PARECER REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES. PRORROGAÇÃO. SERVIÇOS OU FORNECIMENTOS CONTINUADOS. PRORROGAÇÃO AUTORIZADA PELO ART. 57, II e IV, DA LEI N. 8.666/93. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA RESOLUÇÃO CGFR Nº 003/2020. ASPECTOS MAIS SENSÍVEIS DESTE TIPO DE ADITIVO CONTRATUAL. RACIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE CONSULTIVA DA PLC. UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTO QUE GERA, INCLUSIVE, MAIOR SEGURANÇA JURÍDICA AO GESTOR PÚBLICO. PARECER QUE, UMA VEZ APROVADO PELAS INSTÂNCIAS SUPERIORES DA PGE, PODERÁ SER APLICADO AOS CASOS IDÊNTICOS. JUNTADA DE CÓPIA DO PARECER REFERENCIAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO CONGÊNERE. DISPENSA DE ANÁLISE DO CASO PELA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, RESSALVADA A HIPÓTESE DE CONSULTA ACERCA DE DÚVIDA DE ORDEM JURÍDICA DEVIDAMENTE IDENTIFICADA E MOTIVADA.

I - RELATÓRIO

Cuida-se de processo instaurado no âmbito da Procuradoria de Licitações e Contratos (PLC) da PGE, através do qual o Procurador Chefe, Dr. Fernando do Nascimento Rocha, solicita seja elaborado *Parecer Referencial* acerca de matéria recorrente no âmbito desta especializada, qual seja, a prorrogação de contratos de serviços ou fornecimentos continuados regidos pela Lei n. 8.666/93.

Após entendimento verbal com as instâncias superiores da PGE, foi recomendada a limitação da aplicação da presente manifestação referencial aos contratos com valor anual de até R\$ 599.060,20 (quinhentos e noventa e nove mil sessenta reais e vinte centavos).

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – DO PARECER REFERENCIAL E DO SEU CABIMENTO NA ANÁLISE DE PRORROGAÇÕES DE SERVIÇOS OU FORNECIMENTOS CONTINUADOS

Apenas para contextualizar a utilização do chamado *Parecer Referencial*, calha explanar que o referido instituto está previsto no **Regimento Interno** da Procuradoria Geral do Estado do Piauí (RIPGE), Resolução CSPGE nº 001, de 31 de outubro de 2014, especificamente nos arts. 78-A a 78-F, na forma aprovada pela Resolução CSPGE nº 001, de 5 de fevereiro de 2020 (DOE publicado em 06.02.2020, p. 26).

Segundo o §1º do art. 78-A do RIPGE, “*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*”, desde que esses processos e expedientes administrativos possuam “*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*” (cabeça do art. 78-A).

Salvo melhor juízo, é este o caso dos processos que versam sobre **prorrogações de contratos cujo objeto seja a prestação de serviço continuado ou o fornecimento continuado de bens, submetidos à disciplina do artigo 57, II e IV, da Lei nº. 8.666/93**. A propósito, com vistas a **racionalizar e otimizar a instrução e a análise jurídica desses tipos de processos**, a Comissão de Gestão Financeira e Gestão por Resultados – CGFR – já fez publicar, no DOE de 10/12/2020, páginas 10/38, a Resolução nº 003/2020, que aprova **listas de verificação para diversos processos e seus respectivos fluxogramas**, entre elas a lista para prorrogações de serviços continuados, que ora se trata, prevista no anexo XXI da sobredita resolução, aplicável também para os casos de fornecimentos continuados.

Nada mais razoável, pois, que o trabalho de racionalização e otimização deste tipo de aditivo seja, agora, **ultimado** através da elaboração do presente *Parecer Referencial* que, na verdade, somente ostentará essa característica – Referencial – caso seja devidamente aprovado pelo Chefe da Procuradoria de Licitações e Contratos Administrativos e também pelo Procurador Geral do Estado.

A partir de sua aprovação pelas instâncias superiores da Procuradoria e de sua publicação no Diário Oficial do Estado, os diversos órgãos e entidades da Administração estadual poderão dele se utilizar, instruindo os seus processos e expedientes congêneres com: **a)** cópia integral do *Parecer Referencial*; e **b)** 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 nele contidas^[1].

Nesse passo, é importante anotar que “*A juntada de cópia do Parecer Referencial em processo ou expediente administrativo dispensa a análise individualizada pelas Procuradorias Especializadas competentes*”, no presente caso a PLC, conforme previsão expressa do art. 78-A, do RIPGE.

Ressalva-se, contudo, a possibilidade de consulta à Procuradoria Geral do Estado acerca de eventual dúvida jurídica específica, devidamente identificada e motivada, a qual deve ser apresentada com a instrução processual necessária para a análise.

II.2 - DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO PARECER REFERENCIAL

Inicialmente destaca-se que o presente Parecer Referencial somente deverá ser aplicado para as contratações fundamentadas na Lei n. 8.666/93, não abrangendo contratos submetidos à Lei n. 14.133/2021.

Além disso, conforme ajuste verbal com as instâncias superiores da PGE, optou-se pelo estabelecimento de um teto para aplicação desta manifestação, utilizando-se, para tanto, o parâmetro de valores estabelecido pelo art. 28, §2º, do Decreto Estadual n. 21.872/2023, que trata da possibilidade de dispensa de Estudo Técnico Preliminar para contratações de até 10 (dez) vezes dos limites previstos nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021. **Assim, a presente manifestação referencial somente deverá ser aplicada caso o valor anual do contrato não ultrapasse o limite de R\$ 599.060,20 (quinhentos e noventa e nove mil, sessenta reais e vinte centavos).**

A adoção de um valor limite para a utilização do presente Parecer Referencial tem o condão de, ao passo que proporciona mais segurança e celeridade para as contratações que se enquadrem no objeto, circunstância e no limite de valor determinado, assegura análise mais específica e pormenorizada de situações cujos valores sejam mais altos.

Por fim, ressalta-se que o presente Parecer deverá ser aplicado para prorrogações de fornecimentos ou serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra. Caso se trate de contrato de serviços com terceirização de mão de obra, deverá ser utilizado o Parecer Referencial PGE/PLC n. 01/2021, que trata do citado objeto e também de locação de veículos.

II.3 – DA CARACTERIZAÇÃO DA NATUREZA CONTÍNUA DO SERVIÇO OU FORNECIMENTO E O PRAZO DE PRORROGAÇÃO

Consoante mencionado acima, os contratos tratados neste parecer têm como objeto serviços ou fornecimentos continuados, os quais são passíveis de prorrogação na forma do art. 57, II e IV, da Lei 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 - 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;

[...]

IV - ao 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;

Vê-se, portanto, que embora autorizada a prorrogação desse tipo de contrato, dois pontos merecem atenção: i) a aplicação da norma apenas aos serviços ou fornecimentos continuados e; ii) que as prorrogações sejam por períodos iguais e sucessivos, limitada a sessenta ou quarenta e oito meses, conforme o caso.

Com relação ao primeiro ponto, a ausência de conceituação na Lei Geral de Licitações e Contratos leva à utilização de outras fontes, sendo recomendável recorrer à interpretação conferida pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – SEGES/MP, responsável pela edição de normas relativas a compras públicas no âmbito federal.

Nesse sentido, define o art. 16 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 26 de maio de 2017, que serviços prestados de forma contínua são *“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. A contratação de serviços de forma contínua deverá observar os prazos previstos no art. 57 da Lei nº 8.666/93”*.

De sua vez, o TCU, por meio do Acórdão nº 766/2010 – Plenário, admitiu que os contratos de compra/fornecimento fossem excepcionalmente considerados serviços de natureza contínua, possibilitando, assim, a prorrogação dos respectivos ajustes até o limite de 60 (sessenta) meses, nos termos do art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/93. Vejamos:

“Voto (...)

13. Esta Corte, no presente trabalho, analisou sete licitações para compra de FVIII, ocorridas no período de 2006 a 2009, dos quais três fracassaram. Os motivos foram muito bem identificados pela equipe de auditoria. Em resumo, eles podem ser assim colocados: (...)

e) dificuldade para seguir os ditames da Lei n.º 8.666/93 no que diz respeito à duração dos contratos, em razão da limitação relativa à vigência dos créditos orçamentários; (...)

30. **Nessa busca por soluções, a equipe de auditoria apresentou propostas, sendo que a mais importante, no meu entender, é, justamente, permitir a aplicação, em caráter excepcional, do inciso II do art. 57 da Lei n.º 8.666/1993.** O citado inciso possibilita que, nos casos de prestação de serviços executados de forma contínua, seja viável a celebração de contratos com vigência superior aos respectivos créditos orçamentários.

31. **Conforme precedente deste Tribunal, ao qual farei referência adiante, as características necessárias para que um serviço seja considerado contínuo são: essencialidade, execução de forma contínua, de longa duração e possibilidade de que o fracionamento em períodos venha a prejudicar a execução do serviço.** Manifesto minha anuência com a equipe de auditoria no sentido de que essas características encontram-se presentes nas contratações para entrega de fatores de coagulação.

32. Não tenho dúvida de que se trata de serviço essencial, pois qualquer interrupção no fornecimento de hemoderivados deixará à própria sorte indivíduos que dependem desses medicamentos para se manterem saudáveis.

33. Ademais, a duração dos contratos por períodos que não ultrapassam o ano civil, dentro, portanto, da vigência dos créditos orçamentários, é, com efeito, uma limitação à atuação do gestor. Ante as peculiaridades que se apresentam, ainda que todo o processo licitatório estivesse concluído em fevereiro de cada ano, considerando o prazo de 120 dias para a entrega do primeiro lote de medicamentos, toda a demanda anual deveria ser suprida em apenas 7 meses, o que pode ser considerado muito arriscado.

34. É uma situação limite, que realmente coloca em risco os hemofílicos. Solução alternativa, portanto, deve ser adotada. A meu ver, a admissão dessas compras com fundamento no inciso II do multicitado art. 57 é factível, principalmente se levarmos em consideração que as demais características necessárias para se considerar a excepcionalidade também estão presentes neste tipo de aquisição. (...)

Acórdão

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.3. admitir, em caráter excepcional, com base em interpretação extensiva do disposto no inciso II do artigo 57 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, que as contratações para aquisição de fatores de coagulação sejam consideradas como serviços de natureza contínua.”

Do raciocínio acima, é possível a interpretação extensiva do art. 57, inc. II, da Lei n. 8.666/93 para os casos de fornecimentos e compras, desde que preenchidos os requisitos legais (inclusive a previsão em edital e contrato, em concordância com o art. 41 da Lei nº 8.666/93), e desde que a natureza do objeto face à finalidade do órgão e ao seu correto funcionamento justifique esta medida.

Quanto ao segundo ponto, nada obstante o texto expresso do inciso II do art. 57 da Lei nº. 8.666/93, que dispõe sobre a necessidade de prorrogação por períodos iguais, a doutrina e a jurisprudência têm indicado falta de razoabilidade em conferir interpretação literal ao dispositivo em questão. É nesse sentido a lição de Marçal Justen Filho^[2]:

“É obrigatório respeitar, na renovação, o mesmo prazo da contratação original? A resposta é negativa, mesmo que o texto legal aluda a “iguais”. Seria um contrassenso impor a obrigatoriedade de prorrogação por período idêntico. Se é possível pactuar o contrato por até sessenta meses, não seria razoável subordinar a Administração ao dever de estabelecer períodos idênticos para vigência. Isso não significa autorizar o desvio de poder. Não se admitirá que a Administração fixe períodos diminutos para a renovação, ameaçando o contratado que não for simpático.”

Na mesma toada, e fazendo referência à doutrina transcrita acima, decisão do Tribunal de Contas da União também já adotou tal posicionamento:

A prorrogação do contrato referido foi por tempo inferior à primeira prorrogação. Pelo disposto no art. 57, II, da Lei 8.666/93, a prorrogação deveria ser por iguais e sucessivos períodos. Contudo, pelo princípio da razoabilidade, se é possível prorrogar por até 60 meses, não há porque exigir-se a prorrogação por idênticos períodos conforme ensinamentos sempre balizados do insigne autor Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. (Acórdão TCU 771/2005 - Segunda Câmara)

Conforme se extrai das razões acima, o melhor entendimento busca relativizar a norma do art. 57, II, da Lei n. 8.666/93, uma vez que a imposição ao Estado para prorrogar por igual período pode confrontar com o próprio interesse público, sendo possível vislumbrar inúmeras situações em que tal exigência configura, antes de uma facilidade, um verdadeiro entrave à eficiência administrativa.

Desse modo, considerando o posicionamento da doutrina e dos órgãos de controle, não há óbice para que a prorrogação pretendida seja efetivada por período inferior àquele inicialmente contratado, desde que sejam obedecidos os demais requisitos legais, ou seja, ocorra de forma sucessiva, sem solução de continuidade, e sejam limitadas ao total de sessenta meses.

Abre-se parêntese para citar a exceção prevista no artigo 57, § 4º, da Lei nº. 8.666/93^[3], que traz a possibilidade de prorrogar por mais doze meses além dos sessenta previstos no inciso II do mesmo artigo:

§ 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. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Sobre esta exceção, cabe ter em mente que:

Cuidado ainda maior deve ter o gestor quando se valer da regra contida no § 4º do mesmo art. 57 da Lei 8.666/93, que prevê, em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, que o seu prazo poderá ser prorrogado em até mais doze meses. Essa prorrogação excepcional somente pode ser utilizada se houver argumentos que justifiquem a impossibilidade de ser realizada a licitação. Não se trata de decisão que envolva apenas argumentos relacionados à vantajosidade da manutenção do contrato. A decisão de prorrogar excepcionalmente o contrato com fundamento no art. 57, § 4º, deve justificar-se à luz da necessidade de o poder público não poder permanecer sem a prestação do serviço e de não ter podido realizar a licitação em razão de fatores estranhos à sua vontade[4].

Essa hipótese, contudo, como se disse, trata de uma exceção a ser devidamente justificada, razão pela qual não tem sua análise satisfeita pelo presente parecer, devendo ser submetida, caso a caso, ao crivo da Procuradoria Geral do Estado. **Deste modo, no caso da prorrogação excepcional fundada no artigo 57, § 4º, da Lei nº. 8.666/93 (prorrogação além de 60 meses), é necessária consulta específica à Procuradoria Geral do Estado.**

Por fim, é relevante destacar que o inciso IV do artigo 57 concede tratamento diferenciado ao de **aluguel de equipamentos e a utilização de programa de informática**, estabelecendo para tais casos o limite máximo de **48 (quarenta e oito) meses** para a duração total do contrato.

II.4 – OBRIGATORIEDADE DE A ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL SEGUIR OS DITAMES DA LISTA DE VERIFICAÇÃO PARA A PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA DE CONTRATOS

Como já dito alhures, a Comissão de Gestão Financeira e Gestão por Resultados – CGFR, visando racionalizar e otimizar a instrução e o trâmite de procedimentos referentes a prorrogações contratuais, além de conferir maior segurança jurídica aos próprios gestores, houve por bem elaborar *Lista de Verificação para Prorrogação de Vigência de Contratos de Prestação Serviços de Natureza Contínua*, constante do Anexo XXI da Resolução CGFR 003/2020, aplicável também aos contratos de fornecimentos de natureza continuada.

Sem maiores delongas, entendo que o ato administrativo acima referido, por quase esgotar o tema, deve ser, **obrigatoriamente**, observado, em todos os seus termos e naquilo que for cabível a cada processo específico, pelos órgãos e entidades públicos estaduais quando da instrução dos processos sob comento.

Vejamos o inteiro teor da *Lista de Verificação*:

ANEXO XXI

LISTA DE VERIFICAÇÃO PARA PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE NATUREZA CONTÍNUA

DOCUMENTOS A SEREM VERIFICADOS
I – Manifestação do órgão interessado acerca da necessidade de prorrogação do contrato;
II – Manifestação do contratado demonstrando interesse na prorrogação do prazo de vigência do contrato;
III – Pesquisas de preços (art. 32, § 1º, Decreto Estadual 14.483/2011; art. 8º, III, Decreto Estadual 15.093/2015; art. 3º §1º, III, IN SEAD/CGE 01/2015, Portaria CGE nº 20/2020 ou ato normativo que a substitua);
IV - Cópia do Contrato a ser prorrogado e respectivos Termos Aditivos, se houver, com as respectivas publicações no Diário Oficial do Estado (art. 8º, I, Decreto Estadual 15.093/2015; art. 3º, §1º, I, IN SEAD/CGE 01/2015);
V – Planilhas de custos e formação de preços vigentes, na hipótese de terceirização de mão de obra;
VI – Portaria nomeando o representante do órgão ou entidade contratante para exercer a fiscalização do referido contrato, conforme impõe o art. 67 da Lei 8.666/93, com a respectiva publicação no Diário Oficial do Estado;
VII – Cópia de instrumento de controle emitido pelo fiscal do contrato em conformidade com art. 36 do Decreto nº 14.483, de 26 de maio de 2011 e modelo instituído pela Portaria CGE nº 027, de 30 de setembro de 2013, disponível no sítio eletrônico da Controladoria-Geral do Estado;
VIII - Justificativa fundamentada para a prorrogação do prazo assinada pela autoridade competente para celebração da contratação, devendo ser abordada a natureza contínua do serviço prestado (art. 8º, II, Decreto Estadual

15.093/2015; art. 57, II e §2º, Lei 8.666/93);
IX - Autorização para a celebração de termo aditivo pela autoridade competente do órgão interessado (art. 57, § 2º, Lei nº 8.666/93); Nota explicativa: Justificativa e autorização podem constar no mesmo documento.
X - Nota de Reserva emitida pela autoridade competente do órgão interessado (art. 38, <i>caput</i> , Lei 8.666/93);
XI – Declaração de utilização das minutas padronizadas de termos aditivos da PGE, se houver;
XII– Minuta de termo aditivo; Nota explicativa: as minutas padronizadas se encontram na página da PGE na <i>internet</i> .
XIII – Análise prévia pela Controladoria-Geral do Estado (art. 24, Lei Complementar Estadual nº 28/2003);
XIV – Parecer PGE (art. 38, parágrafo único, Lei 8.666/93);
XV - Autorização para a celebração de termo aditivo pelo Secretário da SEADPREV, caso se trate de objeto de competência de tal órgão (Art. 35, § 5º, II, Lei Complementar Estadual 28/2003; art. 1º, §§ 2º e 3º do Decreto Estadual nº 15.943/2015);
XVI – Parecer SEFAZ, nos casos especificados no Decreto Estadual 17.084/2017, e/ou Nota Patrimonial;
XVII – Habilitação completa do fornecedor, conforme arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/93: XVII.1 – Habilitação jurídica: cédula de identidade, ato constitutivo, estatuto ou contrato social e suas respectivas alterações, conforme o caso; XVII.2 – Qualificação técnica e econômico-financeira: conforme exigências do edital da licitação original; XVII.3 – Regularidade fiscal e trabalhista: Prova de Regularidade Fiscal perante as Fazendas Nacional, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do fornecedor, FGTS e de Débitos Trabalhistas; XVII.4 – Cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal.
XVIII- Prova de que a contratada não tenha sido declarada inidônea ou suspensa no âmbito da União ou da Administração Estadual, mediante apresentação dos seguintes documentos: a) Certidão Negativa de Inidôneos do Tribunal de Contas da União (TCU); b) certidão negativa de improbidade administrativa e inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); c) certidão negativa de restrição a contratações do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF); d) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); e) Cadastro Único de Fornecedores de Materiais, Bens e Serviços do Estado do <i>Piauí (CADUF)</i> ; f) <i>Cadastro de Impedidos de Contratar com o Serviço Público - TCE-PI</i> ; Nota explicativa: Eventual ausência do contratado em algum dos cadastros acima deverá ser justificada nos autos.
XIX – Publicação do extrato de termo aditivo pela SEGOV (art. 8º, do Decreto Estadual nº 17.084/2017);
XX - Comunicação do aditamento do contrato ao TCE no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis após a assinatura do termo (art. 12, §2º, Instrução Normativa nº 06/2017 – TCE/PI);
XXI - Comunicação de publicação do aditamento do contrato ao TCE no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis após sua veiculação oficial (art. 12, §3º, Instrução Normativa nº 06/2017 – TCE/PI);

Faz-se necessário, entretanto, chamar a atenção dos órgãos e entidades da Administração estadual para alguns pontos específicos.

Antes, porém, e considerando os objetos tratados no presente parecer, é **necessária a autorização formal e expressa do Secretário(a) da SEAD para que a prorrogação tenha validade**, tendo em vista a norma do art. 17, XIX, da Lei Estadual nº 7.884/2022.

Dito isto, tem-se no **item III** referência à pesquisa de preços, exigência que visa atestar que a continuação do contrato é economicamente justa para ambas as partes, evitando, sobretudo, que a Administração mantenha contrato com preços acima daqueles praticados no mercado, caso em que caberia reequilibrar o valor ou, não sendo possível, adotar medidas para uma nova contratação.

Nessa esteira, recomenda-se ainda a juntada ao processo de “preços aceitáveis” em consonância com o entendimento do TCU, com vistas a melhor instruir o processo:

Acórdão nº 1464/2019 – Plenário:

Contrato Administrativo. Prorrogação de contrato. Serviços contínuos. Preço. Vantagem. Pesquisa.

A demonstração da vantagem de renovação de contrato de serviços de natureza continuada deve ser realizada mediante 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 fornecedor.

Tal decisão demonstra a tendência da Corte de Contas da União em adotar entendimento segundo o qual a análise da adequação dos valores considerados em vista da realidade de mercado e a ampliação/diversificação das fontes das informações coletadas devem levar em conta, prioritariamente, os preços praticados em contratações públicas, utilizando-se de pesquisas com particulares apenas de forma subsidiária, sem perder de vista que possivelmente estas tenham características próprias que as diferenciem das contratações públicas a ponto de impactar sensivelmente no preço.

Destarte, não é demais reforçar que a melhor forma de realizar a estimativa de preços por ocasião da prorrogação contratual é pela realização de pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes, mas com predominância e preferência por valores praticados nas compras governamentais.

Tal pesquisa de preços deverá observar os parâmetros contidos na Instrução Normativa CGE n. 01/2021, ato normativo da CGE que atualmente trata do tema, ou documento posterior que a substitua.

No **item V**, como já ressaltado, há exigência da planilha apenas para contratos cujo objeto seja a terceirização de mão de obra, cujas prorrogações deverão observar o Parecer Referencial PGE/PLC n. 01/2021, específico para tal tipo de contrato.

Quanto ao item XIII - análise pela Controladoria Geral do Estado – CGE, conforme Despacho PGE n. 760/2023, proferido no processo SEI 00012.000487/2023-96, recomenda-se a manifestação da CGE em contratações de grande vulto e acentuada complexidade, bem como em casos de dúvidas acerca da adequação da pesquisa de preços, devendo o gestor justificar nos autos em caso de renúncia à consulta. Além disso, ressalta-se que a manifestação específica da CGE poderá ser dispensada caso exista Parecer Referencial que trate do caso.

Quanto aos **XVII e XVIII** da lista de verificação, os documentos deverão ser exigidos por ocasião da assinatura do termo aditivo. Caso haja alguma pendência, a prorrogação não poderá ser efetivada, devendo o caso ser submetido a análise individualizada pela Procuradoria Geral do Estado.

Conforme item X, a autoridade competente do órgão/ente interessado deverá emitir documento denominado **Nota de Reserva**, a qual será exigida pela Secretaria de Estado da Fazenda. Esta, por sua vez, emitirá Autorização de Reserva Orçamentária - ARO, documento que substituiu a Nota Patrimonial mencionada no item item XVI.

O **item XVI** traz ainda a necessidade de que os autos passassem pelo crivo da Unidade de Gestão do Gasto Público – UNIGGP/SEFAZ, para que aquele órgão delibere, em caráter conclusivo, quanto à possibilidade financeira da prorrogação. Ressalva-se, a propósito do controle exercido por este órgão fazendário, que, na forma do art. 7º do Decreto Estadual nº 17.084/2017, serão **inválidos** os contratos e aditamentos contratuais assinados sem a análise e emissão de Parecer Técnico prévio da SEFAZ atestando a existência de saldo orçamentário disponível para a assunção da obrigação.

Com relação ao item **XIX**, tem-se que a publicação dos extratos dos contratos administrativos e seus aditamentos na imprensa oficial é condição de eficácia destes documentos, segundo o art. 61, parágrafo único da Lei nº 8.666/93. No mesmo sentido ensina José dos Santos Carvalho Filho:

Situação que merece comentário diz respeito aos efeitos decorrentes da falta de publicidade (mais comumente de publicação) de atos administrativos. Cuida-se de saber se tal ausência se situa no plano da validade ou da eficácia. Anteriormente, doutrina era mais inflexível, considerando como inválido o ato sem publicidade; ou seja, publicidade seria requisito de validade. Modernamente, tem-se entendido que cada hipótese precisa ser analisada

separadamente, inclusive lei que disponha sobre ela. **Em várias situações, falta de publicidade não retira validade do ato, funcionando como fator de eficácia; ato válido, mas inidôneo para produzir efeitos jurídicos.** Se for, irregularidade comporta saneamento[5].

A necessidade de publicação do resumo dos contratos e aditivos no Diário Oficial do Estado – DOE – também é tema tratado pela legislação estadual, como pode ser observado no art. 8º, do Decreto Estadual nº 17.084/2017:

Art. 8º A publicação resumida do extrato contratual e de seus aditamentos na imprensa oficial, condição indispensável à sua eficácia, será providenciada **exclusivamente pela Secretaria de Governo.**

Desta forma, a publicação do extrato do aditivo na imprensa oficial não corresponde a uma mera fase do procedimento de prorrogação, mas condição de eficácia a ser observada pelo órgão interessado, o qual deve encaminhar – tempestivamente – à Secretaria de Estado do Governo para publicação no DOE.

Esses são, portanto, os principais pontos da *Lista de Verificação* que, ao meu sentir, merecem especial atenção por parte dos órgãos e entidades públicos estaduais, sem desmerecer, obviamente, a necessidade do cumprimento de todos os itens constantes no referido documento.

Por fim, de forma adicional ao que consta na lista de verificação, recorda-se aos órgãos sobre a necessidade de comunicação do aditamento do contrato ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí – TCE/PI – no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis após a assinatura do termo (art. 12, §2º, Instrução Normativa nº 06/2017 – TCE/PI), bem como da comunicação da respectiva publicação (art. 12, §3º, Instrução Normativa nº 06/2017 – TCE/PI).

II.5 – ORIENTAÇÃO ADICIONAL: CONTAGEM DO PRAZO DE VIGÊNCIA

Dadas as orientações principais, o histórico recente dos processos de prorrogação analisados pela Procuradoria Geral do Estado torna recomendado revisitar lições sobre a contagem dos prazos dos contratos administrativos. A esse respeito, Diógenes Gasparini[6] ensina que os prazos estipulados em meses e em anos devem ser contados *de data a data*:

Vigência, em sentido amplo (lei, ato administrativo, contrato), é a circunstância que indica estar o ato jurídico em condições de ser eficaz, isto é, poder produzir os efeitos para os quais está destinado. A vigência, quando se trata de ato jurídico escrito, conta-se, nos termos do art. 1º da Lei de Introdução do Código Civil, da publicação. Quanto ao contrato administrativo, como de regra ocorre com a generalidade dos contratos, a vigência tem início na data da assinatura do ajuste ou em outra que lhe seja posterior [...]. Destarte, a partir da assinatura diz-se que o contrato está em vigor e assim permanecerá até o último dia de sua vigência ou até o dia de sua rescisão. Contam-se, portanto, o dia inicial e final da vigência do ajuste. Assim, se o contrato foi assinado no dia 2 de julho de 2001, pelo prazo de um ano, terminará no dia 2 de julho de 2002.

Hely Lopes Meirelles recorda que:

“A expiração do prazo de vigência, sem prorrogação, opera de pleno direito a extinção do ajuste, exigindo novo contrato para continuação das obras, serviços ou compras anteriormente contratados. **O contrato extinto não se prorroga, nem se renova**: é refeito e formalizado em novo instrumento, inteiramente desvinculado do anterior”[7]. (destacou-se)

A orientação do Tribunal de Contas da União é neste exato sentido. Extraí-se do acórdão 301/2005 (Plenário) o seguinte excerto:

Determinar que nas prorrogações contratuais promova a assinatura dos respectivos termos de aditamento até o término da vigência contratual, **uma vez que, transposta a data final de sua vigência, o contrato é considerado extinto, não sendo juridicamente cabível a prorrogação ou a continuidade da execução do mesmo.** (destacou-se)

Em vista das razões acima, habituais na doutrina e na jurisprudência aplicável, é imperioso que o termo aditivo de prorrogação seja assinado **durante** a vigência do contrato em epígrafe (ainda que no último dia), sob pena de ser reputado nulo e a prorrogação não ter validade, tendo em vista a sua extinção **em razão da superveniência do dies ad quem da vigência**.

Em outras palavras, caso o termo aditivo não seja assinado dentro do prazo de vigência do contrato, ocorrerá solução (quebra) de continuidade do vínculo, o que é o bastante para torna-lo extinto de forma definitiva, o que implica também na nulidade da prorrogação, sem possibilidade de convalidação.

IV – CONCLUSÃO

Diante dessas considerações, **hei por bem submeter o presente Parecer ao crivo do Procurador Chefe da Procuradoria de Licitações e Contratos da PGE, bem como do Procurador Geral do Estado, a fim de que, aprovando-o, possa ser utilizado como Parecer Referencial para os casos de prorrogações de contratos cujo objeto seja a prestação de serviço continuado ou o fornecimento continuado de bens.**

Na hipótese de ser aprovado o presente Parecer:

a) **sugere-se**, consoante disposição contida no art. 78-B do RIPGE, que fixado o prazo de validade para este *Parecer Referencial*, desde sua publicação até o dia 1º de fevereiro de 2025;

b) solicita-se seja determinada sua publicação no Diário Oficial do Estado e divulgação no *site* da Procuradoria Geral do Estado, *ex vi* do disposto no art. 78-F do RIPGE.

É o Parecer. À consideração superior.

Teresina, 27/06/2024.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Sousa Silveira

Procurador-Chefe Adjunto da Procuradoria de Licitações e Contratos

Aprovo o PARECER REFERENCIAL PGE/PLC Nº 11/2024 e encaminho o Processo ao Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado.

Teresina-PI, 27/06/2024.

(assinado eletronicamente)

Fernando do Nascimento Rocha

Procurador-Chefe da Procuradoria de Licitações e Contratos

APROVO o Parecer Referencial n. 11/2024.

Fixo o prazo de validade do Parecer desde sua publicação até o dia 1º de fevereiro de 2025.

Encaminhem-se para publicação no D.O.E. Após, divulgue-se no sítio eletrônico da PGE.

Teresina, 27/06/2024.

(assinado eletronicamente)

Francisco Gomes Pierot Júnior

Procurador-Geral do Estado do Piauí

[1] Inteligência do art. 78-D do RIPGE.

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª edição. Ed. Dialética, São Paulo, 2010, p. 730.

- [3] Art. 57. § 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.
- [4] FURTADO, Lucas Rocha. Curso de licitações e contratos administrativos. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 509-510.
- [5] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25a ed. São Paulo. Editora Atlas, 2012, p. 28
- [6] GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo, São Paulo: Saraiva, 2010.
- [7] In Licitação e contrato administrativo. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 214.
- [8] Inteligência do art. 7º, §5º, da Lei Complementar estadual nº 56, de 1º de novembro de 2005.



Documento assinado eletronicamente por **SÉRGIO SOUSA SILVEIRA - Matr.0319099-4, Procurador(a) Chefe**, em 27/06/2024, às 14:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDO DO NASCIMENTO ROCHA - Matr.0137135-5, Procurador(a) do Estado**, em 27/06/2024, às 14:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **FRANCISCO GOMES PIEROT JÚNIOR - Matr.246044-X, Procurador Geral do Estado**, em 27/06/2024, às 15:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **013042712** e o código CRC **F3EF7AAD**.

Referência: Caso responda este Documento, indicar expressamente o Processo nº 00003.003893/2024-09

SEI nº 013042712

Criado por sergio.silveira@pge.pi.gov.br, versão 34 por sergio.silveira@pge.pi.gov.br em 27/06/2024 14:06:44.