



**PARECER JURÍDICO Nº 016/2016**

**CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 20150030.  
CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIA DE PUBLICIDADE  
PARA DIVULGAÇÃO DE AÇÕES INSTITUCIONAIS  
DA CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS.  
ADITIVO DE PRAZO. ARTIGO 57, INCISO II, DA LEI  
FEDERAL Nº 8.666/1993. POSSIBILIDADE.**

**Interessado: DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS**

**I – Relatório:**

Vêm à Procuradoria Geral Legislativa, para análise de possibilidade no que tange ao pleito de aditivo de prazo, os autos do Processo Licitatório nº 3/2015-00001CMP, cujo objeto é a contratação de agência de publicidade para divulgação das ações institucionais da Câmara Municipal de Parauapebas. O Departamento competente encaminhou à Procuradoria todo o processo licitatório em questão, composto por 730 (setecentas e trinta) laudas, autuadas em 02 (duas) pastas. Outrossim, verifico que as questões pertinentes à regularidade do feito até a celebração da avença foram tratadas tanto por este Órgão Jurídico (Parecer nº 005/2015, fls. 92/99), quanto pelo Controle Interno da Casa (Parecer CI/CMP/nº 005/2015, fls. 104/108 e Parecer CI/CMP/nº 039/2015, fls. 648/650), despendi, portanto, nova avaliação de todo o arcabouço, pelo que me atenho aos documentos pertinentes à alteração contratual objetivada.

Assim, detecto, nos autos, pertinentes à análise em tela, os seguintes documentos, nesta ordem: Contrato nº 20150030 e comprovantes de registro e publicidade (fls. 667/693), memorando nº 043/2016 oriundo da Diretoria Administrativa, em que a mesma solicita aditivo de prazo ao contrato (fls. 694/705), consulta à contratada sobre interesse na renovação da avença (Ofício nº 043/2016, fls. 706), anuência da contratada (fls. 707), consulta e pesquisas de mercado (fls. 708/713), documentos de regularidade da contratada (fls. 714/719), indicação de dotação orçamentária (fls. 720), Portaria nº 049/2016, que dispõe sobre a Comissão Permanente de Licitações da Câmara (fls. 721), recomendação da CPL para 1º Termo Aditivo ao contrato (fls. 722/727), minuta do Primeiro Termo Aditivo ao contrato (fls. 728/729) e despacho para a Procuradoria Geral Legislativa, para análise do procedimento (fls. 730).



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



O processo está regularmente autuado, com todas as laudas numeradas e rubricadas pela Comissão de Licitação, constando em correta sequência cronológica. Todos os documentos estão lavrados por quem de direito. Não se constatando vícios desta ordem nos autos, passa-se à apreciação da matéria.

É o relatório.

## **II – Análise Jurídica:**

### **II.1 – Da Prorrogação do Prazo de Vigência:**

O contrato administrativo é um acordo de vontades firmado por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações e contraprestações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

A Lei Federal nº 8.666/1993 possibilita a prorrogação da vigência dos contratos firmados pela Administração, inclusive além do exercício financeiro original, se caracterizadas quaisquer das hipóteses do rol taxativo do artigo 57, que dispõe, *in verbis*:

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

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

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;

III - (vetado)

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.

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



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

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

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 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.

No caso em análise, busca a Administração da Câmara Municipal a prorrogação da avença com supedâneo no inciso II do artigo 57, tal que trata-se o objeto do contrato, segundo se infere da justificativa apresentada às fls. 694 a 702 dos autos, de serviço de execução contínua, cuja paralisação importaria em relevante prejuízo às atividades desta Casa. Da dicção do dispositivo de suporte, extrai-se que os serviços contínuos, assim considerados aqueles que não admitem solução de continuidade, podem ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, comprovada a vantajosidade para a Administração.

Serviços contínuos, no magistério de Joel Niebuhr:



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



“Em abordagem inicial, serviços contínuos, como o próprio nome revela, são aqueles prestados sem interrupção, sem solução de continuidade. Portanto, serviços que são prestados eventualmente não são qualificados como contínuos. Todavia, para qualificar serviço contínuo não é necessário que o prestador do serviço realize algo em favor da contratante diariamente. (...) Então, a rigor, serviços contínuos são aqueles em que o contratado põe-se à disposição da Administração de modo ininterrupto, sem solução de continuidade. Em vista disso, pode-se dizer que, em regra, os serviços contínuos correspondem à necessidade permanente de Administração, a algo que ela precisa dispor sempre, ainda que não todos os dias.”<sup>1</sup>

Justen Filho também deu contornos ao que seriam os serviços contínuos exigidos pela lei:

“A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro. Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também as necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades de menor relevância (tal como limpeza, por exemplo). O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço.”<sup>2</sup>

Questão que se debate é se a contratação de serviços pela Administração, para adquirir o caráter de continuidade, deva ser do tipo serviço essencial. Diga-se de passagem que a diferença conceitual entre serviço essencial ou não essencial é bastante relativa. Contudo, adiro à parcela da doutrina que entende ser desnecessário o caráter de essencial para contratação de serviços contínuos, tal que a própria Lei Federal nº 8.666/1993 não cuidou em exigir tal atributo ao serviço contínuo, não cabendo tal distinção ao intérprete, se a lei assim não o fez. Marçal Justen Filho elucida o tema com clareza:

“Tem sido costumeira a identificação entre serviços contínuos e serviços essenciais. Não há maior fundamento para respaldar essa orientação. É verdade que inúmeros serviços

<sup>1</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 4ª Ed. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2015.

<sup>2</sup> FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª edição. Editora Dialética. 2012.



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS  
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



essenciais são contínuos – mas a recíproca não é necessariamente verdadeira. Veja-se que se a Lei pretendesse vincular a aplicação do dispositivo aos casos de serviços essenciais, tê-lo-ia explicitamente feito. Invocar a presença de um serviço essencial para aplicar o dispositivo equivale a ignorar a razão de ser do dispositivo.”<sup>3</sup>

Ainda que se tenha em mente as lições acima expendidas, considerando-se a cautela que deve dirigir os atos dos administradores públicos, há que se observar qual o entendimento jurisprudencialmente dominante no que tange ao reconhecimento – ou não – dos serviços de publicidade institucional como contínuos, para efeito da prorrogação a que alude o inciso II do artigo 57 da Lei de Licitações. De pronto, é possível destacar que os Tribunais de Contas pátrios não apontam a solução de modo genérico, nem num sentido nem noutro, mas condicionam a aferição do atendimento ao dispositivo legal ao caso concreto. Veja-se:

“No que tange às determinações propostas pela equipe de auditoria (fls. 97/99), concordamos com todas, exceto a de letra 'd'. Essa determinação está fundamentada no entendimento de que os serviços de publicidade não podem ser enquadrados como serviços de natureza contínua. A esse respeito, faço algumas ponderações. Em princípio, a duração dos contratos regidos pela Lei no 8.666/93 fica adstrita à vigência dos créditos orçamentários, ou seja, à anualidade, conforme o caput de seu art. 57. Contudo, a própria lei abre exceções. Entre elas, figura a prestação de serviços executados de forma contínua. Nesse caso, a duração está limitada a sessenta meses, devendo ser dimensionada com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosos à Administração.

Segundo Marçal Justen Filho (in 'Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos', Ed. Aide, 4a Edição, págs. 362/364), os serviços contínuos estão enquadrados nos contratos de execução continuada os quais impõem à parte o dever de realizar uma conduta que se renova ou se mantém no decurso do tempo.

Já Jessé Torres (in 'Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública', Ed. Renovar, 1994, págs. 349/351) se pronuncia sobre a matéria, afirmando que a prestação de serviços de execução contínua é aquela cuja falta paralisa ou retarda o serviço de sorte a comprometer a correspondente função estatal ou paraestatal. Acrescenta, ainda, que cabe à Administração, diante das circunstâncias de cada caso e

<sup>3</sup> Idem 2.



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



do interesse do serviço, decidir pela prorrogação dos serviços contínuos por até 60 meses.

A Lei não elenca quais seriam esses serviços. Até a definição de serviço contínuo, como vimos, só é encontrada nos compêndios doutrinários. Mesmo esses autores somente nos oferecem os exemplos clássicos de serviços contínuos, ou seja, limpeza, vigilância e alimentação. Com efeito, resta-nos procurar discutir o possível enquadramento dos serviços de publicidade como serviços de natureza contínua.

**O art. 3º da Lei nº 4.680, de 18.06.65, que dispõe sobre a profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda, define 'agência de publicidade como a pessoa jurídica especializada na arte e técnica publicitária, que, por meio de especialistas, estuda, concebe, executa e distribui propaganda aos veículos de divulgação, por ordem e conta de clientes anunciantes, com o objetivo de promover a venda de produtos e serviços, difundir idéias ou informar o público a respeito de organizações ou instituições colocadas a serviço desse mesmo público'.**

Nesse sentido, verificam-se as várias nuances que permeiam os serviços de publicidade. As atividades passam, após a contratação da empresa, pelo planejamento de quais áreas que serão atacadas, quais os clientes alvos, quais os veículos de comunicação que serão utilizados, entre outros. Depois do planejamento, ocorrem as fases de criação, produção e veiculação. É de se supor que determinadas campanhas, mormente as institucionais, requerem um tempo maior de maturação e de próprio alcance de seus objetivos. Isso tudo sem falar do próprio lapso temporal necessário de conhecimento e convívio entre agência de publicidade e cliente.

A atividade de publicidade deve ser encarada num contexto dinâmico onde as necessidades que o mercado impõem são as molas que impulsionam os trabalhos. Não devemos ter uma visão míope de que a atividade de publicidade é um serviço estanque e ponto final. A título de ilustração, o ramo de atuação do próprio Banco do Brasil é um dos mais acirrados do mercado. Com a liberação das tarifas, a oferta de ferramentas informatizadas e os mais diversos tipos de facilidades e serviços, a concorrência entre as instituições bancárias é muito grande. Hodiernamente, se uma instituição bancária do porte do Banco do Brasil não apresentar um setor de marketing estruturado e ágil, assim como uma



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



**programação de publicidade e propaganda atualizada às necessidades da clientela em geral, sua participação na fatia do mercado pode ficar bastante comprometida. De outra forma, não podemos olvidar, também, que há serviços de publicidade bastante pontuais e definidos, com prazo certo de duração e público alvo bem restrito. Nesses casos, entendemos que o prazo de duração dos contratos possa se pautar nos créditos orçamentários.**

(...)

No âmbito do TCU, em algumas assentadas, esse assunto foi tratado (TC325.086/95-8, TC 004.860/95-0), mormente no TC 006.834/95-7. Nesse processo, o Ministro-Relator Fernando Gonçalves assim se manifestou:

'À vista dos esclarecimentos apresentados pelo então Presidente da estatal, a Unidade Técnica firmou entendimento no sentido de que os serviços de publicidade e propaganda se apresentaram como necessários ao regular desenvolvimento da ECT, não podendo, portanto, a estatal permitir que eles sofressem solução de continuidade. Considero procedente tal posicionamento, vez que, em algumas das situações relatadas pelo ex-Presidente da empresa, o concurso desses recursos de marketing se qualifica mesmo como vital para o adequado cumprimento da missão de prestar serviços públicos essenciais à comunidade...'

**A par do exposto, entendo que o enquadramento dos serviços de publicidade e propaganda, em face de sua vastidão, como serviço de natureza contínua deva ser analisado para cada caso concreto e não como uma determinação de caráter genérico e amplo. (Acórdão 35/2000 – Plenário TCU) (Destaquei)**

3. De início, registro que, diversamente do entendimento defendido pelo Eminentíssimo Relator dos autos, **não vejo óbice a que os contratos de publicidade tenham seu prazo de vigência superior a um exercício, em face do que dispõe o art. 57, inciso II, da Lei no 8.666/1993. Na realidade, os serviços de publicidade podem ser considerados serviços de natureza contínua, desde que correspondam a necessidades permanentes do contratante, na forma da definição contida no item 1.1 da Instrução Normativa Mare no 18/1997.**

4. **Com efeito, a identificação dos serviços de natureza contínua, não se faz a partir do exame da atividade desenvolvida pelo particular. A continuidade do**



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



**serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita com a contratação.**

5. Outrossim, não vislumbro impedimento a que o órgão ou entidade contratante estabeleça, em casos excepcionais, nos instrumentos contratuais que tenham por objeto serviços de natureza contínua, prazo de vigência superior ao período de um ano, com fundamento no art. 57, inciso II, da Lei de Licitações. A meu ver, nesses casos, a Administração dispõe de discricionariedade para determinar o prazo da contratação, levando em consideração as peculiaridades e a complexidade do objeto, além dos benefícios advindos desse ato. (Declaração de Voto, no Acórdão 222/2006 – Plenário) consignado em outro Acórdão da Corte de Contas:

**12.4.2 No presente caso, temos que o enquadramento do serviço de publicidade como de natureza contínua será definido na verificação de cada situação fática, sem o rigorismo de uma delimitação geral.** Nesse sentido, é a conclusão do parecer do titular da 2ª Secex acolhido pelo Relator do Acórdão nº 35/2000-TCU-Plenário (TC 001.594/1997-4, que tratou de Auditoria nos gastos de publicidade do BB). (Acórdão 800/2007 – Plenário) outro aresto entendeu-se, naquele caso concreto, que os serviços de possuíam natureza continuada:

**8.1.3 Com efeito, entendemos que os serviços de publicidade e propaganda, no caso de empresas que necessitam constantemente de divulgação de seus produtos e serviços para desenvolverem suas atividades, como Petrobras e Banco do Brasil, podem ser objeto de contrato de natureza contínua.**

**2. Portanto, considerando a natureza contínua dos contratos de publicidade, entendemos que as prorrogações efetuadas encontram-se dentro da legalidade, pois, sob a ótica da Lei no 8.666/93, considerando-se que a própria BR adota o regime da Lei de Licitações em suas contratações e dela se utilizou nas suas justificativas (item 7.1), o art. 57, inciso II, limita a duração desses contratos a 60 meses; e sob a ótica do Decreto 2.745/98, se admitirmos sua vigência até decisão definitiva do Tribunal no processo TC 16.176/00-5, não há limite para prorrogação.** (Acórdão 999/2003 – Plenário) (Destaquei)

“(…) 17. O esclarecimento consignado no item anterior se faz necessário diante do entendimento de que os contratos de publicidade e propaganda são de execução



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



contínua, os quais podem ser prorrogados por até 72 meses, nos termos do art. 57, II, §4º, da Lei n.º 8.666/93”. (Acórdão n.º 2.417/2006, Plenário)

RELATÓRIO DE AUDITORIA. CONSOLIDAÇÃO DE TRABALHOS REALIZADOS NA ÁREA DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA, NO EXERCÍCIO DE 2005, EM ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, EM VISTA DE DENÚNCIAS VEICULADAS NA IMPRENSA. FALHAS E IRREGULARIDADES. ILEGALIDADE DE DECRETO E DE INSTRUÇÃO NORMATIVA. DETERMINAÇÕES.

(...)

**Conforme já mencionado no item 3.3 deste relatório, por serem os serviços de publicidade e propaganda considerados de execução contínua, os contratos firmados pela Administração Pública direta para a prestação de tais serviços são regidos pelo inciso II do art. 57 da Lei n.º 8.666/93.**

O dispositivo acima mencionado concebe a prorrogação da vigência dos contratos para serviços dessa natureza por até cinco anos tendo por objetivo maior possibilitar a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração.

Deve-se reconhecer que a prorrogação do contrato permite que a agência desenvolva conhecimento mais aprofundado sobre os objetivos da instituição e sobre o público-alvo de seu cliente, o que, em tese, deve contribuir para a qualidade e otimizar a efetividade das ações e campanhas produzidas. (Acórdão 2026/2006, Plenário) (Destaquei)

Extrai-se dos julgados supra colacionados que o TCU entende que a aferição da natureza dos contratos de publicidade dependerá das circunstâncias do caso concreto, levando-se em consideração, para esta análise, os fins institucionais do contratante e a necessidade de divulgação permanente de algum tema relacionado a tais fins institucionais.

No caso em apreço, conforme informações constantes nos autos, o escopo principal da contratação é propiciar amplo conhecimento das ações deste Poder Legislativo à população do município de Parauapebas. Neste ponto, há que se reforçar que a função primordial da Câmara Municipal e, portanto, sua mais importante “ação institucional” é “deliberar, por meio de leis, decretos legislativos e resoluções, sobre todas as matérias de competência do município” (art. 2º, § 1º, Regimento Interno da Câmara Municipal de Parauapebas). Em outras



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



palavras, a Câmara Municipal não administra, gere ou governa o município, mas legisla em assuntos de interesse dos munícipes. As matérias tratadas no Poder Legislativo interferem diretamente na vida dos cidadãos, criando-lhes ou mitigando-lhes direitos, o que exige, sem sombra de dúvidas, um canal permanente e amplo de divulgação destas ações, com a finalidade de disseminar informações sobre assuntos de interesse dos munícipes, estimulando a participação popular no debate e na definição das políticas públicas no município, bem como difundir os direitos dos cidadãos, os serviços colocados à sua disposição e os projetos e políticas adotados pelo Poder Executivo Municipal, caracterizando a necessidade de prestação contínua e ininterrupta.

Não excede lembrar que o artigo 37 da Magna Carta impõe à Administração Pública obediência ao princípio da publicidade, orientando, em seu parágrafo primeiro, que a publicidade dos órgãos públicos deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, reforçando a essencialidade dos serviços em análise. Não vislumbro, dado todo o exposto, óbice em reconhecer a incidência do disposto no artigo 57, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993, aos serviços objeto da avença ora tratada, possibilitando, por conseguinte, seja a vigência daquela prorrogada para o exercício financeiro de 2016, conforme busca a Administração da Câmara Municipal de Parauapebas.

Observo no tema, por oportuno, que a prorrogação objetivada pela Administração, de 10 (dez) meses, não fere o disposto no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993, que faz alusão a “iguais e sucessivos períodos”, ainda que o ajuste inicial tenha sido firmado por prazo menor que o que ora se objetiva elastecer. Para elucidar a questão, me socorro novamente do escólio do Professor Joel Niebuhr:

“O inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93 prescreve que os contratos de prestação de serviços contínuos podem ser prorrogados por iguais e sucessivos períodos. O período igual a que se refere o legislador é o estabelecido no caput do artigo, isto é, o período do crédito orçamentário. (...) O período igual a que se refere o legislador não diz respeito ao prazo inicial de duração do contrato. Por exemplo, imagine-se que contrato de prestação de serviços contínuos tenha sido firmado em 1º.07.2007. Ele, de início, de acordo com o caput do art. 57 da Lei nº 8.666/93, não pode ultrapassar 31.12.2007, porquanto está adstrito à vigência do crédito orçamentário. Dessa maneira, o prazo inicial do contrato é de seis meses. Pois bem, até o dia 31.12.2007, se for o caso, o contrato pode ser prorrogado, de acordo com o inciso II do mesmo art. 57, por iguais e sucessivos períodos. Isso não significa que ele tenha que ser prorrogado por apenas seis meses e, então, sucessivamente, até alcançar o limite. Ocorre que período igual é em



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



rela o ao caput, ao crédito orçamentário. Daí que, conquanto o prazo inicial do contrato seja de seis meses, no dia 31 de dezembro ele pode ser prorrogado para o exercício seguinte inteiro.”<sup>4</sup>

  como se posiciona o Tribunal de Contas da União:

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

Pois bem. Suplantada esta questão, há que se verificar se os elementos presentes nos autos atendem aos demais requisitos da Lei de Licita es para concessão da proroga o da avença, tal que, além de o serviço ser contínuo, também   indispensável seja demonstrada a vantajosidade do ajuste para a Administra o, ainda de acordo com o que prescreve o inciso II do artigo 57 da Lei Federal n  8.666/1993.

Para este fim, a Administra o juntou propostas de preços, vistas às fls. 709, 711 e 713, nas quais três empresas distintas do ramo fixam valores de desconto concedido e honorários a serem cobrados. Pois bem. A respeito da existência de pesquisa de preços como requisito para a demonstra o do aspecto da vantajosidade para a Administra o, extrai-se da orienta o expedida pela Consultoria Z nite, publicada no Informativo de Licita es e Contratos n  127, de setembro de 2004, que abaixo segue:

"Toda rela o contratual do Poder Público tem como pressupostos a análise e a demonstra o do aspecto econ mico. A Lei n  8.666/93   farta em dispositivos que impõem   Administra o o dever de avaliar os preços praticados com os vigentes no mercado. O inc. IV do art. 43, por exemplo, determina que, quando da análise das propostas, seja verificado se os preços propostos são compatíveis com os praticados no mercado.

( ... )

<sup>4</sup>Idem 1.



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



A praxe administrativa tem sido a juntada de três orçamentos aos autos do processo de contratação, com vistas a justificar o preço a ser contratado. Presume-se que esse número de orçamentos é o mais adequado para expressar a média praticada pelo mercado.

É indispensável esclarecer que se trata apenas de uma prática, um costume comum aos órgãos e entidades públicas, não de uma imposição legal. Considerando que não há na lei nenhum dispositivo específico determinando a juntada de três orçamentos aos autos do processo de contratação se, em virtude de manifesta ausência de potenciais fornecedores no mercado, não for possível a obtenção desse número de orçamentos, a Administração deverá buscar justificar o preço através dos meios que estiverem ao seu alcance.

Se, por exemplo, somente foi possível obter dois orçamentos nessa pesquisa, desde que esses documentos mostrem-se suficientes a justificar o preço da contratação e, ainda, que esteja comprovada a limitação de mercado, não se vislumbra óbice algum em que a justificação do preço ocorra somente com base nesses dois orçamentos.

O que se deve ter em mente é que a Administração tem o dever de justificar que o preço contratado é efetivamente compatível com a realidade de mercado, utilizando os meios que estiverem disponíveis. Nos casos em que o mercado do objeto é restrito, tal como no caso proposto, a ausência de três orçamentos não revela irregularidade, sendo possível justificar o preço da contratação com base em apenas dois orçamentos, desde que esses instrumentos se mostrem como meios hábeis a tanto e que reste demonstrado que a Administração realizou todos os esforços necessários para aferir a realidade praticada no mercado. "

Neste ponto, a pesquisa levada a efeito pela Administração da Câmara coaduna-se com o dispositivo legal, tal que o prévio orçamento junto a empresas do ramo é prática largamente manejada pela Administração para fins de balizamento de preços de licitação e demonstração de vantajosidade de eventual prorrogação do ajuste. É de se observar, ainda, que o parâmetro da pesquisa de preços (maior desconto e menores honorários) foi corretamente eleito, representando o mesmo critério de aferição e aceitabilidade da proposta de preços originária da contratação. Nestes termos, o que se extrai da legislação pertinente:



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



**Lei 12.232/2010 (Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação de serviços de publicidade pela Administração Pública)**

Art. 6º A elaboração do instrumento convocatório das licitações previstas nesta Lei obedecerá às exigências do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção das previstas nos incisos I e II do seu § 2º, e às seguintes:

(...)

V - a proposta de preço conterá quesitos representativos das formas de remuneração vigentes no mercado publicitário;

Também é o entendimento jurisprudencial:

Para fim de repactuação, a pesquisa de preços deve ser feita nas mesmas condições em que se deu a contratação (TCU, Acórdão nº 2787/2010 - Plenário)

Extrai-se, assim, dos documentos acostados às fls. 707 (aceite) e 708/713 (pesquisas de mercado), que a prorrogação da avença atual se mostra financeiramente mais vantajosa para a Câmara Municipal de Parauapebas, mantendo a contratada um percentual de desconto sobre os serviços objeto do contrato maior que o praticado no mercado por outras empresas do ramo.

**II.2 – Da Formalização do Processo:**

Ultrapassada a viabilidade jurídica do pleito, nos termos supra alinhavados, cabe tecer algumas observações quanto à composição formal do processo encaminhado para análise desta Procuradoria. Já de início, não identifiquei nos autos a autorização para o aditivo contratual emanada pela autoridade competente, a teor do que determina o artigo 57, parágrafo 2º, da Lei Federal nº 8.666/1993<sup>5</sup>, o que deve ser providenciado antes da assinatura do respectivo termo.

Às fls. 717 dos autos, evidencia-se Certificado de Regularidade do FGTS vencido em 06 de fevereiro de 2016, devendo ser providenciada via válida por ocasião da assinatura do aditivo.

<sup>5</sup>Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:  
(...)

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



ESTADO DO PARÁ  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



Observa-se no processo, às fls. 728/729, minuta do Primeiro Aditivo ao Contrato nº 20150030, para registro da prorrogação da avença até 31 de dezembro de 2016, bem assim a alterar o valor total final do contrato, que passa a ser de R\$ 1.800,00 (Um milhão e oitocentos mil reais). Da análise da minuta, ressalvados os aspectos financeiros e contábeis ali constantes, resta que a mesma revela-se adequada ao fim proposto, sem a necessidade de qualquer alteração.

O supra exposto é a fundamentação fático-jurídica que serve de substrato às conclusões adiante expostas.

**III – Conclusão:**

À vista de todo o exposto, esta Procuradoria **ENTENDE, CONCLUI e OPINA:**

- a) Possibilidade de prorrogação de prazo de vigência ao Contrato Administrativo nº 20150030, celebrado com H. S. Adami Eireli - EPP, nos termos apresentados, consoante parâmetros autorizadores insculpidos no artigo 57, inciso II da Lei Federal nº 8.666/1993 (Item II.1);
- b) Necessidade de regularização dos elementos formais do procedimento (Item II.2).

É o parecer, salvo melhor juízo.

Parauapebas/PA, 03 de março de 2016.

  
PODER LEGISLATIVO  
Câmara Muni. dos Ver. de Parauapebas  
Alane Paula Araújo  
Procurador Geral Legislativo  
Portaria nº 005/2015