



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios

CNPJ. (MF) N° 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém - Pará
PARECER no.092/2022-CTJ/SEMINFRA-PMS, DE 10 DE JUNHO DE 2022

A presente manifestação versa sobre a possibilidade jurídica de sobre a possibilidade de prorrogação de contrato administrativo, em especial, o Contrato no. 028/2021-SEMINFRA, firmado com a empresa GAMMA COMUNICAÇÃO TDA, cujo objeto é a contratação de agência de comunicação, propaganda e publicidade para a prestação de serviços destinados a atender as demandas desta Municipalidade.

A ajuste celebrado e em vigor é oriundo de regular Processo Licitatório, Concorrência Pública No. 001/2021-SEMAG.

A motivação apresentada decorre da necessidade de dar continuidade aos serviços que estão sendo executados, em especial, tendo em vista a necessidade permanente de divulgação de atos de interesse desta secretaria, para dar azo ao princípio da publicidade, entendendo este órgão que os serviços vem sendo prestados com profissionalismo, zelo e se enquadrada dentro das necessidades da SEMINFRA.

O pleito foi acompanhado de requisições do Setor Competente da SEMINFRA. Manifestação do fiscal do contrato, expediente onde consta a anuência da empresa prestadora do serviço ao norte indicada.

Destaca-se ainda, a existência da Nota Técnica no. 026/2022-SEMINFRA, que externa manifestação sobre a necessidade da modificação na condição de tempo e recomenda a devida prorrogação do prazo antes assinalado, fixando o tempo que reporta como razoável para a conclusão dos serviços, qual seja, mais 12 (doze) meses, que corresponde o igual período assinalado no ajuste inicial.

É o que tínhamos a relatar...

Como é sabido, os contratos podem ser alterados pela administração com as devidas justificativas conforme definido no art. 57 da lei 8.666/93. Toda alteração de cláusula contratual, preço ou prazo deve ser formalizado mediante um Termo Aditivo de Contrato.

Compulsando os termos da avença firmado entre as partes, no caso o Contrato Administrativo no. 028/2021-SEMINFRA, percebe-se em a existência de cláusula que admite a prorrogação do prazo assinalado inicialmente (Cláusula Segunda – Do Prazo), registrando a conveniência, no vertente caso, para que se proceda a modificação ao ajuste, especialmente, o prazo antes estabelecido.

Como é sabido, as alterações contratuais mais comuns são de **Preço** ou de **Prazo**.

No presente caso, estamos diante de um Termo Aditivo de Prazo visa prorrogar o serviço que vem sendo executado apenas no que concerne a sua vigência sem alterar o valor pactuado, enquanto que, um Termo Aditivo de Preço altera apenas o preço pactuado tendo em vista pagar uma quantidade maior ou descontar uma quantidade menor de Bens, Obras ou Serviços previstos inicialmente no Projeto Básico ou Termo de Referência conforme uma possível mudança na conveniência e oportunidade da administração devidamente justificada.

Nas prorrogações contratuais a administração deve promover 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios

CNPJ. (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém - Pará
ou a continuidade da execução do mesmo, conforme o Acórdão do TCU nº 132/2005 Plenário
entre diversos outros que reforçam que o ato seja tempestivo.

O art. 57 da Lei nº 8.666/93, prevê as hipóteses de prorrogação do ajuste.

A atual postura legislativa assemelha a situação ali descrita à marcada no inciso I, ou seja, o *caput* do artigo determina que a duração dos contratos fique adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, mas permite que essa duração se prorrogue por iguais e sucessivos períodos (no inciso I), permite que, naquela hipótese, a Administração prorrogue o contrato, além do exercício), tendo em vista melhores condições e preço, para a Administração, não ultrapassando o prazo limite de 60 meses, do prazo comum da prorrogação, excepcionada a esdrúxula faculdade de prorrogação mantida pela citada Medida Provisória que acrescentou o § 4º. ao referido artigo 57. Este dispositivo autoriza, em casos excepcionais, devidamente justificados e com permissão superior, a prorrogação do prazo previsto no aludido inciso, em até doze meses. Além do prazo comum da prorrogação, há que se considerar ainda este último.

Tem-se como relevante, trazer a determinação constante no art. 66 da Lei nº 8.666/93 determina que:

Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

Da determinação legal e em superficial leitura o dispositivo supra consagra o princípio do *pacta sunt servanda*. No caso dos contratos administrativos, ainda, as condições contratuais a serem observadas decorrem, necessariamente, do edital e da proposta que dão origem ao ajuste. Tanto é assim que a lei prevê ser cláusula obrigatória nesses contratos aquela que estabeleça “a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexistiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor” (art. 55, inciso XI da Lei nº 8.666/93).

Mesmo que o contrato determine a vinculação das partes aos seus exatos termos, de sorte que, como bem ensina Silvio de Salvo Venosa, “Um contrato válido e eficaz deve ser cumprido pelas partes: *pacta sunt servanda*” (VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito Civil: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos*. 3ª ed., São Paulo: Atlas, 2003, p. 376), em dadas situações o interesse público reclama o afastamento desse princípio, sob pena de a sua aplicação implicar prejuízo a própria finalidade a que ele se destina.

Ora, a vinculação tem como finalidade conferir estabilidade jurídica às relações obrigações, de forma a assegurar o cumprimento dos contratos de acordo com as condições pactuadas. Mas essa vinculação somente pode cumprir esse objetivo naquelas situações em que obviamente o contrato é capaz de atender o interesse das partes.

Acontece que, em determinadas situações, fazer cumprir os exatos termos ajustados no contrato, com base na força vinculante que eles possuem, pode conduzir a inconvenientes, porém necessários, posto que o que está em jogo é a relação e compromissos assumidos pelas partes. Neste contexto, deve ser lembrado, que o serviço que se visa, constitui-se como necessário dar suporte as ações desenvolvidas pela Comuna, com a intenção de assumir os seus compromissos históricos firmados com a comunidade local e internacional, que é propiciar o bem estar dos jurisdicionados.

No que concerne a prorrogação de prazo de vigência em contrato administrativo, a doutrina tem assim se posicionado:

Diga-se de passagem, que a prorrogação do contrato pressupõe o prolongamento de sua vigência além do prazo ajustado inicialmente, com o mesmo contratado e nas mesmas condições anteriores. Não há de se falar



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios

CNPJ. (MF) N° 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém - Pará

em alteração contratual (art. 65, § 1º, LGL), mas sim mero ajuste formalizado mediante termo aditivo o que independe de novo procedimento licitatório.

Ademais, prorrogação de contrato não se confunde com a prorrogação prevista nas hipóteses do art. 57, § 1º e § 2º da Lei no. 8.666/93. Nesta há cabimento para prorrogação dos prazos para a execução do objeto contratado, quanto ao seu início, etapas de execução, conclusão ou entregas.¹

Cabe salientar que a duração dos contratos não se confunde com a prorrogação dos mesmos. E ainda que a prorrogação do prazo de validade do contrato – estipulado em cláusula contratual, não se confunde com a prorrogação de prazo de etapas, de execução, de conclusão e entrega do objeto – o que implica na modificação do contrato.

O caso de prorrogação de prazo e validade do contrato está prevista nos primeiros quatro incisos do art. 57, da Lei no. 8.666/93, enquanto a prorrogação dos prazos de execução, estão nos seis incisos do parágrafo primeiro desde mesmo artigo.²

O prazo de prorrogação pode ser igual ou inferior e até mesmo superior ao do contrato inicial, observadas a limitação do art. 57 da lei no. 8.666/93.³

Respalando a o entendimento doutrinário supra, o Colendo Tribunal de Contas da União tem reconhecido a situação ora em exame, manifestando-se na forma a seguir:

Alteração de contratos e prorrogações de prazos de conclusão de serviços demanda, necessariamente, a celebração de termos aditivos, conforme art. 65 da Lei no. 8.666/93.

Acórdão no. 2.194/2005 – TCU – 1ª Câmara

Um destaque que se faz relevante para a análise da presente questão é o fato de que o contrato de obras é um contrato de resultado...

Este entendimento encontra ressonância, em autorizada doutrina específica, como nos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles⁴, para quem:

A extinção do contrato pelo término de seu prazo é a regra dos ajustes por tempo determinado. Necessário é, portanto, distinguir os contratos que se extinguem pela conclusão de seu objeto e os que terminam pela expiração do prazo de sua vigência: nos primeiros, o que se tem em vista é a obtenção de seu objeto concluído, operando o prazo como limite de tempo para a entrega da obra, do serviço ou da compra sem sanções contratuais; nos segundos o prazo é de eficácia do negócio jurídico contratado, e assim sendo, expirado o prazo, extingue-se o contrato, qualquer que seja a fase de execução de seu objeto, como ocorre na concessão de serviço público, ou na simples locação de coisa por tempo determinado. Há, portanto, prazo de execução e prazo extintivo do contrato.

¹ BERNARDO, William Harrison Cunha. Contrato Administrativos: uma análise acerca da duração e prorrogação dos contratos de execução continuada. Disponível em: <http://www.uj.com.br/artigos/texto.asp?id=3182>. Acessado em 10.06.2022

² CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. Contrato Administrativo: desvinculação da vigência do crédito orçamentário e controvérsias acerca da reserva de dotação orçamentária. In: Jus Navigandi, Teresina, ano 10, no. 1072, 8 junho 2006. Disponível em: <http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1072>. Acessado em 10.06.2022.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Licitações e Contratos. 11ª Ed., São Paulo: Malheiros, 1997, p. 197

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo, ed. RT, 10ª ed., pág. 230



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios

CNPJ. (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém - Pará

Trilhando por este norte, o autor arremata:

Nos demais contratos, como no de empreitada de obra pública, não se exige, nem se justifica cláusula de prorrogação, porque o contrato não se extingue pela fluência do prazo fixado, mas sim pela conclusão da obra. Nestes contratos o prazo é apenas limitativo do cronograma físico, e será prorrogado (com ou sem mora das partes) tantas vezes quantas sejam necessárias para a conclusão da obra independentemente de previsão contratual.⁵

Por oportuno e bastante elucidador, é a postura de Luciano Ferraz⁶, que sobre o tema, asseverou desta forma:

Os contratos de obra pública são contratos de resultado – o que interessa é o resultado final, servindo a cláusula que fixa o prazo de execução como limite para a entrega do objeto, sem que o contratado sofra sanções contratuais. O *dies a quo* do prazo contratual, geralmente é contemporâneo à formalização do ajuste, mas é possível que o negócio esteja submetida a condição futura (suspensiva), que impeça seja ele imediatamente iniciado. (...)

Resta, afirmar que eventual modificação sofrida no primitivo ajuste firmado entre as partes signatárias de contrato administrativo, não se enquadra na hipótese do parágrafo 1º, do art. 57, do Estatuto Licitatório, mas mera prorrogação, justificado e sem alterar as condições primeiramente fixadas.

Como se percebe no caso *sub examen*, a modificação se faz necessária, como conveniência da administração pública, para melhor atender as necessidades existentes, mormente as condições de adversidades que não decorrem da vontade das partes.

Consoante já externado alhures, merece se chamar a atenção, que a modificação que é apresentada, não altera o quantitativo fixado no quando da licitação. O que acontece que a modificação será implementada a partir do final da vigência do contrato em que já se impôs prorrogação. No entanto, e para todos os efeitos, ocorrerá uma modificação do contrato inicial que é a vigência do ajuste, sem perquirir o quantitativo e o preço até então praticados.

Vislumbro, igualmente, que a alteração pleiteada não importa em prejuízo para nenhum dos signatários do ajuste antes celebrado, manifestando-se como conveniente para a Administração Pública.

Como dito antes, o prazo prolongado se manifesta como necessário para o efetivo cumprimento do objeto do contrato, ou seja, a entrega da obra, percebendo o perigo inverso, caso seja paralisada a obra no estado que se encontra. Se o objeto não foi concluído, até mesmo pela razoabilidade, como pela natureza do ajuste, faz-se necessária a segunda ou até outra prorrogação, até que seja entregue a obra totalmente concluída e apta para obter a sua função social.

Dentro deste contexto e o que mais conta nos autos, entendo que estão presentes os pressupostos exigidos no permissivo legal para a modificação contratual, portanto, o ato da administração pública encontra ressonância na lei, atendendo os princípios da legalidade, finalidade, economicidade, continuidade, dentre outros.

Concernente ao prazo pleiteado, importa esclarecer que o pleito foi exibido no tempo hábil, ou seja, antes do termino do Contrato Administrativo firmado entre as partes. Outro prazo

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit.

⁶ FERRAZ, Luciano. Contrato Administrativo – Possibilidade de retomado, prorrogação ou renovação do ajuste – Manutenção do Equilíbrio econômico-financeiro inicial - Atenção às exigências da lei de responsabilidade fiscal. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualizações Jurídica, n. 14, junho-agosto, 2002. Pág. 7



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios

CNPJ. (MF) N° 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém - Pará

se refere novel duração, esta deve ser limitado, ao máximo, aquele que foi estabelecido no Contrato Administrativo assinado entre as partes, devendo se constituir, *prima facie*, como o suficiente para a conclusão da obra discriminada no já indicado ajuste.

A manifestação favorável da Contratada, está devidamente registrada nos autos...

Neste cenário, ainda, vê-se como presente a economicidade, uma vez que um novel certame com esta mesma finalidade, implicará no aumentos de preço, em razão dos acréscimos que foram sofridos em produtos, pessoal e demais serviços.

A modificação pretendida deve ser materializada via novel Termo Aditivo, com a indicação de que não se trata da primeira modificação.

O princípio da publicidade devem ser atendido.

As demais condições editalícias devem ser observadas.

PELO EXPOSTO e tendo em vista o permissivo contido no § 1º do art. 57, da Lei no. 8.666/93, entendemos ser possível a alteração no primitivo ajuste celebrado entre as partes, concernente e tão somente a prorrogação do prazo, exatamente aquele quantitativo indicado na Nota Técnica, devendo ser procedido o respectivo Termo Aditivo ao Contrato Administrativo no. 010/2022-SEMINFRA, firmado pelo MUNICIPIO DE SANTARÉM-SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA e a empresa GAMMA COMUNICAÇÃO LTDA, no prazo mencionado na já indicada Nota Técnica supra, além de serem atentadas outras cautelas de estilo, como a publicidade.

É nossa manifestação, *sub censura*.

Santarém (PA), 10 de junho de 2022

ANTONIO EDER JOHN DE SOUSA COELHO
Advogado OAB/PA 4572 – CTJ/SEMINFRA