

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 048/2024/SRP/PMSA

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 136/2024

CONTRATOS Nº 098/2025 E 277/2025

INTERESSADO: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES.

ASSUNTO: ANÁLISE DO 1º TERMO ADITIVO AOS CONTRATOS.

RELATÓRIO

A Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Santana do Araguaia – PA solicita a esta Procuradoria Jurídica a análise e consulta quanto à viabilidade em formalizar o 1º Termo Aditivo aos Contratos nº 098/2025 e 277/2025, visando a prorrogação de vigência dos referidos contratos para o exercício de 2026, bem como, alterando o quantitativo dos produtos, justificando o pedido na vantajosidade administrativa, visando o aproveitamento das condições pactuadas contratualmente.

Vieram ao processo o aceite da empresa, a justificativa da pasta solicitante, certidão de arquivamento da empresa perante a junta comercial, certidão de habilitação de técnico em contabilidade, certificado de regularidade de FGTS – CRF, certidão negativa de débito fazendário estadual, certidão negativa de débito trabalhista, CNPJ da empresa e ficha de inscrição estadual da empresa.

PRELIMINARMENTE

A presente manifestação se limita as dúvidas estritamente jurídicas, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico e os financeiros. Além de outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração, conforme recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas



– BCP nº 07.

Toda manifestação que será aqui discorrida expressa posição meramente opinativa, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica, que se restringe a análise dos aspectos de legalidade, aferição que inclusive não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador.

DA ANÁLISE JURÍDICA

Pois bem, os contratos administrativos têm por objeto a aquisição de gêneros alimentícios para suprir as necessidades do Fundo da Assistência Social, Fundo do Meio Ambiente, Secretaria de Administração e departamentos.

Em análise aos aspectos jurídicos do pedido e da justificativa apresentada, tem-se que a Lei nº 14.133/2021 admite a alteração dos contratos administrativos, desde que preenchidos alguns requisitos, dentre eles, a previsão de prorrogação da contratação no edital e no instrumento do contrato.

Embora pactuados os direitos e obrigações entre o Poder Público e o particular, de acordo com determinados termos, a necessidade de atendimento ao interesse público e de preservação do equilíbrio econômico-financeiro poderá impor modificações nos termos contratuais.

Por tais razões é que, no decorrer da vigência deste contrato, poderá haver a alteração das suas cláusulas, por meio de aditivo contratual, nas hipóteses previstas em lei, mediante as devidas justificativas, conforme dispõe o artigo 124 da Lei de Licitações.

Tais alterações poderão se dar de forma unilateral, pela Administração Pública, sendo as chamadas alteração qualitativa e alteração quantitativa, bem como também por acordo entre as partes, também denominada de alteração bilateral.

Embora as modificações sejam um ato discricionário da Administração Pública, é fundamental que haja um motivo que justifique a alteração, além de ser pautada por uma situação nova. Nesse sentido, é o que disserte Irene Nohara:

A modificação unilateral do contrato deve ser pautada em justificativa plausível. Deve ocorrer adequada motivação da alteração, evidenciada pela superveniência de motivo



justificador, pois é praxe distorcida o dato de os administradores, em acordo com empresários, celebrarem contratos já sabendo que usarão da alteração unilateral para favorecimento de interesses particulares. (NOHARA, 2020, p. 464)

Eis letra da lei:

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: I - unilateralmente pela Administração; b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei; [...]

No caso em apreço, tanto o edital, quanto o contrato do Pregão Eletrônico nº 048/2024/SRP/PMS se baseiam na Lei 14.133/21, e sobre os prazos e prorrogações, se firmam nos artigos 106 e 107 da Lei 14.133/21, que dispõem:

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do **caput** deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

O art. 132 da Lei nº 14.133/21 fixa que:

a formalização do termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração no curso da execução do contrato, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês.

Assim, o aditivo é, sem sombra de dúvidas, possível e previsto em lei e nos atos que integram o processo. Contudo, analisando a justificativa apresentada e os documentos que instruem o pedido, **verificou-se que NÃO FORAM APRESENTADAS AS CERTIDÕES NEGATIVAS DE DÉBITOS FAZENDÁRIOS MUNICIPAL E FEDERAL**, indispensáveis à comprovação de que a empresa continua apta a celebrar contrato com a Administração.

Afinal, a regra geral é que, para a prorrogação do contrato, a empresa contratada deve **manter todas as condições de habilitação** que foram exigidas na licitação original. Essa obrigação de manutenção da regularidade durante toda a execução contratual é um princípio basilar e está prevista na própria Lei nº 14.133/2021.

Tais certidões são indispensáveis e são listadas no art. 68 da referida lei, que dispõe que:

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no **cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal**, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - a regularidade **perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante**, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Além disso, o art. 92, XII, estabelece como cláusula necessária em todo contrato 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. Observe:

Art. 92, inciso XIII: o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

No mesmo sentido, tem-se o art. 137, I, que elenca como motivo para a rescisão do contrato o não cumprimento ou o cumprimento irregular de suas cláusulas, o que inclui a obrigação de manter a regularidade fiscal, veja:

Art. 137, inciso I: não cumprimento ou cumprimento irregular de normas editalícias ou de cláusulas contratuais, de especificações, de projetos ou de prazos;

Portanto, as certidões devem ser apresentadas de forma obrigatória, sob pena de inviabilizar o andamento do termo aditivo pretendido.

Não obstante a isso, analisando a justificativa apresentada, de que a prorrogação é **mais vantajosa para a administração, o que foi baseado em pesquisa em banco de preços**, tem-se que o banco de preços é suficiente para justificar a vantajosidade para a Administração, contudo, para que possa ser utilizado, é necessário demonstrar de forma concreta que os preços são condizentes com o mercado.

A base legal para o uso do Banco de Preços é o **art. 23, §1º, da Lei de Licitações**, que prevê expressamente a utilização de preços de contratações similares de outros entes públicos como um dos parâmetros para a estimativa de preços, sendo o Banco de Preços exatamente uma compilação desses dados.

Entretanto, não restou vislumbrado o Banco de Preços mencionado, pois as planilhas e quantitativos são as mesmas dos contratos originalmente celebrados. Além do mais, não consta informação mínima quanto a relatórios ou prints da tela do sistema consultado, indicação dos filtros utilizados na pesquisa, tais como região, período, especificações do serviço, e, ainda, uma análise crítica dos dados encontrados na pesquisa, explicando porque aqueles contratos são comparáveis aos contratos que se pretende prorrogar.

Ademais, é fundamental que os serviços comparados no Banco de Preços sejam genuinamente similares aos contratos em questão, o que, como dito, não verificamos nestes autos.

Vale mencionar, a este respeito, o art. 23, §1º, da lei de licitações, que determina:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Ademais, a exigência de comprovar que a prorrogação é vantajosa por meio de uma pesquisa de mercado é o pilar da decisão de prorrogar um contrato de serviço contínuo. O próprio artigo 107, da Lei 14.133/2021, dispõe que:

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente **ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração**, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

O "atestado de vantajosidade" exigido pelo Art. 107 não é um ato discricionário ou uma simples declaração. Ele deve ser materializado por meio de um procedimento administrativo que demonstre, de forma objetiva, que os preços contratados continuam compatíveis ou inferiores aos praticados no mercado, sendo a **pesquisa de mercado** o instrumento legal e administrativo para produzir essa prova e, assim, cumprir a exigência do artigo. Sem ela, o atestado da autoridade competente carece de fundamentação e validade.

A apresentação da pesquisa de mercado visa cumprir o **princípio da economicidade** previsto no art. 5º, da Lei de Licitações, que determina que a busca pela proposta mais vantajosa é um dos objetivos fundamentais da licitação e deve ser refletida não apenas no contrato principal, como também em seus aditivos.

Portanto, tendo em vista que o pedido de prorrogação não é apenas para um período curto de tempo, mas para todo o exercício de 2026, faz-se necessário que a pasta interessada instrua o pedido com os documentos necessários a comprovar a vantajosidade. Nesse sentido, é a seguinte decisão do TCE-MS no âmbito do processo TCE-MS 00000000000003992025, Data de Julgamento: 12/11/2025:

EMENTA: CONTRATAÇÃO PÚBLICA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO PRESENCIAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. ART. 6º, II, DA LEI N. 8.666/1993. LOCAÇÃO DE ESTRUTURAS TEMPORÁRIAS PARA EVENTOS. PLANEJAMENTO DEFICIENTE. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR SEM ELEMENTOS TÉCNICOS DE JUSTIFICATIVA DO OBJETO E DA QUANTIDADE PARA CADA EVENTO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE PREÇO E DE ITENS CORRELATOS AO OBJETO. VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE PESSOA FÍSICA. EXIGÊNCIA DE EQUIPAMENTOS ESPECÍFICOS E CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS IRRELEVANTES PARA EXECUÇÃO DO OBJETO. RESTRIÇÃO INJUSTIFICADA À COMPETITIVIDADE NO EDITAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. FORMALIZAÇÃO CONTRATUAL. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS ESSENCIAIS. OBJETO INDETERMINADO E SEM CLAREZA QUANTO À FORMA E EXECUÇÃO. TERMOS ADITIVOS. PRORROGAÇÃO SEM DEMONSTRAÇÃO DE VANTAJOSIDADE. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA. IRREGULARIDADE. MULTA. EXECUÇÃO FINANCEIRA. REGULARIDADE. RECOMENDAÇÃO. 1. [...] 6. É declarada a irregularidade do procedimento licitatório, da formalização do contrato administrativo e dos termos aditivos, nos termos do art. 59, III, da LC nº 160/2012, diante do planejamento inadequado (ETP), da restrição à competitividade, da ausência de elementos essenciais no contrato, resultando em objeto indeterminado e sem clareza quanto à forma de execução, e da falta de justificativa técnica da prorrogação e da demonstração de vantajosidade dessa, em afronta à legislação, o que enseja a aplicação de multa ao responsável. 7. Declara-se a regularidade da execução financeira do contrato, diante da conformidade com a legislação. 8. Recomenda-se que, em futuras contratações, sejam realizados estudos técnicos preliminares adequados, afastadas restrições injustificadas à competitividade e demonstrada a vantajosidade nas prorrogações contratuais. [...]

Pelo exposto, para que seja possível a celebração do aditivo de forma regular e em estrito cumprimento da legalidade, faz-se necessário atender às recomendações deste parecer jurídico, para se evitar prejuízos à Administração, os quais, após atendidos, poderão prosseguir para finalização sem necessidade de emissão de novo parecer.

CONCLUSÃO



Ex positis, esta Procuradoria, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados, recomenda que sejam juntadas as certidões negativas de débito tributário municipal e federal, bem como, que seja aditada a justificativa com base no banco de preços, demonstrando uma pesquisa de mercado robusta, que demonstre a vantajosidade econômica da prorrogação.

Superados estes pontos, o processo encontra-se apto a prosseguimento, com a formalização do termo aditivo, sem necessidade de nova apreciação jurídica.

Oportunamente, propõe-se o encaminhamento à Controladoria Interna, para conhecimento, análise e parecer final no que tange a conformidade e prosseguimento do feito adotado pela Comissão Permanente de Licitação, pois esta exerce, na forma da lei, o controle interno dos atos e procedimentos da administração direta e indireta, visando resguardar o cumprimento dos princípios da administração pública.

São os termos do parecer, salvo melhor juízo, tendo este parecer caráter meramente opinativo.

Santana do Araguaia-PA, aos 11 de dezembro de 2025.

MARIANA PEREIRA DA
SILVA:05176422123
3

Assinado de forma digital
por MARIANA PEREIRA DA
SILVA:05176422123
Dados: 2025.12.11
13:40:59 -03'00'

MARIANA PEREIRA DA SILVA

Assessora Jurídica

OAB/PA 33.576-A