



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - CEP 77006-002 - Palmas - TO - www.tceto.tc.br

## PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** Direito Administrativo. Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 93/2023. Prestação de serviços de Publicidade. Exceção prevista no art. 57, inciso II da Lei nº. 8.666/1993. Análise. Possibilidade Jurídica.

### I - RELATÓRIO

1. Vieram à exame desta Assessoria Jurídica da **DIGAF** os autos do processo SEI nº 22.004009-5 para fins de análise e emissão de parecer jurídico acerca da minuta **COLCC** 0919126, a qual tem por objeto a prorrogação da vigência do Contrato nº 93/2023 por mais 12 (doze) meses, contados a partir de 18 de dezembro de 2025 a 17 de dezembro de 2026.

2. Convém registrar que considerando a singularidade do objeto não foi providenciada uma pesquisa de preços pela Coordenadoria de Administração – **COADM**, como de praxe nos casos de prorrogação de vigência contratual, vez que a escolha da empresa contratada se deu pelo critério melhor técnica e não pelo menor preço, mesmo porque os custos pelos serviços prestados, inclusive as despesas com veiculação, seguem descontos sobre os preços previstos na tabela do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de Tocantins, bem como descontos incidentes nos custos de outros serviços realizados por fornecedores.

3. Instruem o presente processo, dentre outros, os seguintes documentos:

- a) Memorando **ASCOM** encaminhado à **DIGAF** solicitando a celebração de termo aditivo visando a continuidade da prestação dos serviços objeto do Contrato nº 93/2023 (0910426);
- b) Manifestação de interesse da empresa contratada quanto à celebração de aditivo, visando a prorrogação de vigência contratual (0916528);
- c) Despacho nº 38339/2025 da **DIGAF** remetendo os autos à **COADM**, para providências quanto à elaboração da planilha de preços (0916496);
- d) Despacho nº 39385/2022 da **COADM** declinando da elaboração de planilha demonstrativa quanto à pesquisa de preços em razão de se tratar de serviços de publicidade regido pela Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010 (0917942);
- e) Autorização das despesas nº 219/2025 relativamente ao aditivo pretendido contendo os dados orçamentários (0918278);
- f) certidões de regularidade fiscal e trabalhista (0917961, 0917962, 0917964, 0917965 e 0917966);
- g) DD-Detalhamento de Dotação 2025DD001207 (0918286);
- h) Minuta do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato nº 93/2023 (0919126).

4. É o que basta relatar.

### II - FUNDAMENTAÇÃO

5. Prefacialmente cumpre ressaltar que a análise limitar-se-á ao exame dos aspectos jurídico-legais da minuta do Terceiro Aditivo ao Contrato nº 93/2023 (0919126) em questão, não cabendo a esta Assessoria Jurídica, portanto, opinar sobre questões de mérito decorrentes do poder discricionário, atribuição esta conferida à autoridade competente, na prática dos atos da Administração Pública, na consecução do interesse público. Assim, a **ASSJ** não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

6. Convém ressaltar que a análise processual se dará pela Lei nº 12.232, de 2010 e, ainda, com fundamento na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, considerando que, muito embora esta norma tenha sido revogada em 30 de dezembro de 2023, não se pode olvidar que há a expressa vedação na combinação do regramento das Leis nºs 14.133/2021 e 8.666/1993, bem como que **não** há data limite para as prorrogações dos contratos firmados sob a égide da Lei nº 8.666/93, desde que essas prorrogações possam ocorrer em consonância com as hipóteses legalmente previstas, conforme dispõe o artigo 57, da referida lei (Lei nº 8.666/93). Além disso, necessitam ter previsão expressa no instrumento contratual originário, não sendo admissível outras alterações que não aquelas, exclusivamente, relacionadas a sua vigência, salvo nos casos ressalvados pela própria legislação.

7. Sobre o tema convém trazer à colação o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo a partir da publicação em 26/02/2024 do Comunicado GP nº 04/2024, deixou consignado que:

*“vedada a prorrogação da vigência da Lei n.º 8.666/1993, salvo nos casos em que o certame ou aviso de contratação direta tenha sido publicado até 30 de dezembro de 2023, consoante autoriza o artigo 191 combinado com o inciso II do artigo 193 da Lei n.º 14.133/2021.”*

8. O Tribunal de Contas do Estado do Paraná também se debruçou sobre a matéria e por intermédio do **Acórdão nº 1912/2023 – Tribunal Pleno**, em resposta a uma consulta formulada pelo município de Flórida-PR, decidindo, naquela oportunidade, que os contratos regidos pela Lei nº 8.666/93 poderão ser prorrogados com base nessa lei federal mesmo após a revogação da norma; e serão regidos pela lei revogada durante todo o seu prazo original ou prorrogado. Para tanto, os contratos devem ser decorrentes de licitação ou autorização para contratação direta realizadas com observância às disposições dos artigos 190 e 191 da Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações e Contratos), cujo início da vigência foi postergado para 30 de dezembro de 2023.

9. Pois bem, a Lei nº. 8.666/93 admite a prorrogação dos contratos administrativos, excepcionalmente, nas hipóteses elencadas no art. 57. Entre elas, tem-se a possibilidade de prorrogação dos contratos de prestação de serviços a serem executados de forma contínua. Para a prorrogação desses contratos, tem-se por imprescindível, antes de tudo, a presença dos requisitos legais previstos no art. 57, II e § 2º, *in verbis*.

*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;*

*(...)*

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

*[grifei]*

10. Assim, podem-se enumerar os seguintes requisitos para a prorrogação contratual: (i) contrato relativo à prestação de serviços contínuos; (ii) obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração; (iii) prorrogação, limitada ao total de sessenta meses, por iguais e sucessivos períodos; (iv) justificativa por escrito do interesse na prorrogação; e (v) autorização da autoridade competente para celebrar o contrato.

11. Quanto ao primeiro requisito, colhe-se o entendimento do Tribunal de Contas da União: *"A Administração deve definir em processo próprio quais são seus serviços contínuos, pois o que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros. São exemplos de serviços de natureza contínua: vigilância, limpeza e conservação, manutenção elétrica e manutenção de elevadores. O prazo de contrato para prestação de serviços contínuos pode ser estabelecido para um determinado período e prorrogado, por iguais e sucessivos períodos, a fim de obter preços e condições mais vantajosos para a Administração, até o limite de sessenta meses (...)* - Manual do TCU - "Licitações e Contratos" - Orientações Básicas - 3ª Ed., 2006, páginas 334/335.)

12. Vale dizer que a expressão **“serviços contínuos”** não recebeu na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993) nenhum conceito específico. Nesse particular, formou-se a partir de normas infralegais e entendimentos doutrinário e jurisprudencial, consenso de que a caracterização de um

serviço como contínuo requer a demonstração de sua essencialidade e habitualidade para o contratante. Referida essencialidade atrela-se à necessidade de existência e manutenção do contrato, pelo fato de eventual paralisação da atividade contratada implicar em prejuízo ao exercício das atividades da Administração contratante.

**13.** O Anexo I da Instrução Normativa nº. 02, de 30 de abril de 2008 da então Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços (revogada posteriormente pela IN nº 05/2017, define serviços continuados como *"aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente"*.

**14.** Dentro do mesmo raciocínio o Tribunal de Contas da União – TCU trouxe o mesmo entendimento, confira-se:

*“Voto do Ministro Relator*

*[...]*

*28. Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, chamo a atenção para o fato de que a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.*

*29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.” (TCU. Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008.)*

**15.** Pela leitura do inciso II do Art. 57 da Lei nº 8.666/1993, citado alhures, é inequívoco afirmar que existe a possibilidade jurídica de se prorrogar contratos executados de forma contínua por iguais e sucessivos períodos até o limite de 60 (sessenta) meses. Contudo é preciso observar se os serviços de publicidade poderiam ser considerados serviços contínuos.

**16.** Sobre o tema é imprescindível trazer à colação a jurisprudência do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, vejamos:

***PRORROGAÇÃO DO CONTRATO – PUBLICIDADE – 60 MESES – ANÁLISE DOS FINS INSTITUCIONAIS DO ÓRGÃO OU DA ENTIDADE CONTRATANTE – NECESSIDADE DE DIVULGAÇÃO PERMANENTE – POSSIBILIDADE – TC/DF.*** Trata-se do exame de edital de concorrência visando à contratação de agências de propaganda para a prestação de serviços de publicidade. Entre outras questões, o relator enfrentou o enquadramento da contratação de publicidade como serviço contínuo, tendo em vista a solicitação de esclarecimentos realizada pelo Ministério Público, em especial quanto à aplicação da regra prevista no art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/93 nessa hipótese. Aduzindo o teor da manifestação ministerial, o julgador ressaltou que tais serviços podem ser enquadrados como contínuos desde que correspondam às necessidades permanentes do contratante, destacando o entendimento do TCU, segundo o qual *“a aferição da natureza dos contratos de publicidade (contínuo ou de escopo) dependerá das circunstâncias do caso concreto, levando-se em consideração, para esta análise, os fins institucionais do órgão ou entidade contratante e a necessidade de divulgação permanente de algum tema relacionado a estes fins institucionais”*. Com base nesse raciocínio, o relator ponderou que não há de se questionar a necessidade de a Câmara Legislativa, órgão contratante na situação concreta, dar publicidade, de modo continuado, às atividades legislativas e demais assuntos correlatos. Diante disso, concluiu que, *“no caso em tela, ‘os fins institucionais do órgão ou entidade contratante e a necessidade de divulgação permanente de algum tema relacionado a estes fins institucionais’ justificam a possibilidade de o prazo contratual ser prorrogado por até 60*

(sessenta) meses”, reconhecendo a regularidade do instrumento convocatório em exame. (Grifamos.) (TC/DF, Decisão nº 167/2017 – Plenário). [\(TC/DF, Decisão nº 167/2017 – Plenário\)](#)

17. Relevante, ainda, colecionar posicionamentos jurisprudenciais do Tribunal e contas da União – TCU que, embora seja do ano de 2006, defende, no mesmo sentido do TCDF, a possibilidade de renovação sucessiva de contratos de publicidades, *in verbis*:

*Acórdão 2618/2006 – Segunda Câmara/Relator: Ubiratan Aguiar*

***É legal a renovação sucessiva de contrato de publicidade por até sessenta meses , se houver previsão contratual, uma vez que se trata de serviços de natureza continuada.***

*Acórdão 430/2008-Plenário/Relator: Raimundo Carreiro*

***É legal a renovação sucessiva de contrato de publicidade por até sessenta meses , se houver previsão contratual, uma vez que se trata de serviços de natureza continuada.***

18. Da mesma forma, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo também entendeu que os serviços de publicidade podem ser considerados como de prestação contínua, como no Acórdão 136/2017-Plenário – que trazemos exemplificativamente abaixo- e Acórdão 626/2015-Plenário.

*Acórdão 136/2017*

(...)

*Conforme relata o NEC:*

*“Aduziram que o caso dos autos trata de contratação de publicidade de caráter institucional, com inegável caráter educativo, informativo ou de orientação social, além de publicidade de caráter mercadológico para algumas entidades da Administração Indireta que atuam no mercado concorrencial. Nesses termos, não haveria dúvidas de que, nos dois casos, há uma necessidade permanente da Administração.”*

*O NEC, após análise doutrinária e jurisprudencial, conclui que a jurisprudência sobre o caráter contínuo dos serviços de publicidade não é pacífica e que o TCU verifica, mediante o caso concreto, tratar-se ou não de prestação de serviços contínuos.*

*Passando à análise do caso concreto, alegam os defendentes que o exame dos briefings empreendido na ITI 1966/2015, como se estes delimitassem o objeto da contratação, consiste em uma premissa equivocada para desqualificar a suposta natureza contínua dos serviços de publicidade.*

*Deste modo, entende assistir razão aos responsáveis, tendo em vista que os briefings integrantes do Edital de Concorrência Pública 001/2013 não delimitaram o amplo objeto contratual, mas apenas serviram de orientação para a elaboração e julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes.*

*Assim, passou à apuração da necessidade do órgão ou entidade contratante em relação ao objeto contratual.*

*O governo do Espírito Santo optou pela realização de licitação única, através da Superintendência Estadual de Comunicação Social - SECOM, visando à contratação de agências de publicidade para atender a demanda de diversos órgãos e instituições da administração estadual. À SECOM, portanto, coube a coordenação da política de informação, divulgação e publicidade Poder Executivo Estadual, por meio das agências de publicidades vencedoras do certame.*

*Reconhece que, em razão da ampla gama de serviços técnicos especializados, os serviços de publicidade são executados por agências de publicidade e que algumas demandas são previsíveis e outras surgem ao longo da vigência contratual.*

*“Nesse caso, a interrupção dos contratos de publicidade institucional e de utilidade pública poderia prejudicar a divulgação de projetos e ações da Administração, comprometendo o cumprimento da missão institucional da SECOM como gestora da publicidade do Governo do Estado, bem como a constante promoção do princípio da publicidade e transparência pelos demais órgãos e entidades envolvidos no Edital 001/2013.*

(...)

*Tal conclusão se estende ao Lote 5, referente à publicidade mercadológica para Banestes e Bandes, ainda que o fundamento da necessidade permanente seja distinto: essas entidades da*

*Administração Indireta atuam em um mercado de acirrada concorrência, onde uma estratégia permanente de comunicação é ferramenta indispensável à construção e manutenção da competitividade desses bancos públicos.”*

*Conclui opinando pelo afastamento da irregularidade tendo em vista que o caso concreto caracteriza a continuidade dos serviços contratados. Análise. Conforme relatado pelo NEC, fato é que a controvérsia quanto à possibilidade ou não de enquadramento dos serviços como contínuos persiste, haja vista os diversos posicionamentos, tanto da doutrina quanto da jurisprudência, a favor e contra (vide: <http://tcnotas.tce.mg.gov.br/TCJuris/Nota/BuscarArquivo/682511>;*

*http://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu\_prejulgado=1359, artigo RIGOLIN, Ivan Barbosa, em Publicidade institucional é serviço contínuo, parecer publicado no BLC de dezembro/99), o que justifica a opção do responsável pelo enquadramento haja vista a diversidade de serviços a serem prestados aos mais diversos órgãos e entidades Estaduais, razão pela qual, corroborando com a equipe técnica, afasto a presente irregularidade.”*

**19.** No caso em tela verifica-se que foi apresentada uma Justificativa (0916470) por parte da **ASCOM** que abordou sobre a possibilidade de prorrogação da vigência do Contrato nº 93/2024, exatamente por entender que os serviços publicidade prestados pela empresa contratada são, de fato, contínuos.

**20.** No que toca à pesquisa de mercado para comprovação da economicidade da prorrogação contratual observa-se que foi acostado aos autos o Despacho nº 38787/2025 (0917942) que entendeu, pela particularidade do objeto, isto é, em se tratando de contratação pela administração pública de serviços de publicidade, prestados por intermédio de agências de propaganda, não haveria como realizar pesquisas, de modo a demonstrar a vantajosidade econômica na manutenção da contratação.

**21.** Sobre a argumentação apresentada pela **COADM** deve-se reconhecer que realmente o certame foi conduzido com fundamento nos termos da Lei Federal nº 12.232, de 29 de abril de 2010; Lei Federal nº 4.680, de 18 de junho de 1965; Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e modificações posteriores; Decreto nº 57.690, de 01 de fevereiro de 1966.

**22.** É cediço que os procedimentos licitatórios com o propósito de contratar serviços de publicidade prestados necessariamente por intermédio de agências de propaganda, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, submetem ao regramento da Lei Federal nº 12.232, de 2010. Neste particular é relevante citar o art. 5º da referida norma que assim estabelece:

*Art. 5º As licitações previstas nesta Lei serão processadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela contratação, respeitadas as modalidades definidas no [art. 22 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993](#), adotando-se como obrigatórios os tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço”.*

**23.** No caso, ora em análise, tem-se que a licitação ocorreu na modalidade concorrência do tipo melhor técnica. Porquanto, somente após o julgamento das propostas técnicas é que seriam analisadas as propostas de preços das licitantes classificadas. Contudo, a valoração da proposta de preços deveria seguir as equações dispostas no quadro de Desconto/Honorários do item 9.4. da Seção IX do Edital Convocatório (0555391), dependendo, no caso, observar a tabela de preços do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado do Tocantins e os custos de serviços realizados por fornecedores.

**24.** Com efeito, considerando as peculiaridades do objeto contratado, conclui-se que haveria uma complexidade traçar um parâmetro com preços ajustados em outras contratações públicas, mesmo porque os preços, muitas vezes, dependerão de serviços que são realizados por outros fornecedores e sujeita a uma valoração variável, que, conseqüentemente incidiria percentuais relativos a honorários da contratada, isso tudo sem se falar que existem preços que são retirados de uma tabela de preços fornecida por um sindicato específico, conforme foi consignado no item acima.

**25.** Ademais, coube a Gestora do Contrato apresentar justificativa (0916470) da necessidade da prorrogação da vigência do Contrato nº 93/2023, sendo que no mesmo documento fez questão de informar sobre a forma

de remuneração da contratada, citando, inclusive o item 3.6. de norma emanadas pelo CENP – Conselho Executivo de Normas-Padrão, entidade que rege a atividade publicitária, consoante dispõe o art. 17 da Lei Federal nº 4.680, de 18 de junho de 1965:

*3.6 Todos os demais serviços e suprimentos terão o seu custo coberto pelo cliente, deverão ser adequadamente orçados e requererão prévia e expressa autorização do Cliente para a sua execução. O custo dos serviços internos, assim entendidos aqueles que são executados pelo pessoal e/ou com os recursos da própria Agência, será calculado com base em parâmetros referenciais estabelecidos pelo Sindicato da base territorial onde a Agência estiver localizada e não será acrescido de honorários nem de quaisquer encargos.*

**26.** No tocante ao terceiro requisito legal - prorrogação, limitada ao total de sessenta meses, por iguais e sucessivos períodos (a vigência do contrato ainda não pode ter expirado), vale dizer que não existe óbice à almejada dilação, porquanto a prorrogação será feita pelo período de 12 (doze) meses, sucessivamente após o término do pacto original, cuja vigência ainda não expirou. Já com relação ao limite total de sessenta meses, tampouco se verifica qualquer empecilho.

**27.** Da mesma forma, no que se refere à justificativa por escrito quanto ao interesse/necessidade das prorrogações, quarto requisito do art. 57, consta o Memorando **ASCOM** (0910426), expondo o seguinte:

*1. Considerando o vencimento, em 17/12/2025, do Contrato nº 93/2023, firmado com empresa Public Propaganda & Marketing Ltda., com vistas à prestação de serviços de publicidade, solicito a prorrogação do referido contrato por mais 12 meses, mediante a assinatura do Segundo Termo Aditivo, mantendo-se inalteradas todas as demais cláusulas. O valor anual do contrato é de R\$ 312.500,00 (trezentos e doze mil e quinhentos reais).*

*2. Por oportuno, informo que a Cláusula 5.1.1. do referido contrato prevê sua prorrogação, a critério do contratante e com a anuência da contratada, até o limite de 60 meses, nos termos do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93.*

**28.** No que diz respeito à anuência da contratada verifica-se o documento SEI nº 0916528, de emissão do representante da empresa, onde consta a manifestação de interesse na manutenção da contratação com este Tribunal de Contas por mais 12 (doze) meses.

**29.** Quanto à disponibilidade orçamentária, observa-se a juntada da Autorização **COOFI nº 219/2025** - 0918278 atestando a existência de recursos e indicando os dados orçamentários, a saber: Programa de Trabalho: 01.131.1175.2212, Natureza de despesa – 33.90.39, Fonte – 0500, subitens 88.

**30.** Pela leitura dos autos é possível perceber que **não** houve autorização para a prorrogação contratual, emitida pela autoridade competente, nos termos do art. 57, parágrafo segundo, da Lei de Licitações, deixando de cumprir, desse modo, o quinto e último requisito citado no item 10 deste parecer jurídico, situação esta que reclama ajustes antes do prosseguimento do feito.

**31.** Já no que diz respeito à regularidade fiscal e trabalhista da Contratada, conforme já relatado, foram acostados aos autos os documentos SEI nºs 0917961, 0917962, 0917964, 0917964, 0917965 e 0917966, de modo a comprovar o cumprimento da obrigatoriedade estampada no art. 29 da Lei nº 8.666/1993.

**32.** Por derradeiro, valioso lembrar que, optando-se pela prorrogação do contrato em comento, é imperioso que o respectivo aditivo seja publicado na imprensa oficial, conforme preceitua o parágrafo único do art. 61, da Lei de Licitações.

**33.** Desta feita, no que tange aos aspectos jurídico e formal da minuta do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato nº 93/2023 (0919126), conclui-se que ela foi elaborada em consonância com a legislação que rege a matéria, não havendo, pois, nenhuma adequação a ser proposta.

### III - CONCLUSÃO

34. Ante o exposto esta Consultoria Jurídica opina pela viabilidade jurídica da subscrição do Termo Aditivo 0919126, que tem por objeto a prorrogação do ajuste, observada a recomendação constante do **item 30** desta peça opinativa.

35. Isto posto, faço remessa dos autos à **DIGAF** para conhecimento e deliberações necessárias.

36. É o Parecer, s.m.j., o qual submeto à consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO ALBERTO DE CASTRO, CONSULTOR JURÍDICO**, em 31/10/2025, às 16:21, conforme art. 4º da Resolução Administrativa TCE/TO nº 001, de 15 de outubro de 2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tceto.tc.br/sei/processos/verifica.php> informando o código verificador **0919295** e o código CRC **FA083EF3**.