

NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

PARECER Nº 1031/2021-NSEAJ/SEMAD
PARTE INTERESSADA: SEMAD
ASSUNTO: PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL AO CONTRATO Nº
013/2015-SEMAD

Senhora Secretária,

1. DO RELATÓRIO

1.1. DA SÍNTESE FÁTICA

Trata-se de processo administrativo que versa sobre solicitação do Departamento de Gerenciamento de Contratos Corporativos – DGCC no que tange providências quanto a elaboração de instrumento hábil à prorrogação excepcional ao Contrato nº 013/2015-SEMAD¹, firmado entre a **SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DE BELÉM (SEMAD)** e a empresa **CLARO S.A**, com objetivo de prorrogar o prazo de vigência do citado Contrato, no intuito de que não haja descontinuidade na prestação de serviços de telefonia móvel pessoal na modalidade SMP com gerenciamento online de todas as linhas móveis contratadas com solução de conectividade sem fio, área de registro em todo o território nacional para comunicação de voz em via rede móvel, acesso à internet, correio eletrônico, por meio de aparelhos móveis e modems USB fornecido em regime de comodato, com tecnologia 3G/4G, e faturas do plano corporativo, de acordo com as especificações e quantidades constantes no Anexo I, para atender as necessidades dos órgãos e entidades da Prefeitura Municipal de Belém.

Considerando a prorrogação excepcional do Contrato Administrativo nº 013/2015-SEMAD e suas posteriores atualizações, por meio do 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º Termos Aditivos, este último, com vigência prorrogada até o dia 18 de Abril de 2021, com valor estimado anual de R\$ 965.099,16 (Novecentos e sessenta e cinco mil, noventa e nove reais e dezesseis centavos).

1 PE SRP Nº 037/2015 - ATA RP 03/SEMAD/2017.

NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Conforme instrução processual, o atual contrato atende todos os órgãos da administração direta e indireta, com gestão integrada nesta SEMAD, garantindo o controle das despesas com serviços de telefonia móvel no município.

Considerando ainda que o serviço de telefonia móvel é contínuo e essencial para a comunicação e o desenvolvimento das atividades administrativas e operacionais nas áreas de segurança, mobilidade e saúde, por conseguinte, nas diversas ações de integração do comitê de gerenciamento da pandemia do coronavírus e os órgãos da PMB.

Considerando a essencialidade do serviço objeto do contrato a ser prorrogado, levando em consideração que há a necessidade de comunicação entre os servidores do município, inclusive com possibilidade de decretação de *lockdown* e a necessidade de trabalho remoto, bem como o sobreaviso de profissionais, inclusive e principalmente da área da saúde atualmente na linha de frente no combate à pandemia de Covid-19.

Considerando o disposto no Decreto Municipal nº 95.955-PMB, de 18 de março de 2020, que declara situação de emergência no âmbito do Município de Belém para enfrentamento preventivo da pandemia de coronavírus declarada pela Organização Mundial da Saúde – OMS.

Considerando o decreto de nº 800/2020, do qual ficou instituído o *lockdown* na Região Metropolitana de Belém no período de 15 de março de 2021 até 29 de março de 2021, o que prejudicou o andamento de processos administrativos, inclusive o de Adesão à Ata de Registro para prestação do serviço objeto do presente parecer.

Segundo consta nos autos, o departamento responsável informa que encontra-se em andamento o processo GDOC nº 57/2021 para nova contratação do serviço de telefonia móvel, fora sugerido a prorrogação por 30 (trinta) dias, em caráter excepcional, conforme artigo 57, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93, para que o processo não sofra solução de continuidade.

NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

É o breve relatório, sendo os autos submetidos à análise deste NSEAJ/SEMAD.

Desta feita, passa-se ao opinativo.

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES DA LICITAÇÃO. DO CONCEITO, PARTES E FINALIDADE

Em análise preliminar, a licitação consiste em procedimento administrativo que visa assegurar igualdade de condições a todos aqueles interessados em firmar pacto com o Poder Público. A Licitação é disciplinada pela Lei Federal nº 8.666/93, elencando critérios objetivos de seleção das propostas de contratação mais vantajosas para com a Administração Pública.

2.1. DO DIREITO PÚBLICO. DO DIREITO ADMINISTRATIVO. DO ORDENAMENTO JURÍDICO. DA LEI DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. DA PRORROGAÇÃO DE PRAZO CONTRATUAL. DA PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL. DAS CONDIÇÕES E REQUISITOS. DO ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO. DA AMPLA PESQUISA DE MERCADO OU COTAÇÃO DE PREÇOS. DA VANTAJOSIDADE DA PRORROGAÇÃO CONTRATUAL

Ab initio, insta salientar que a presente manifestação far-se-á, exclusivamente, com base naqueles elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em análise jurídica. Por conseguinte, o exame deste NSEAJ/SEMAD se dá nos termos da legislação vigente, especialmente no que diz respeito aos **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS** e seus ajustes.²

Neste sentido, pedimos vênias para trazer à baila os ditames propagados pelo artigo 57, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93, segundo o qual prevê a possibilidade de prorrogação do prazo de vigência aos serviços de caráter contínuos. Vejamos:

² Referência às normas regentes: Lei Federal nº 8.666/93; Lei Federal nº 10.520/02; Decreto Federal nº 5.504/05; Decretos Municipais nº 47.429/05, nº 49.191/05; nº 64.684/10, e, por fim, nº 48.804A/05, e demais legislações aplicáveis ao assunto.

NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

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 e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses.

Cumpre asseverar ainda a inteligência contida no §2º do dispositivo supracitado, que é de suma importância a necessidade de justificação escrita e prévia da autorização da autoridade competente em celebrar o contrato para a sua eventual prorrogação de prazo, *in verbis*:

Art. 57. *In omissis.*

[...]

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

Assim sendo, transcrevemos os seguintes motivos para a devida formalização com vista a prorrogação dos contratos celebrados pela Administração Pública, *verbis*:

- (i) **contrato relativo à prestação de serviços contínuos;**
- (ii) **obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração;**

Inicialmente, deve-se tecer algumas linhas quanto à natureza da contratação do 1º (primeiro) requisito, considerando que conforme consta na Cláusula Décima-Quarta – “Da Vigência” do instrumento contratual de origem, deu-se ao serviço contratado o tratamento dispensado àqueles de natureza continuada, na forma prevista no artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Por a situação atual de calamidade pública tratar-se de situação excepcionalíssima, houve a publicação da Lei 13.979/2020, no qual houve a

NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

flexibilização para a contratação de serviços que digam respeito ou estejam relacionados com a emergência de saúde pública:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei

Assim, tendo em vista a existência concomitante de contrato em vigor e processo administrativo em andamento para adesão de Ata de Registro de Preços, verifica-se a excepcionalíssima situação da necessidade de postergação de contrato ainda em vigor, por conta da essencialidade do serviço prestado, bem como a iminência da finalização do processo administrativo GDOC 57/2021, cujo andamento foi prejudicado pela situação de calamidade pública atual, em trâmites finais para o estabelecimento de novo contrato dos mesmos serviços objeto deste parecer.

Ademais, as regras que possibilitam a prorrogação excepcional do contrato de prestação de serviços executados de forma contínua deve ser aplicada de forma comedida, uma vez que a falta de planejamento ou a atuação desidiosa de agentes público não caracteriza, *per si*, situação excepcional e imprevisível apta a afastar o dever de licitar.

Insta salientar, ainda, o termo aditivo deve consignar a prorrogação pelo tempo estimado para realizar nova contratação, ressaltando-se a possibilidade de extinção antecipada do ajuste no caso de novo contrato ser assinado antes do período previsto. O que foi devidamente realizado no presente caso.

Posteriormente, a legislação veio a admitir outra exceção: a dos contratos celebrados com base nos incisos IX (segurança nacional), XIX (materiais para as Forças Armadas), XXVIII (bens e serviços produzidos no país envolvendo alta complexidade tecnológica e defesa nacional) e XXXI (inovação e pesquisa científica e tecnológica para a autonomia e desenvolvimento tecnológico no país) do artigo 24 do Estatuto Federal. Nesses casos, a duração do contrato pode, especialmente,

NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

estender-se por até 120 (cento e vinte) meses, se houver interesse da Administração Pública.³

A definição de serviços continuados tem entendimento uniforme na Doutrina Brasileira. Nesta senda, para o jurista Jessé Torres Pereira Junior, a execução continuada é aquela “[...] cuja falta paralisa ou retarda o serviço, de sorte a comprometer a correspondente função estatal ou paraestatal”.

Em seguida, segue ainda o entendimento de Marçal Justen Filho quando leciona que:

Na 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.

Nas lições de Diógenes Gasparini, a continuidade da execução de serviço consiste naquilo que:

[...] não pode sofrer solução de continuidade na prestação que se alonga no tempo, sob pena de causar prejuízos à Administração Pública que dele necessita. Por ser de necessidade perene para a Administração Pública, é atividade que não pode ter sua execução paralisada, sem acarretar-lhe danos. É, em suma, aquele serviço cuja continuidade da execução a Administração Pública não pode dispor, sob pena de comprometimento do interesse público.

Para o jurista Ivan Barbosa Rigolin:

[...] significa aquela espécie de serviço que corresponde a uma necessidade permanente da Administração, não passível de divisão ou segmentação lógica ou razoável em unidades autônomas, nem módulos, nem fases, nem etapas independentes, porém prestado de maneira seguida, ininterrupta e indiferenciada ao longo do tempo, ou de outro modo posto à disposição em caráter permanente, em regime de sobreaviso ou prontidão.

Não podendo ser em outro sentido, vejamos as lições trazidas por Leon Fredjda Szklarowsky, acerca da definição de serviços continuados, como sendo aqueles que, “[...] não podem ser interrompidos, não podem sofrer solução de continuidade, sob pena de causar prejuízo ou dano”.

³ Artigo 57, inc. V, com redação da Lei nº 12.349, de 15 de Dezembro de 2010.

NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Em arrematação, segue a inteligência de José dos Santos Carvalho Filho, o qual ensina que:

[...] apenas nas hipóteses legais poderá o contrato ser prorrogado, porque a prorrogação não pode ser a regra, mas sim a exceção. Se fosse livre a prorrogabilidade dos contratos, os princípios da igualdade e da moralidade estariam irremediavelmente atingidos. Daí a necessidade de rigorosa averiguação, por parte das autoridades superiores, no tocante às prorrogações contratuais.

Posteriormente, no tocante ao 2º (segundo) requisito, a fim de demonstrar e comprovar que os preços praticados no contrato em questão são mais vantajosos para a Administração, deve-se observar a pesquisa de preços praticados no mercado junto às empresas do ramo dos serviços que se pretende prorrogar.

Assim sendo, a manutenção provisória e excepcional deste contrato de forma a viabilizar a finalização do processo de registro de ata de preços justifica-se, pois, conforme consta dos trâmites presentes do processo GDOC 57/2021, este demonstrou-se o mais vantajoso para a Administração Pública.

Consta-se, a pesquisa de mercado não é o único parâmetro admitido para verificar a economicidade e vantajosidade do valor da prorrogação. Deste modo, a SEMAD, por meio de seu Departamento de Administração de Recursos Materiais – DARM, ampliou a pesquisa de mercado para verificar os preços contratados por outros órgãos e entidades da Administração Pública em âmbito regional e nacional, auferindo, portanto, a real compatibilidade dos preços referentes aos serviços que se pretende prorrogar, senão vejamos:

- I. Ata nº 002/2021 – Pregão Eletrônico ME nº 06/2020;
- II. Ata nº 001/2021 – Pregão Eletrônico ME nº 06/2020;
- III. Ata de Registro de Preços – Pregão Eletrônico Secretaria da Fazenda e Planejamento do Governo do Estado de Tocantins nº 06/2020;
- IV. Pedido de Cotação à empresa Vivo, de 06 de abril de 2021;
- V. Mapa Comparativo de Preços.

NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Em determinadas condições será mais vantajoso para a Administração obter aquiescência do contratado para a prorrogação nas mesmas condições originalmente pactuadas. Noutras, a mera manutenção dessas condições poder-se-á revelar desvantajosa para esta Municipalidade.

No processo administrativo em tela, houve ampla pesquisa de mercado por parte de empresas atuantes na área, medida que visa a vantajosidade ou não da prorrogação nas mesmas condições originalmente pactuadas. Inclusive, com nova cotação de preços com empresas do ramo para fins de comparação e vantajosidade da prorrogação excepcional para com a empresa Contratada, conforme pedido de cotação encaminhado por E-mail às empresas concessionárias de serviço público OI, TELEMAR, TELEFÔNICA VIVO e TIM.

A vantagem aqui referida não significa apenas o menor preço pago pela Administração, faz-se necessário, ainda, demonstrar o evento excepcional e imprevisível, estranho à vontade das partes, que resultou na ausência de celebração tempestiva do novo contrato administrativo, bem como o prejuízo que a eventual solução de continuidade do serviço causará ao interesse público primário.

Assim sendo, a excepcionalidade geradora da prorrogação far-se-á em virtude do serviço de telefonia móvel ser contínuo e essencial para a comunicação e o desenvolvimento das atividades administrativas e operacionais nas áreas de segurança, mobilidade e saúde, por conseguinte, nas diversas ações de integração do comitê de gerenciamento da pandemia do coronavírus e os órgãos da PMB.

Diante disso, a não prorrogação excepcional do presente contrato administrativo prescinde de prejuízos e consequências que a falta do serviço acarretará ao funcionamento da Administração Pública em tempos de pandemia do COVID-19.

Concluindo que, na oportunidade, o Departamento de Gerenciamento de Contratos Corporativos – DGCC consultou a contratada sobre o interesse da prorrogação excepcional ao Contrato Administrativo nº 013/2015-SEMAD, por mais 30

NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

(trinta) dias. Em resposta, a empresa **CLARO S.A.**, fora favorável à prorrogação, com vista à continuidade da prestação dos serviços e nas mesmas condições celebradas.

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando o Memorando nº 012/DGCC/SEMAD no presente processo administrativo, bem como a disponibilidade orçamentária, devidamente comprovada nesta oportunidade, opinamos pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** do procedimento, formalização e celebração da **PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL** ao Contrato Administrativo nº 013/2015-SEMAD firmado entre a **SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DE BELÉM – SEMAD** e a empresa **CLARO S.A.**, pelo que sugerimos o prosseguimento do feito com as devidas publicações, observando ainda o que dispõe as orientações contidas na Resolução nº 11.535/TCM, de 01 de Julho de 2014.

Ressalte-se, por sua vez, o caráter meramente opinativo deste parecer, respeitando o poder soberano do Titular desta SEMAD, caso entenda de forma diversa, para melhor atender ao interesse público.

É o parecer. À conclusão superior.

Belém, 08 de abril de 2021.

BRENO DE AZEVEDO BARROS
Assessor Jurídico do NSEAJ/SEMAD
Mat. 05237633-018

De acordo

CINTHYA LOBATO
Chefe do NSEAJ/SEMAD
OAB/PA n.º 8343