

PARECER JURÍDICO Nº 142/2022 – PROJU/SEMOB

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 11589/2022

REQUERENTE: ALC/SEMOB

ASSUNTO: TÉRMINO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO Nº 09/2021-SEMOB. PRORROGAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO CELEBRADO ENTRE A SEMOB E A EMPRESA PERKONS S.A. PRIMEIRO TERMO ADITIVO. POSSIBILIDADE LEGAL. PREVISÃO DO ART. 57, II, DA LEI Nº 8.666/1993.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PRORROGAÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. EMPRESA PERKONS S.A. POSSIBILIDADE LEGAL. PRIMEIRO ADITIVO CONTRATUAL. PREVISÃO DO ART. 57, II, DA LEI Nº 8.666/1993.

I - RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico, em atenção ao disposto no parágrafo único, do art. 38, da Lei 8.666/93, que dispõe sobre o exame prévio e conclusivo dos atos relativos à realização de licitação e exame dos textos de editais, contratos ou instrumento congêneres.

No caso em tela, os autos tratam sobre a Minuta do Primeiro Termo Aditivo do Contrato Nº 09/2021 - SEMOB, cujo elemento é a prorrogação da vigência por 12 (doze) meses, a contar do dia 22 de julho de 2022.

Em 22 de julho de 2021, foi firmado o Contrato nº 09/2021 – SEMOB entre esta Superintendência e a empresa PERKONS S.A., cujo objeto é prestação de serviços de implantação, ativação, manutenção e suporte técnico de soluções integradas para apoio à fiscalização e ao monitoramento do trânsito e segurança pública, incluindo equipamentos e sistemas informatizados a serem utilizados, contrato que o aditivo findará em 22 de julho de 2022.

Em razão da proximidade do término do prazo de vigência fixado no referido Contrato, foi encaminhada solicitação à Procuradoria Jurídica, com fundamento no art. 57,

inciso II, da Lei nº 8666/93, que requer análise acerca da legalidade do texto da minuta do Primeiro Termo Aditivo.

O Termo Aditivo tem por objetivo a prorrogação do prazo de vigência do contrato nº 009/2021 – SEMOB, na seguinte forma:

CLÁUSULA PRIMEIRA: DO OBJETO

O presente Termo Aditivo tem por objeto a prorrogação da vigência do Contrato nº 009/2021 – SEMOB pelo período de 12 (doze) meses.

CLÁUSULA SEGUNDA: DA VIGÊNCIA

Este Aditivo tem vigência com início a partir de 22/07/2022 e término em 22/07/2023, podendo ser rescindido antes do término previsto, por conveniência e oportunidade da Administração Pública e, em caso de conclusão de Processo Licitatório.

Instruem o presente processo:

- 1 – Memorando nº 30/2022 – ALC/SEMOB;
- 2 – Cópia do contrato 09/2021-SEMOB;
- 3 – Cópia do Processo nº 10118/2022;
- 4 – Manifestação de interesse na continuidade do contrato e solicitação de reajuste - PERKONS;
- 5 – Justificativa Técnica;
- 6 – Despacho – ALC/SEMOB;
- 7 – Minuta do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 009/2021 – SEMOB;
- 7 – Autorização da Diretora Superintendente sobre a prorrogação do Contrato nº 09/2021;

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Deve-se salientar que incumbe à Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Ressalta-se ainda que o presente parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em

epígrafe, não se analisando nesse parecer os atos pretéritos, pressupondo-se que foram analisados tempestivamente pelos setores competentes.

Indiscutivelmente, a Administração Pública somente pode agir com base na lei. O próprio exercício do *poder discricionário* depende da existência de lei autorizadora. Não há atuação administrativa fora do Direito¹. No âmbito contratual este princípio ganha um reforço, pois os recursos públicos não podem ser utilizados de forma pessoal – para buscar interesses particulares em detrimento do interesse público.

Em virtude disso, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (lei nº 8.666/93) dispõe taxativamente, em seu art. 57, sobre as hipóteses de prorrogação dos contratos administrativos e os demais instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidade de Administração. Portanto, o Termo Aditivo que será firmado não possui óbice legal quanto ao seu objeto.

O Contrato nº 009/2021 está no limite da sua vigência, porém a lei permite que seja prorrogado pelas partes, conforme está previsto na Lei de Licitações. Por sua vez, fora encaminhada Justificativa Técnica do Fiscal do Contrato desta Autarquia em respeito ao objeto em tela, informando que:

No que tange a prorrogação contratual, esta DTR está de acordo, tendo em vista que a fiscalização eletrônica é um serviço essencial, sendo este responsável pelos baixos índices de acidentes nos locais instalados no Município de Belém e seus Distritos, conforme levantamento de dados de acidentes de trânsito, de forma que esta SEMOB cumpre estabelecer diretrizes de acordo com o art. 24 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB.

Quanto à manutenção das condições de habilitação pela empresa contratada, vale destacar que não foram juntadas certidões negativas para segurança e prosseguimento do feito, devendo estas serem analisadas pelo CTIN e atualizadas se necessário, durante o curso do processo.

Posto isso, deve ser observado se é aplicável o art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

¹ CUNHA JR., Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 12. Ed. Salvador: Jus Podivm, 2013, p. 82.

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

I - *Omissis*

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; (...)

Assim, verificamos que o legislador, ao introduzir exceções à regra geral sobre a duração dos contratos administrativos, estabeleceu a possibilidade de que a vigência dos contratos de prestação de serviços de natureza continuada, seja prorrogada por iguais e sucessivos períodos, até o limite de 60 meses, visando garantir condições mais vantajosas para a administração.

Apesar disso, a Lei de Licitações não apresenta um conceito específico para a expressão mencionada e, a partir de normas infralegais, entendimentos doutrinário e jurisprudencial, formou-se consenso de que a caracterização de um serviço como contínuo requer a demonstração de sua habitualidade e essencialidade para o contratante, bem como iminente prejuízo ao interesse público, por ocasião de sua eventual paralisação.

Os serviços de natureza continuada são prestados de maneira seguida, ininterrupta e indiferenciada ao longo do tempo. Portanto, o que a Administração visa nesse tipo de contrato é uma atividade executada de forma contínua, caracterizada por atos reiterados, de modo a atender a demanda do município sem qualquer problema de ordem técnica.

O ilustre professor Jacoby sintetiza a definição dos serviços de natureza continuada, vejamos:

Serviços de natureza contínua são serviços auxiliares e necessários à Administração, no desempenho de suas atribuições, que se interrompidos podem comprometer a continuidade de suas atividades e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro.

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.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho afirma que:

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.

Segue o mesmo raciocínio o conceito atribuído pelo Tribunal de Contas da União, conforme se extrai do Acórdão abaixo, vejamos:

(...) A jurisprudência desta Corte de Contas também se alinha a este entendimento: „O Exmo. Sr. Ministro Relator Marcos Vilaça, em seu relatório para a Decisão nº 466/1999 - Plenário, traz o entendimento do jurista Carlos Pinto Coelho Motta sobre o assunto: **serviços contínuos são aqueles que não podem ser interrompidos; fazem-se sucessivamente, sem solução de continuidade, até seu exaurimento ou conclusão do objetivo.** A exemplo, teríamos: limpeza, conservação, manutenção, vigilância, segurança, transporte de valores, carga ou passageiros. (Eficácia nas Licitações e Contratos, 7.ed. ,1998). O Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar utilizou-se da mesma doutrina em seu relatório para o Acórdão 128/1999 - Plenário. No relatório para a Decisão nº 1098/2001 - Plenário, o Ministro Adylson Motta afirma que: De natureza continuada são os serviços que não podem ser interrompidos, por imprescindíveis ao funcionamento da entidade pública que deles se vale. Enquadram-se nessa categoria os serviços de limpeza e de vigilância, o fornecimento de água e de energia elétrica, a manutenção de elevadores. (Acórdão TCU 1382/2003 - 1ª Câmara. Ministro Relator: Augusto Sherman Cavalcanti.)

Percebe-se, assim, que há necessidade de que tais serviços não sejam interrompidos, sob pena de comprometimento do interesse público, o que constitui requisito para enquadrar o serviço como uma prestação a ser executada de forma contínua.

Sobre o Pedido de Reajuste solicitado, a Cláusula Quarta dispõe que:

CLÁUSULA QUARTA: DO PREÇO E DO REAJUSTE OU REPACTUAÇÃO

4.4: Os preços unitários e totais dos serviços objeto deste contrato poderão ser reajustados após o interregno mínimo de 12 (doze) meses, contado da data limite para apresentação da proposta, mediante solicitação da CONTRATADA devidamente justificada e comprovada pela variação do custo de produção no período, acompanhada de demonstração analítica da alteração dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de prelos com base na aplicação de índices gerais ou específicos.

4.5: No caso da utilização de índices gerais ou específicos, se tomará como base aquele de menor valor percentual divulgado pelos órgãos competentes.

[...]

4.9: Fica a CONTRATADA obrigada a apresentar memória de cálculo referente ao reajustamento de preços do valor remanescente, sempre que ocorrer a necessidade de reajuste ou repactuação;

Assim, há possibilidade do reajuste pleiteado, sendo legalmente possível, porém recomenda-se que seja realizado em processo administrativo específico para o pedido, devendo constar a comprovação da variação do custo de produção no período, bem como vir acompanhada de demonstração analítica da alteração dos custos, conforme dispõe a Cláusula Quarta, 4.4 (fl.02-v), e que não estão demonstradas no processo atual.

Além disso, houve recomendação para alteração e adição de cláusulas no contrato, através do presente termo aditivo, porém em se tratando de adesão à Ata de Registro de Preços, nos termos do Decreto nº 7.892/2013, é vedado ao órgão participante realizar qualquer alteração nas condições registradas.

Independentemente da forma utilizada para instrumentalização da contratação, termo de contrato, nota de empenho, autorização de compra ou outro equivalente, a Administração aderente deve assegurar que dele constem as mesmas condições estabelecidas no edital, na ata de registro de preços e na proposta oferecida no certame pelo beneficiário da ata.

Isso porque um dos pressupostos que autorizam a adesão às atas de registro de preços é a comprovação da vantajosidade na adoção dessa medida, o que pressupõe a adequação entre a necessidade existente e a solução registrada. Senão, vejamos:

EMENTA - CONTRATAÇÃO PÚBLICA AQUISIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO PARA AS UNIDADES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO PROCEDIMENTO DE ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DISPENSA DE LICITAÇÃO PROCESSO DE CARONA AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE PREÇOS PARECER JURÍDICO COM CONTEÚDO ALHEIO AO DO PROCEDIMENTO CONTRATO ADMINISTRATIVO TERMO ADITIVO ALTERAÇÃO QUALITATIVA DE UM DOS ITENS DO OBJETO CONTRATADO POR MEIO DE PROCESSO CARONA IRREGULARIDADE MULTA EXECUÇÃO FINANCEIRA REGULARIDADE.

1. A ampla pesquisa de preços imposta pela legislação deve ser realizada antes da adesão da ata de registro de preços. 2. O parecer jurídico que

destoa por completo dos fatos jurídicos sobre os quais deveria ocorrer a manifestação de opinião não atende às disposições legais que determinam a instrução do processo com tal documento, uma vez que foge da intenção normativa. 3. A formalização do termo aditivo que altera qualitativamente um dos itens do objeto pretendido, contratado por meio do denominado processo de carona a uma ata de registro de preços, evidencia descumprimento das condições pactuadas. 4. O não atendimento às disposições legais aplicáveis à espécie enseja a declaração de irregularidade do procedimento de adesão à ata registro de preços, da formalização do contrato administrativo e de seu termo aditivo, atraindo a aplicação de multa ao responsável. 5. A execução financeira do contrato merece ser declarada regular diante do atendimento das normas legais pertinentes, comprovada pelos documentos exigidos, que revelam o correto processamento dos estágios da despesa pública. ACÓRDÃO: Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Virtual da Segunda Câmara, realizada de 5 a 8 de julho de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade da adesão à Ata Registro de Preços n. 01/2016, da Formalização do Contrato Administrativo nº 80/2017 e do 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo n. 80/2017, celebrado entre o Município de Dourados/MS, e a empresa Jomar Alliance Papelaria e Informática LTDA., haja vista que os atos praticados não atenderam as disposições legais aplicáveis à espécie, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c art. 121, I, II e III, do RITCE/MS; e regularidade da execução financeira do Contrato Administrativo nº 80/2017 (3ª fase), celebrado entre o Município de Dourados/MS, e a empresa Jomar Alliance Papelaria e Informática LTDA., haja vista que os atos praticados atenderam as disposições legais aplicáveis à espécie, nos termos do art. 59, I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c art. 121, III, do RITCE/MS; com aplicação de multa no valor de 200 UFERMS ao jurisdicionado Audrey da Silva Milan Conti, por infração à norma legal, com base nos artigos 21, X, art. 42, I e IX, art. 44, I, c/c art. 45, I, e art. 61, III, todos da Lei Complementar nº 160/2012; e concessão de prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para que o respo; (TCE-MS - ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇO: 60242017 MS 1800885, Relator: MARCIO CAMPOS MONTEIRO, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 2913, de 09/08/2021)

Por isto, conforme aduz Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, qualquer alteração a ser efetuada no contrato administrativo decorrente da Ata, seja alteração qualitativa ou quantitativa, só poderá ocorrer se decorrer de fatores supervenientes ao início da licitação e for devidamente justificada no processo, o que não ocorre neste processo administrativo.

Deste modo, considerando que o Contrato nº 009/2021 – SEMOB foi celebrado em 22 de julho de 2021 e ainda não atingiu o limite legal supracitado, inexistente, portanto,

óbice jurídico à celebração do primeiro termo aditivo, conforme prevê o artigo 57, II, da Lei nº 8.666/93.

Em face do exposto, a Minuta do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 009/2021 teve sua estruturação consolidada a partir da legislação pertinente ao assunto e preenche as exigências legais, possuindo autorização da Diretora-Superintendente, conforme fls. 22, razão pela qual se conclui pela possibilidade jurídica da prorrogação do contrato, desde que haja disponibilidade orçamentária.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, com base nos fundamentos expostos, opina-se pela **possibilidade** prorrogação da vigência por 12 (doze) meses do Contrato nº 009/2021 - SEMOB, através do Primeiro Aditivo, com fundamento legal no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, desde que haja disponibilidade orçamentária.

Ressalvo, todavia, o caráter meramente opinativo do presente parecer, e principalmente verificado o respeito à competência do Procurador-Chefe, em acatá-lo e encaminhá-lo à Diretora-Superintendente da SEMOB, para conhecimento e apreciação, podendo ainda, a autoridade superior entender de forma diversa para atender melhor o interesse público e às necessidades desta Administração Pública.

É o parecer.

Belém, 19 de julho de 2022.

IGOR OLIVEIRA CARDOSO
Assessor Jurídico – PROJU/SEMOB
OAB/PA nº 26.300

APROVADO

ROLF EUGEN ERICHSEN.
Procurador-Chefe da SEMOB.
OAB/PA: 13.922