



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: 6º Termo Aditivo. Contrato Administrativo nº 20170119. (Pregão nº 9/2015-010SEMSI)

Objeto: Registro de Preços para serviços de locação de equipamentos e sistemas – com prestação de serviços de natureza contínua – para a melhoria da gestão do trânsito da cidade de Parauapebas, por meio da instalação e consequente locação de equipamentos em perfeito estado de funcionamento para fins de fiscalização eletrônica de infrações de trânsito, para levantamento eletrônico de ativos da sinalização de trânsito com identificação automática da sinalização vertical, para levantamento de dados do tráfego, e da disponibilização de sistemas que permitam ao município processar todas as informações obtidas dos equipamentos locados, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Consulta acerca da possibilidade jurídica de aditamento do contrato nº 20170119, requerendo a prorrogação do prazo e valor, acrescendo o prazo em mais 12 (doze) meses e valor em mais R\$ 8.165.381,88 (oito milhões, cento e sessenta e cinco mil, trezentos e oitenta e um reais e oitenta e oito centavos).

Interessado: A própria Administração e a empresa ATLANTA TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO LTDA – EPP.

1. RELATÓRIO

Vem ao exame desta Procuradoria Geral, o presente processo administrativo nº 9/2015-010 SEMSI, na modalidade Pregão que tem como objeto o registro de preços para serviços de locação de equipamentos e sistemas – com prestação de serviços de natureza contínua – para a melhoria da gestão do trânsito da cidade de Parauapebas, por meio da instalação e consequente locação de equipamentos em perfeito estado de funcionamento para fins de fiscalização eletrônica de infrações de trânsito, para levantamento eletrônico de ativos da sinalização de trânsito com identificação automática da sinalização vertical, para levantamento de dados do tráfego, e da disponibilização de sistemas que permitam ao município processar todas as informações obtidas dos equipamentos locados, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Consta dos autos, que a Administração Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão - SEMSI, intenciona proceder ao **6º aditamento do Contrato nº 20170119**, assinado com a empresa **ATLANTA TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO LTDA - EPP**, com vista a alterar o prazo de vigência em mais 12 (doze) meses e o valor em mais R\$ 8.165.381,88 (oito milhões, cento e sessenta e cinco mil, trezentos e oitenta e um reais e oitenta centavos).

A Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão - SEMSI, apresentou suas justificativas ao pedido de aditivo por meio do memorando nº 082/2022, alegando que *“Justifica-se a necessidade do tratado pedido de aditivo, por seu caráter essencial e natureza continuada, nos termos e fundamentos expostos na justificativa técnica, expedida pelo fiscal do contrato. Além*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



disso, os preços dos itens aditivados continuam vantajosos para a Administração, considerando as pesquisas de mercado e de outras contratações realizadas e também anexas a este”.

A Fiscal do Contrato Sr. André Luis da Silva Pereira – Dec. nº 335/2020 aduziu suas razões para celebração do aditivo, senão vejamos:

“Considerando que o Código de Trânsito Brasileiro, em vigor desde 1998, em seu artigo 11, parágrafo 21, estabelece que: O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito. Considerando que a Prefeitura Municipal através da Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão atua nas mais diversas finalidades como: identificando e cadastrando as fontes de recursos para implantar modelos técnicos e melhorias na área da segurança pública, com vista à proteção do patrimônio público e do cidadão; mapear informações e a elaboração de estudos e pesquisa afetos a segurança pública municipal; planejar, regulamentar, organizar e fiscalizar o sistema de trânsito e transporte; elaborar e intensificar meios para prevenção e controle das situações de emergência e calamidade pública.

Considerando que a partir da promulgação do novo Código de Trânsito Brasileiro em 1997, ficou estabelecido que as autoridades responsáveis pelo trânsito, dentro de suas circunscrições e competências, têm o dever de criar condições para um trânsito seguro. Além de orientar e educar os cidadãos para o cumprimento das normas de trânsito cabe também fiscalizar e punir aqueles com conduta não desejada. Desde então, o emprego de dispositivos eletrônicos de fiscalização de velocidade vem sendo amplamente difundido em vias urbanas brasileiras, sendo comprovada sua eficácia na redução dos acidentes de trânsito.

Considerando que a principal causa de acidentes no trânsito tem sido a imprudência dos condutores, aliada ao excesso de velocidade. Experiências em todo o mundo demonstram que um dos meios mais eficazes para reduzir o número de vítimas fatais e feridos em acidentes de trânsito é a adoção de um programa de fiscalização eletrônica. Considerando que tais equipamentos, tem por finalidade o monitoramento da velocidade dos veículos em trechos viários críticos, a fim de mantê-la compatível com as condições da via e do ambiente de circulação, reduzindo os riscos de acidentes. Nos casos de descumprimentos dos limites estabelecidos, os equipamentos são projetados para detectar de forma inequívoca e comprovar a infração cometida pelo condutor de veículo, identificado por meio de registro fotográfico em um processo transparente. Considerando que contrato nº 20170119 tem seu prazo de validade até 22/03/2022, necessitando assim ser aditado excepcionalmente por prazo e valor, conforme prevê o art. 57, § 4º da Lei nº 8.666/93, para que seja mantida a continuação dos bons trabalhos prestados pela contratada, de modo regular e que tem produzido os resultados esperados.

Considerando que o supra citado contrato possui saldo contratual de R\$ 1.272.866,20 (um milhão, duzentos e setenta e dois mil, oitocentos e sessenta e seis reais e vinte centavos) pelo fato de que, no aditivo anterior, terem sido previstas instalações de novos equipamentos, em novas vias que estavam em processos de abertura, bem como em vias com elevado número de acidente, porém devido a diminuição no ritmo do trabalho nos últimos anos em face do distanciamento social imposto pela covid-19, de modo que não foi possível concluir as implantações previstas anteriormente e que ainda se fazem necessárias acontecer, assim como a execução dos demais serviços de melhoria nas vias públicas, razão pela qual, imperioso se faz a prorrogação do contrato nº 20170119 pelo período de mais 12 (doze) meses de execução.

Justifica-se o caráter excepcional do aditivo, devido ao fato de que não foi possível construir o novo processo licitatório em virtude da não conclusão do Plano de Mobilidade Urbana, o qual tem como objetivo levantar os dados e diagnosticar o atual padrão de mobilidade urbana existente no município e ao final propor ações, projetos, orientações estratégicas e medidas operacionais para desenvolvimento do município



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



integrando a mobilidade urbana com o planejamento urbano e melhoria do cenário existente num horizonte de até quinze anos, cuja conclusão, inevitavelmente, causará impacto direto no sistema viário e de transporte urbano do município.

Além disto, salienta-se que, para o Plano de Mobilidade Urbana Parauapebas, integrado ao Plano Diretor em vigor e em conformidade com a Rubrica demais normas inerentes está sendo concebido como instrumento de cumprimento da Política Nacional de Mobilidade Urbana, nos termos da Lei Federal nº 12.587/2013, contendo suas diretrizes, objetivos e ações específicas, promovendo acesso amplo e democrático às oportunidades que a cidade oferece, através do planejamento da infraestrutura de mobilidade urbana, dos meios de transporte e seus serviços, dando as condições adequadas aos deslocamentos da população e da distribuição de bens e serviços.

O Plano de Mobilidade Urbana, já está em fase de conclusão, será composto pelos seguintes estudos: a) Pesquisa domiciliar de Origem e Destino b) Levantamento de dados c) Diagnóstico do sistema existente d) Prognóstico, estratégias e propostas e) Audiências públicas f) Relatório final do Plano de mobilidade g) Relatório final do Estudo de tráfego Cada item possui uma maneira e um tempo de execução diferente, devido à natureza da atividade, de modo que, após a conclusão da Pesquisa domiciliar de Origem e Destino em campo, os dados serão tabulados, processados, triados, sendo executada a digitação das informações levantadas em planilha e/ou banco de dados e entregue através de relatórios.

Conforme Memo nº 0977/2021-SEMSI/Eng no Relatório de diagnóstico dos sistemas de transporte do estudo para o Plano de Mobilidade Urbana foram compiladas informações recolhidas nos levantamentos de dados e apresentado os perfis da região, seus pontos fortes, pontos a serem melhorados e identificação dos gargalos e conflitos do sistema, entretanto, os projetos de melhorias viárias somente serão entregues, com data prevista para segunda quinzena do mês de março de 2022, após participação popular através da segunda audiência pública.

Importa destacar que, os projetos de melhorias viárias contemplarão a indicação de redimensionamento, alargamentos e abertura de novas vias, bem como a proposta de implantação de corredor exclusivo de ônibus, zonas de priorização aos modos ativos, zonas 30, ciclovia bidirecional, canteiros centrais, calçadas largas e faixas de pedestres em diversos pontos da cidade, além da transformação de um trecho com extensão de cerca de 10 km da PA-275 com a implantação de duas faixas de tráfego motorizados em cada sentido, uma faixa exclusiva de ônibus em cada sentido, uma ciclovia bidirecional e calçadas largas.

Em razão das propostas de implantação e redimensionamento do sistema viário e de transporte público de Parauapebas, haverá também, inevitavelmente, necessidade da programação semafórica ser redimensionada com implantação ou remoção de sinalização semafórica em diversos pontos do município.

As retromencionadas possibilidades de mudanças implicam na defasagem do projeto básico do novo processo licitatório e na imperiosa necessidade de alteração do mesmo para a devida adequação à nova realidade proposta, a qual somente será possível com a conclusão do estudo do Plano de Mobilidade Urbana, sob pena do procedimento instaurado ser fracassado em razão das futuras alterações e implantações a serem propostas pelo Plano não estarem contempladas no novo procedimento.

E, tão logo, seja concluído o estudo do Plano de Mobilidade Urbana e apresentado o Relatório Final com a entrega do Prognóstico, estratégias e propostas será revisado e readequado o Projeto Básico e a planilha de itens e protocolado o novo Processo Licitatório, destacando que, será solicitada a rescisão do contrato nº 20170119, imediatamente, após a conclusão do novo processo licitatório e antes da solicitação da emissão do novo contrato.

Desta forma, destaca-se que o tratado pedido de aditivo se espelha na necessidade de continuidade dos serviços, considerando que sua execução é essencial e indispensável, não podendo ser paralisada, podendo haver prejuízos a Administração Pública, pois os sistemas de controle são componentes cruciais do intercâmbio de informações entre centros de controle, detectores e dispositivos sinalizadores, cujo levantamento de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



informações detalhadas e confiáveis sobre a condição de tráfego possibilitam o processo de avaliação e controle apropriados, fornecendo dados confiáveis que são extremamente importantes para a melhoria das condições de segurança no trânsito e preservação da vida dos cidadãos.

Além disto, a continuidade na prestação dos serviços já contratados também minimizaria custo, vez que os servidores já estão familiarizados com a forma de trabalho da contratada, evitando inaptações que poderiam nos gerar custos. Bem como permite a continuidade sem tumulto dos serviços, porque não implicaria em mudanças estruturais.

Em consulta à contratada, esta manifestou o interesse em manter a prestação dos serviços, não requerendo correção do valor, permanecendo desta forma economicamente vantajoso para a Administração, tendo em vista que a Administração mantém interesse na realização do serviço e a empresa prestou excelente serviço até a presente data.

Portanto há necessidade de aditamento de prazo e valor, conforme demonstrado acima, e ainda a manutenção do saldo residual existente, uma vez que será utilizado para instalação dos equipamentos em novas vias que estão em processos de abertura e em vias com elevado número de acidentes, bem como para a execução dos demais serviços previstos no contrato".

A Comissão de Licitação (fls. 2131-2132), opinou pelo prosseguimento do presente aditamento, com base no art. 57, inciso II, da Lei Federal 8.666/1993.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato nº 20170119.

É o Relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto à justificativa esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

A Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão – SEMSI, apresentou suas justificativas e fundamentos quanto à necessidade de celebrar o presente aditivo ao contrato administrativo de nº 20170119.

Quanto à vantajosidade, aduz o Controle Interno, *in verbis*:

4





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



"Dessa forma, salientamos que forma utilizados como método de pesquisa a cotação com fornecedores que atuam no ramo do objeto a ser adquirido para verificar a compatibilidade do preço ofertado como o mercado, tendo juntado 03 (três) orçamentos realizados pela Segurança Institucional e Defesa do Cidadão, que subsidiaram as informações constantes na planilha de média, utilizadas como meio de ratificar a vantagem na continuidade da contratação, demonstrando que a justificativa apresentada pela requisitante é dotada de dados comprobatórios quanto a vantagem dos preços registrados no Contrato nº 20170119 em relação às cotações mercadológicas retro mencionadas".

Registre-se que a realização de cotações e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão – SEMSI, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa de preços.

Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e a comprovação das condições mais vantajosas para a Administração, bem como se os quantitativos dos serviços a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão – SEMSI, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido Parecer Controle Interno (fls. 2134-2142), opinando pela continuidade do procedimento, desde que atendidas às recomendações expostas.

Pois bem. Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram o requerimento deste aditivo, passemos então a presente análise.

Inicialmente destacamos que, *in casu*, a execução do contrato está amparada pela existência de dotação orçamentária para efetuar o pagamento do preço ajustado. E que esta dotação é reservada antes da contratação para fins de atendimento à Lei de Licitações e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais o fundamento lógico desta prorrogação consiste na inconveniência da interrupção dos serviços de atendimento ao interesse público.

No entanto, deve-se sempre manter a devida observância, nestas exceções, pois a Administração poderá, com propriedade, prorrogar seus contratos, desde que a prorrogação seja mais vantajosa.

A SEMSI justifica que o objeto é um serviço contínuo. Serviço de execução contínua é o 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.

Verifica-se que consta no edital e no contrato administrativo a possibilidade de prorrogar o contrato de forma continuada, com supedâneo no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93.

No que se refere à prorrogação do contrato administrativo a Lei 8.666/93, estabelece que:

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

5



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

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; (...)."

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

Verifica-se que o contrato em tela passará os 60 (sessenta) meses estipulado em Lei, se celebrado for o presente aditivo. Para que este ato tenha legalidade, precisa-se que a Administração Pública observe e cumpra alguns requisitos impostos no ordenamento jurídico.

A prorrogação excepcional do contrato admite, em situações atípicas, que o contrato administrativo seja prorrogado por mais 12 (doze) meses além do período máximo de 60 (sessenta) meses estabelecido como regra no inciso II do artigo 57, da Lei nº 8.666/93.

Em outras palavras, com a prorrogação excepcional prevista no artigo 57, § 4º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o contrato de prestação de serviços contínuos celebrado pela Administração poderá, em tese, ter um período máximo de 72 (setenta e dois) meses, ou seja, 6 (seis) anos, e não mais 60 (sessenta) meses, como era anteriormente previsto.

Contudo, para que a prorrogação excepcional do contrato seja admitida é imprescindível que sejam cumpridas uma série de formalidades pela Administração Pública, sem as quais o ato de prorrogação do ajuste estará eivado de ilegalidade.

Nesse toar, a formalização da prorrogação excepcional somente poderá ocorrer caso reste demonstrada a essencialidade do serviço a ser minuciosamente justificada no bojo do processo administrativo correspondente à contratação. Ademais, nos referidos autos administrativos também deve ser proferida autorização expressa pela autoridade superior àquela competente para celebrar o aditamento - na esteira do disposto no § 4º, do artigo 57, da Lei de Licitações.

O Tribunal de Contas da União já se pronunciou recomendando que a Administração evite a prorrogação excepcional caso decorrente de falta de planejamento ou de ação (Acórdão nº 1.159/2008 - Plenário e Acórdão nº 2.702/2006 - 2ª Câmara). Há na mesma Corte orientação no sentido de que a prorrogação excepcional, em questão, somente é legítima desde que exista justificativa consubstanciada na ocorrência de um evento superveniente, grave e imprevisível, para o qual não tenha contribuído nenhuma das partes contratantes (TC - 010.318/2005-6, j. em 30/11/2005).

Nesse sentido, observando o artigo publicado pelo Conteúdo Jurídico, o qual cita o Doutrinador Ronny Charles Lopes de Torres, que ao comentar o § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93, dispõe:

"O tratamento excepcional indicado pelo dispositivo denota que tal atitude necessita ser indispensável à continuidade do serviço ou atendimento do interesse público,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



motivo pelo qual a autoridade competente para justificativa e alteração deve ser dada bastante cuidado em sua decisão de prorrogação extraordinária.

O caráter de excepcionalidade que justifica a prorrogação extraordinária deve resultar de evento grave e imprevisível, para o qual não tenha contribuído nenhuma das partes contratantes. Ademais, deve-se respeitar o procedimento estipulado pelo legislador, que exige justificativa técnica e autorização da autoridade superior, com manutenção das mesmas condições estabelecidas no contrato original".

Destaque-se, por fim, que a prorrogação prevista no Art. 57, §4º da Lei 8.666/93 pode ocorrer, inclusive, nas hipóteses de mau planejamento, **desídia ou má-gestão, porém deve-se promover à apuração para a responsabilização de quem lhe deu causa.**

Ressaltam-se as orientações da Procuradoria-Geral Federal, manifestada em caráter vinculante aos órgãos de execução, consoante se extrai da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n.º 114/2016:

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 114/2016 DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. SERVIÇO CONTINUADO PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL. FALTA DE PLANEJAMENTO, DESÍDIA OU MÁ GESTÃO. I. Prorrogação excepcional de contrato administrativo de serviço continuado, nos termos do art. 57, §4º, da lei 8.666/1993, só admissível quando a ausência do serviço acarretar prejuízos consideráveis ao bom funcionamento do órgão ou da entidade contratante; **II. Admissível prorrogação excepcional nos casos em que a ausência de um novo contrato resultar de falta de planejamento, de desídia ou de má gestão, situação na qual a autoridade superior àquela competente para assinar o contrato deverá determinar a apuração para a responsabilização de quem lhe deu causa;** **III. Tempo da prorrogação excepcional deverá ser estimado pela administração como necessário para providenciar um novo contrato, limitado aos 12 (doze) meses previstos no 42 do art. 57 da lei nº 8.666/1993;** **IV. Termo aditivo de prorrogação excepcional deve consignar possibilidade de extinção antecipada do ajuste no caso de novo contrato ser assinado antes do tempo estimado.**

Desta forma, o fundamento lógico desta prorrogação consiste na inconveniência da interrupção dos serviços de atendimento ao interesse público e na existência de respectiva dotação orçamentária. No entanto, deve-se sempre manter a devida observância, nestas exceções, pois a Administração poderá, com propriedade, prorrogar seus contratos, desde que a prorrogação seja mais vantajosa. Cabe esclarecer que a vantagem econômico-financeira na prorrogação é ponto a ser analisado pela área técnica solicitante, tendo em vista que, por não possuir conhecimento técnico suficiente para análise de preços, bem como por efetuar análise estritamente jurídico-formal, esta Procuradoria Geral não adentrará no mérito do preço da contratação e vantajosidade no aditamento contratual.

3. DAS RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se que seja anexada aos autos a Certidão Judicial Cível atualizada, que seja confirmada a autenticidade e/ou que sejam conferidos com os originais os todos os documentos que estiverem em cópia simples, por fim, quando da emissão do termo aditivo,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



sejam devidamente atualizadas as certidões que, porventura, tenham o prazo de vigência expirado.

4. DA CONCLUSÃO

Ex positis, não vislumbramos óbice legal a celebração do Termo Aditivo uma vez que tal prorrogação fora prevista no instrumento convocatório e no contrato administrativo, desde que devidamente autorizada pela autoridade competente e cumpridas as recomendações desta Procuradoria.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S. M. J.

Parauapebas/PA, 08 de março de 2022.

NATHÁLIA LOURENÇO RODRIGUES PONTES

Assessor Jurídico de Procurador

Dec. 069/2017

QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA

Procuradora Geral do Município

Dec. 026/2021