



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA

Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios

Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) N° 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém – Pará

PARECER NO. 005/2023-EC/CTJ/SEMINFRA, DE 06 DE JANEIRO DE 2023

O Núcleo de Licitações Contratos e Convênios, encaminha documentos referentes a possível aditamento a contrato administrativo celebrado com este órgão da Municipalidade Santarena, no caso, a SEMINFRA.

Trata-se do Contrato Administrativo no. 002/2022-SEMINFRA, oriundo do Pregão Eletrônico no.06/2021-SEMAG – Ata d Adesão ao Registro, firmado com a empresa ORLEANS VIAGENS E TURSMO LTDA cujo objeto é a prestação de serviços de emissão de bilhetes de passagens áreas de todas as companhias áreas em trechos nacionais...

Duas ponderações se realiza, que são a prestação do serviço com responsabilidade e sem qualquer censura por arte do Poder Público e que o contrato administrativo antes indicado foi celebrado no prazo da vigência da Ata de Registro de Preço.

É o suficiente a ser relatar, no vertente caso.

Inicialmente, sobre a alteração contratual, cumpre trazer à colação o que diz o § 3º do artigo 12 do Decreto nº 7.892/2013, norma que regulamenta o Sistema de Registro de Preços. Vejamos seu teor:

“§ 3º. Os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços poderão ser alterados, observado o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.”

Feito este breve introito acerca do Sistema de Registro de Preços, podemos proceder a análise do questionamento em si, qual seja, o contrato oriundo de adesão à Ata de Registro de Preços pode ser aditivado por quanto tempo?

Desta forma e conforme já ressaltado, não há qualquer dúvida quanto à possibilidade de aditamento do contrato oriundo de uma Ata de Registro de Preços. O questionamento, no entanto, se refere ao limite temporal deste ativo.

Para elucidar a questão, trazemos o disposto no artigo 12 do Decreto nº 7.892/2013 que assim reza:

“Art. 12. (...)

§ 2º. A vigência dos contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços será definida nos instrumentos convocatórios, observado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.”

De acordo com os ditames do dispositivo transcrito, o contrato decorrente de Ata de Registro de Preços está adstrito ao exercício financeiro, pois sua duração está limitada à vigência dos respectivos créditos orçamentários, conforme expressa disposição legal nesse sentido. No entanto, pelo que se depreende do artigo 57 da Lei nº. 8.666/93, o contrato poderá ter sua vigência prorrogada por até sessenta meses, em se tratando de serviços contínuos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA

Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios

Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém – Pará

Cabe enfatizar, por derradeiro, que a prorrogação somente será possível se houver expressa previsão no edital, conforme se observa do artigo 12, § 2º do Decreto nº. 7.892/2013.

Sendo assim, é possível que um contrato oriundo de uma Ata de Registro de Preços seja aditivado desde que haja previsão no instrumento convocatório, observando-se o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666/93.

Aqui urge que se atente para a realizada trazida nos autos, que o contrato, que tem como objeto, o fornecimento de passagem, posto que, a priori, os contratos e as despesas dele advindas, devem ser limitadas ao exercício financeiro vigente. Neste sentido, temos que analisar se o objeto é uma despesa ou um serviço ordinário ou ainda, um serviço de prestação continuada.

A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução de prestação contratual. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abran¹ge os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro. Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também compreendidas necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades que não são indispensáveis. **O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço.** É este o entendimento de Justen Filho²...

Referindo-se à contratação de serviços de agenciamento de viagens (passagens), faz-se necessário, para melhor esclarecimento trazer os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

A discussão acerca do fornecimento de passagens (aéreas ou não) exige algumas especificações. O tema tem sido discutido tal como se houvesse um único contrato, quando existem (no mínimo) dois. Há um contrato entre o transportador e a Administração. Esse é um contrato de prestação de serviços - ainda quando se aluda, vulgarmente, à compra do bilhete. Não há compra e venda, mas contrato de transporte - aliás, um contrato típico, com regras específicas, inconfundíveis com as de compra e venda. Ninguém realiza o contrato para adquirir o domínio de um pedaço de papel (bilhete). O objeto do contrato de transporte de pessoas é o deslocamento de um ser humano de um local geográfico para outro, por determinada via e em condições específicas.

Outro contrato é o que se estabelece entre a Administração e uma agência de turismo, cujo objeto é o fornecimento de passagens, realização de reservas, etc. Ressalte-se que a agência de turismo não vende bilhetes de passagem - a não ser em sentido figurado, vulgar e não jurídico. A agência de turismo funciona como intermediária, aproximando aqueles que desejam realizar certa contratação. Sua posição é semelhante à de um corretor. Do mesmo modo como se passa na corretagem, a agência de turismo não é parte no contrato principal (de transporte). Não se obriga a realizar o transporte nem a pagar o preço. Isso não impede que a agência de turismo pratique atos relacionados com o contrato propriamente dito. Atua, então, na condição de mandatária de uma das partes. Quando a agência de turismo emite o bilhete de passagem, não está praticando ato em nome próprio. Juridicamente, a atividade de emissão de bilhete incumbe ao transportador. A agência de turismo emite bilhete como mandatária do transportador. Recebe o pagamento em nome e por conta do transportador. Obviamente, a agência de turismo pode ser responsabilizada sempre que atuar indevidamente - de modo similar ao que se passa com o mandatário. Também é claro que a empresa transportadora fica vinculada pelos atos da agência de turismo. Assim, se

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª Ed. Dialética-São Paulo, 2010

² JUSTEN FILHO, Marçal. Ob., cit., pag. 726.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA

Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios

Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém - Pará

a agência de turismo incorrer em insolvência após receber o pagamento do bilhete, a transportadora não poderá exigir novo pagamento do transportado.

O contrato entre Administração e agência de turismo consiste em uma prestação de serviço. A agência se obriga a identificar os transportadores que atendem às necessidades da Administração, realizar as reservas, providenciar a emissão dos bilhetes e sua entrega à Administração e outras atividades similares, destinadas a assegurar a concretização do contrato de transporte. Nada impediria que a agência de turismo fosse remunerada diretamente pela própria Administração para tanto. No entanto, o mercado se encarregou de produzir um sistema no qual o preço do transporte já contempla uma parcela de remuneração destinada à agência de turismo. Tal parcela é transferida para a agência pela empresa transportadora.

O Egrégio TCU, já se debruçou sobre o assunto, em várias oportunidades, como no v. Acórdão o. 2.698/2008 – Plenário, datado de 26.11.2008, Relator, Ministro Valmir Campelo.

Resta, em sede de conclusão deste tópico, asseverar a possibilidade de se prócer o aditivo reclamado. Nas prorrogações contratuais a administração deve promover a assinatura dos respectivos termos de aditamento até o término da vigência contratual, uma vez que, transposta a data final de sua vigência, o contrato é considerado extinto, não sendo juridicamente cabível a prorrogação ou a continuidade da execução do mesmo, conforme o Acórdão do TCU nº 132/2005 Plenário entre diversos outros que reforçam que o ato seja tempestivo.

O art. 57 da Lei no. 8.666/93, prevê as hipóteses de prorrogação do ajuste.

Mesmo que o contrato determine a vinculação das partes aos seus exatos termos, de sorte que, como bem ensina Silvio de Salvo Venosa, "Um contrato válido e eficaz deve ser cumprido pelas partes: *pacta sunt servanda*"³, em dadas situações o interesse público reclama o afastamento desse princípio, sob pena de a sua aplicação implicar prejuízo a própria finalidade a que ele se destina.

Acontece que, em determinadas situações, fazer cumprir os exatos termos ajustados no contrato, com base na força vinculante que eles possuem, pode conduzir a inconvenientes, porém necessários, posto que o que está em jogo é a relação e compromissos assumidos pelas partes. Neste contexto, deve ser lembrado, que o serviço que se visa, constitui-se como necessário dar suporte as ações desenvolvidas pela Comuna, com a intenção de assumir os seus compromissos históricos firmados com a comunidade local e internacional, que é propiciar o bem estar dos jurisdicionados.

No que concerne a prorrogação de prazo de vigência em contrato administrativo, a doutrina tem assim se posicionado:

Diga-se de passagem, que a prorrogação do contrato pressupõe o prolongamento de sua vigência além do prazo ajustado inicialmente, com o mesmo contratado e nas mesmas condições anteriores. Não há de se falar em alteração contratual (art. 65, § 1º, LGL), mas sim mero ajuste formalizado mediante termo aditivo o que independe de novo procedimento licitatório.

³ VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito Civil: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos*. 3ª ed., São Paulo: Atlas, 2003, p. 376



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA

Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios

Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ (MF) N° 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém – Pará

Ademais, prorrogação de contrato não se confunde com a prorrogação prevista nas hipóteses do art. 57, § 1º e § 2º da Lei no. 8.666/93. Nesta há cabimento para prorrogação dos prazos para a execução do objeto contratado, quanto ao seu início, etapas de execução, conclusão ou entregas.⁴

Cabe salientar que a duração dos contratos não se confunde com a prorrogação dos mesmos. E ainda que a prorrogação do prazo de validade do contrato – estipulado em cláusula contratual, não se confunde com a prorrogação de prazo de etapas, de execução, de conclusão e entrega do objeto – o que implica na modificação do contrato. O caso de prorrogação de prazo e validade do contrato está prevista nos primeiros quatro incisos do art. 57, da Lei no. 8.666/93, enquanto a prorrogação dos prazos de execução, estão nos seis incisos do parágrafo primeiro desde mesmo artigo.⁵

O prazo de prorrogação pode ser igual ou inferior e até mesmo superior ao do contrato inicial, observadas a limitação do art. 57 da lei no. 8.666/93.⁶

Respalhando a o entendimento doutrinário supra, o Colendo Tribunal de Contas da União tem reconhecido a situação ora em exame, manifestando-se na forma a seguir:

Alteração de contratos e prorrogações de prazos de conclusão de serviços demanda, necessariamente, a celebração de termos aditivos, conforme art. 65 da Lei no. 8.666/93. Acórdão no. 2.194/2005 – TCU – 1ª Câmara

Resta, afirmar que eventual modificação sofrida no primitivo ajuste firmado entre as partes signatárias de contrato administrativo, não se enquadra na hipótese do parágrafo 1º, do art. 57, do Estatuto Licitatório, mas mera prorrogação, justificado e sem alterar as condições primeiramente fixadas.

Como se percebe no caso *sub examen*, a modificação se faz necessária, como conveniência da administração pública, para melhor atender as necessidades existentes, mormente as condições de adversidades que não decorrem da vontade das partes.

Consoante já externado alhures, merece se chamar a atenção, que a modificação que é apresentada, não altera o quantitativo fixado no quando da licitação. O que acontece que a modificação será implementada a partir do final da vigência do contrato em que já se impôs prorrogação. No entanto, e para todos os efeitos, ocorrerá uma modificação do contrato inicial que é a vigência do ajuste, sem perquirir o quantitativo e o preço até então praticados.

Como dito antes, o prazo prolongado se manifesta como necessário para o efetivo cumprimento do objeto do contrato, ou seja, a entrega da obra, percebendo o perigo inverso, caso seja paralisada a obra no estado que se encontra. Se o objeto não foi concluído, até mesmo pela razoabilidade, como pela natureza do

⁴ BERNARDO, William Harrison Cunha. Contrato Administrativos: uma análise acerca da duração e prorrogação dos contratos de execução continuada. Disponível em: <http://www.uj.com.br/artigos/texto.asp?id=3182>. Acessado em 09.12.2022

⁵ CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. Contrato Administrativo: desvinculação da vigência do crédito orçamentário e controvérsias acerca da reserva de dotação orçamentária. In. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, no. 1072, 8 junho 2006. Disponível em: <http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1072>. Acessado em 09.12.2022.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Licitações e Contratos. 11ª Ed., São Paulo: Malheiros, 1997, p. 197



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA

Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios

Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém – Pará

ajuste, faz-se necessária a segunda ou até outra prorrogação, até que seja entregue a obra totalmente concluída e apta para obter a sua função social.

Dentro deste contexto e o que mais conta nos autos, entendo que estão presentes os pressupostos exigidos no permissivo legal para a modificação contratual, portanto, o ato da administração pública encontra ressonância na lei, atendendo os princípios da legalidade, finalidade, economicidade, continuidade, dentre outros.

Neste cenário, ainda, vê-se como presente a economicidade, uma vez que um novel certame com esta mesma finalidade, implicará no aumentos de preço, em razão dos acréscimos que foram sofridos em produtos, pessoal e demais serviços.

A modificação pretendida deve ser materializada via novel Termo Aditivo, com a indicação de que não se trata da primeira modificação.

O princípio da publicidade devem ser atendido.

As demais condições editalícias devem ser observadas.

PELO EXPOSTO e tendo em vista o permissivo contido no § 1º do art. 57, da Lei no. 8.666/93, entendemos ser possível a alteração no primitivo ajuste celebrado entre as partes, concenente e tão somente a prorrogação do prazo, tudo conforme estabelecido na Nota Técnica no. 075/2022, devendo ser procedido o respectivo Termo Aditivo ao Contrato Administrativo no. 002/2022-SEMINFRA, firmado pelo MUNICIPIO DE SANTARÉM - SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA e a empresa ORLEANS VIAGENS E TURISMO LTDA, no prazo mencionado na já indicada Nota Técnica supra, além de serem atentadas outras cautelas de estilo, como a publicidade.

É nossa manifestação, *sub censura*.

Santarém (PA), 06 de Janeiro de 2023

ANTONIO EDER JOHN DE SOUSA COELHO
Advogado OAB/PA 4572 – CTJ/SEMINFRA