PARECER DA CONTROLADORIA INTERNA Nº 107/2021

Processo Licitatório: **1/2021-001-PMJ**
Modalidade: **CONVITE**
Objeto: **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO DE SISTEMA DE INFORMÁTICA PARA GESTÃO PÚBLICA, RECURSOS HUMANOS E TRIBUTOS, PARA ATENDER A PRFEITURA MUNICIPAL DE JACUNDÁ**
Assunto: Termo Aditivo de Prazo

A Controladoria Interna, representada pela Senhora Gabriela Zibetti, ocupante do Cargo em Provimento de Comissão de Controlador Interno do Poder Executivo do Município e Jacundá/PA, conforme Portaria nº 005/2021-GP, declara, para os devidos fins, junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, nos termos do art. 38, caput, da Lei nº 8.666/1993, que recebeu, em 22/12/2021, às 10h36min, para análise o **Processo Licitatório nº 1/2021-001-PMJ**, na modalidade **CONVITE**, devidamente autuado, numerado e rubricado, contendo páginas de 001 a 324, para prestação de serviços e fornecimento de licença de uso de sistema de informática para Gestão Pública, Recursos Humanos e Tributos, para atender a Prefeitura Municipal de Jacundá, quanto ao pedido de aditivo de prorrogação de prazo.

1. PRELIMINAR

Antes de se adentrar o mérito do presente Parecer, insta salientar que a condução da análise técnica desta Controladoria Interna encontra respaldo na Constituição Federal em seu art. 74[1], ratificada no artigo 71 da Constituição Estadual[2], no art. 279 do

[1] Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. ...

[2] Art. 71. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios (Ato Nº 23, de 16 de dezembro de 2020)[3], e na Lei Municipal nº 2.383/2005 (art. 2º).

Neste sentido, cabe ressalva à responsabilidade solidária do Controle Interno, só haverá responsabilização quando conhecendo a ilegalidade ou irregularidade não as informar ao Tribunal de Contas ao qual está vinculado, ferindo assim a atribuição constitucional de apoiar o Controle Externo.

Destaca-se que o Controlador Interno não é ordenador de despesas, sendo esta atribuição restrita ao gestor.

Assim, em razão do processo licitatório, em análise, implicar em realização de despesas, segue manifestação da Controladoria Interna.

2. DOCUMENTOS ANEXADOS NO PROCESSO

I. Documentos anteriores ao pedido em análise neste parecer, 001/294;

II. Ofício 539/2021-GP, pelo Secretário Municipal de Finanças e de Fazenda, Patrick Fábio Souza dos Santos (Portaria nº 010/2021-GP), e pela Secretária Municipal de Administração e Planejamento, Eliane Santos Pinheiro (Portaria nº 009/2021-GP), em 12/12/2021, encaminhado ao Prefeito, solicitando aditivo de prazo ao contrato nº 20210195[4] e 20210196[5], para prestação de serviços e fornecimento de licença de uso de sistema de informática para Gestão Pública, Recursos Humanos e Tributos, para atender

---

[3] Art. 279. Entende-se por Sistema de Controle Interno o conjunto de atividades de controle exercidas no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo Municipais, incluindo a administração direta e indireta, de forma integrada, compreendendo, particularmente, o controle: I - do cumprimento dos programas, metas e orçamentos e a observância da legislação e normas que orientam a atividade específica da unidade controlada, exercido diretamente pelos diversos níveis de chefia; II - da observância da legislação e normas gerais que regulam as atividades auxiliares, exercidas pelas diversas unidades da estrutura organizacional; III - do uso e guarda dos bens pertencentes ao ente municipal, exercido pelos órgãos próprios; IV - orçamentário e financeiro das receitas, exercido pelos órgãos dos Sistemas de Planejamento e Orçamento e de Contabilidade e Finanças; V - da eficiência da Administração Pública e a observância dos dispositivos constitucionais e legais, exercido pela própria unidade de Controle Interno. Parágrafo único. Os poderes e órgãos referidos no *caput* deste artigo deverão observar as disposições deste Regimento e as normas de padronização de procedimentos e rotinas estabelecidas no âmbito de cada poder ou órgão.

[4] CONTRATO Nº 20210195, firmado pela Unidade Gestora PREFEITURA MUNICIPAL DE JACUNDÁ (PMJ) e a empresa SISTEMAS INTELIGENTES E AUTOMAÇÃO PRODUTIVA LTDA (CNPJ **.166.632/0001-**), em 17/12/2021.

[5] CONTRATO Nº 20210196, firmado pela Unidade Gestora PREFEITURA MUNICIPAL DE JACUNDÁ (PMJ) e a empresa ASP AUTOMAÇÃO E PRODUTOS DE INFORMÁTICA LTDA (CNPJ **.288.268/0001-**), em 17/12/2021.

a Prefeitura Municipal de Jacundá, face à necessidade pública de continuidade dos serviços, informando que as empresas cumpriram regularmente a execução dos contratos, durante o exercício de 2021. No mesmo documento, consta autorização do Prefeito, para providências necessárias ao aditamento, fls. 295;

III. Declaração de Disponibilidade Orçamentária, firmada pelo Assessor Contábil, Ezequias da Silva Souza (CRC-PA nº 021316/O-8), em 16/12/2021, informando a existência de crédito orçamentário previsto na LOA/2022 (Lei Municipal nº 2.686/2021), bem como autorização para abertura de crédito suplementar (LDO/2022), sendo que as despesas serão suportadas pela seguinte dotação orçamentária, fls. 311:

- **Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Jacundá**
  - Unidade Orçamentária: Secretaria Municipal de Finanças e de Fazenda
  - Funcional programática: 04.122.0002.2.015 – Manutenção de Máquinas e Veículos
  - Categoria Econômica: 3.3.90.40.00 – Serviços de Tecnologia e Informação/Comunicação
  - Subelemento: 3.3.90.40.11 – Locação de Softwares
  - Fonte de Recurso: 15000000 (Recursos não vinculados de impostos)

III. Manifestação da empresa SISTEMAS INTELIGENTES E AUTOMAÇÃO PRODUTIVA LTDA ME (CNPJ **.166.632/0001-**), demonstrando interesse na prorrogação contratual, mantendo objeto, escoo e preço dos contratos, bem como as condições de habilitação, anexa certidões de regularidade fiscal e trabalhista das duas empresas (SIAP e ASP), fls. 297/313;

IV. Despacho de envio de autos à Assessoria Jurídica, firmado pelo Presidente da CPL, Igo Viana Silva (Portaria nº 496/2021-GP), em 16/12/2021, fls. 314;

V. Parecer jurídico nº 309/2021, firmado pelo Doutor Alexandre Domingues Guimarães (OAB/PA nº 1.148-B), em 17/12/2021, fls. 315/320, após relatório, analisa a prorrogação de prazo de contrato de serviço contínuo (art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993). Ao final, opina pela legalidade da alteração contratual, recomendando:

a) Acoste aos autos justificativa dos gestores para prorrogação pretendida, devendo asseverar a classificação da natureza contínua dos serviços elencados;
b) Remessa ao fiscal e gestor do contrato para emitirem relatório circunstanciado sobre a execução dos contratos que se pretende prorrogar;
c) Acoste aos autos prova da regularidade fiscal atualizada da pessoa jurídica;

d) Realize a publicação do extrato do termo aditivo na forma em que restou publicado termo de contrato;

e) Remessa à Controladoria Interna para análise;

VI. Termo de Justificativa firmado pelo Prefeito, Itonir Aparecido Tavares, em 17/12/2021, fls. 321;

VII. Relatório Circunstanciado de Execução Contratual, firmado pelo Fiscal do Contrato, Charles de Lima Pimentel (Portaria nº 025/2021-GP), fls. 322;

VIII. Despacho de envio de autos à CONTRIN, recebido em 22/12/2021, 10h36min.

É o relatório.

3. ANÁLISE DO MÉRITO DOS PEDIDOS

3.1 Regime Jurídico Administrativo aplicável ao caso em tela

O Regime Jurídico Administrativo é fundamentado, essencialmente, em dois princípios: a *supremacia* e a *indisponibilidade dos interesses públicos*, podendo ser resumido em duas palavras: PRERROGATIVAS e SUJEIÇÕES.

A determinação do regime jurídico aplicável à Administração Pública, em cada situação, é definida na Constituição Federal ou na Lei.

Note-se que o Direito Administrativo é ramo do direito público que estuda a função administrativa do Estado, bem como órgãos, entidades e agentes que a exercem.

Ainda, vale lembrar que as principais fontes são a lei, a jurisprudência, a doutrina e os costumes.

Dito isso, há que se lembrar que a Constituição Federal, em seu art. 37, traz princípios explícitos que norteiam a Administração Pública (*legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*) mas há os princípios implícitos de reconhecimento doutrinários e os princípios expressos na legislação infraconstitucional, podendo ser citados a *supremacia e indisponibilidade do interesse público*, *motivação* (art. 2º da Lei 9.784/1999), *segurança jurídica e proteção da confiança; razoabilidade e proporcionalidade* (art. 2º da Lei 9.784/1999), *autotutela* (Súmula STF 473).

No que tange às contratações públicas, a própria Constituição da República Federativa do Brasil, já define o regime jurídico administrativo (direito público) ao dispor que, *ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações* (CRFB/88, art. 37, XXI).

A normas gerais que regem os processos licitatórios estão expressas na Lei nº 8.666/1993, que, no *caput* do art. 3º, define a finalidade e os princípios norteadores:

> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

É importante ressaltar ainda que a licitação sempre é um procedimento formal vinculado (parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.666/1993):

> Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm **direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei**, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.
> Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza **ato administrativo formal**, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.

Feitas estas considerações iniciais, passa-se à análise dos incidentes levantados em fase de execução contratual (pedidos de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro).

3.2 Processo Administrativo. Contrato Administrativo de Serviço Continuado

Em regra, a duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários (caput do art. 57 da Lei nº 8.666/1993), mas a própria Lei de Licitações prevê exceções:

> Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:
> 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; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)
> III – (vetado)
> IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.
> V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

Também, a norma geral prevê a possibilidade de prorrogação de prazo, no §1º do citado art. 57:

> ...
> § 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:
> I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;
> II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;
> III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;
> IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;
> V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;
> VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.
> ...

Ainda, a norma geral é da prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato (§2º do art. 57).

> **<u>Acórdão 3010/2008-Segunda Câmara</u> | Relator: AUGUSTO SHERMAN**
> No caso de prorrogação *contratual,* o termo de *aditamento* deve ser providenciado até o *término* da *vigência* da avença originária. Transposta tal data, não será mais possível a prorrogação ou continuidade da execução, sendo considerado extinto o contrato.
> **<u>Acórdão 2569/2010-Primeira Câmara</u> | Relator: MARCOS BEMQUERER**
> No caso de prorrogação *contratual,* o termo de *aditamento* deve ser providenciado até o *término* da *vigência* da avença originária. Transposta tal data, não será mais possível a prorrogação ou continuidade da execução, sendo considerado extinto o contrato.

A Lei nº 8.666/1993 veda contrato com prazo de vigência por prazo indeterminado (§3º do art. 57).

No entanto, verifica-se que o parecerista jurídico, manifesta-se pela possibilidade de prorrogação de prazo contratual, por entender se tratar de serviço continuado, cabendo aplicação do art. 57, II, da Lei nº 8.6661993, fundamentando o posicionamento na doutrina e na jurisprudência.

Cumpre destacar que não há na Lei 8.666/1996 uma definição acerca do que se entende por serviço contínuo. A Instrução Normativa 05/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão[6], que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, apresenta o seguinte conceito:

> "Subseção II Dos Serviços Prestados de Forma Contínua e Não Contínua
> Art. 15. Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.
> Parágrafo único. A contratação de serviços prestados de forma contínua deverá observar os prazos previstos no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993" - (grifou-se).

No mesmo sentido é a orientação do TCU:

> **"Acórdão 10138/2017 Segunda Câmara** (Representação, Relator Ministra Ana Arraes)

[6] Atualmente, integrante do Ministério da Economia.

> Contrato Administrativo. Prorrogação de contrato. Serviços contínuos. Caracterização. O caráter contínuo de um serviço (art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993) é determinado por 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"[7].

Verifica-se que o objeto do contrato administrativo nº **20210195** é a prestação de serviço de licença de uso de sistema de informática, contendo dois itens (software recursos humanos; software tributário), por 12 meses cada, no valor total de R$72.000,00; enquanto que o do contrato administrativo nº **20210196** é a prestação de serviço de licença de uso de sistema de informática, contendo dois itens (licença de uso de software contábil; software contábil), por 12 meses cada, no valor total de R$96.000,00;

Desta forma, esta Controladoria Interna concorda da fundamentação legal defendida pelo douto parecerista jurídico, por verificar que se trata de serviço de duração continuada.

Desde que devidamente justificada, vislumbra-se a possibilidade de prorrogação da duração contratual, por se tratar de prestação de serviço mensal de fornecimento de licença para uso de sistemas de informática, com fulcro no princípio da continuidade do serviço público e no art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993.

Ressalta que é competência do parecerista jurídico atestar as minutas de edital e de contratos (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993), e, isso incluí o termo aditivo.

Neste ponto, cumpre destacar que, com fulcro no art. 38, VI, o parecer jurídico indica a norma, verifica a existência dos documentos que fundamentam os autos e referência à doutrina e a jurisprudência para assegurar a razoabilidade da tese que abraça, conforme do Professor Jacoby Fernandes, que alerta que, *no âmbito da estrita legalidade*

[7] TCU. Boletim de Jurisprudência nº. 201/2018

e da inversão da presunção da legitimidade que o art. 113 da Lei nº 8.666/1993 impôs aos que operam licitação e contratos, o parecer jurídico constrói o alicerce jurídico da motivação, para a decisão administrativa, cujo poder discricionário quanto à terceirização dos serviços compete ao Gestor Municipal, que se demonstra inclinado à contratação, desde o momento que assina o documento de oficialização da demanda e nos demais atos por ele firmados até a ratificação da inexigibilidade.

Cabe lembrar que, a autoridade pode divergir dos pareceres técnicos e jurídicos sendo obrigatória a motivação, que deve ser inserida nos autos[8].

A "transparência" que a sociedade reclama do processo decisório administrativo[9] traduzida juridicamente como o dever de fundamentar as decisões, demonstrando o elo entre a prática do ato e o interesse público mediato ou imediato.

Conforme visto no relatório, antes do término da vigência contratual, manifestação de interesse da empresa contratada, da empresa SISTEMAS INTELIGENTES E AUTOMAÇÃO PRODUTIVA LTDA ME (CNPJ **.166.632/0001-**), demonstrando interesse na prorrogação contratual, mantendo objeto, escopo e preço dos contratos, bem como as condições de habilitação, anexa certidões de regularidade fiscal e trabalhista das duas empresas (SIAP e ASP), fls. 297/313, bem como foi justificada a vantajosidade da prorrogação, autorizada pela autoridade competente.

4. CONCLUSÃO

Cumpre elucidar que a análise neste parecer se restringiu à verificação dos requisitos formais e os riscos quanto aos pedidos de aditivo de prorrogação de prazo do contrato nº 20210195 e 20210196.

---

[8] Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 012.201/2006-0. Acórdão 128/2009 - 2ª Câmara. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 06 fev. 2009, seção 1.

[9] A propósito, consulte: FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Direito dos Licitantes. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 1991, p. 93.

Destaca-se que a manifestação está baseada, exclusivamente, nos elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo ora analisado, não sendo possível adentrar na análise de conveniência e oportunidade do ato praticado, tampouco se manifestar, neste momento, sobre os impactos orçamentários-financeiros legalmente impostos.

Ressalta-se a necessidade de se ater às seguintes **recomendações** antes do envio dos autos para decisão da autoridade competente:

4.1 Anexe-se anuência à manifestação de interesse, pela empresa ASP AUMOMOÇÃO SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMÁTICA LTDA (CNPJ **.288.268/0001-**);

4.2 Acoste-se Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (art. 16, II, da Lei Complementar nº 101/2000), firmado pelo Ordenador de Despesa, em consonância com o planejamento orçamentário vigente em 2022, de forma a demonstrar a compatibilidade da atividade finalística com o PPA (2022-2025), conforme art. 57, I, da Lei nº 8666/1993;

4.3 Em caso de aditamento, publique-se os respectivos extratos;

4.4 Anexe-se comprovação de inserção de dados no Mural do TCM/PA e no Site Oficial da Prefeitura, para demonstração de cumprimento das regras de transparência pública e lei de acesso à informação.

5. CONCLUSÃO

O papel da Controladoria Interna é gerar informações para a tomada de decisão da Autoridade Competente, auxiliando-a na gestão de riscos, neste caso, como segunda linha de defesa. Logo, a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por esse motivo, as orientações apresentas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar posicionamento contrário ou diverso daquele emanado por esta Controladoria Interna.

Desta forma, a Controladoria Interna, observadas as recomendações e ressalvas exaras neste parecer, face ao *princípio da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público,* admite a possibilidade de lavratura do Termo Aditivo de Prorrogação de Prazo dos contratos nº 20210195 e 20210196 (com fulcro no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/1993) pelo prazo autorizado pela Autoridade.

Por derradeiro, ressalta-se que a discricionariedade, conferida pela Lei nº 8.666/1993, à Autoridade Competente para tomada de decisão tem como finalidade a busca da solução mais vantajosa para a Administração Pública, respeitando-se a supremacia e indisponibilidade do interesse público, e demais princípios que regem a Administração Pública (CRFB/88, art. 37, caput) e regrais legais aplicáveis ao caso.

Jacundá/PA, 22 de dezembro de 2021.

GABRIELA ZIBETTI:24990862899

Assinado de forma digital por GABRIELA ZIBETTI:24990862899
Dados: 2021.12.22 15:44:55 -03'00'

Gabriela Zibetti
Controlador Interno
Portaria nº 005/2021-GP