



# Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



## PARECER DA CONTROLADORIA INTERNA Nº 108/2021

Processo Licitatório: **6/2021-003PMJ**

Modalidade: **INEXIGIBILIDADE**

Objeto: **CONTRATAÇÃO DE ACESSORIA JURÍDICA VOLTADA ÀS ATIVIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEDIADA NA CAPITAL DO ESTADO, A FIM DE TRATAR DA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL NOS DIVERSOS SEGMENTOS DA JUSTIÇA, DEFESAS JUDICIAIS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS, PRESTANDO ACESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA COM ALTO NÍVEL DE ESPECIALIZAÇÃO NA CAPITAL DO ESTADO E NA CAPITAL DA REPÚBLICA, JUNTO AOS TRIBUNAIS JUDICIAIS, TRIBUNAIS DE CONTAS, ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA, DENTRE OUTROS.**

Assunto: **Solicitação de Termo Aditivo para Prorrogação de Prazo Contratual.**

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, a Lei nº 8.666/1993, que recebeu, em 23/12/2021, às 14h42min, o **Processo Licitatório nº 6/2021-003-PMJ**, com Volume Único, tendo folhas numeradas de 001/183, na modalidade **INEXIGIBILIDADE**, para contratação de assessoria jurídica voltada às atividades da administração pública sediada na capital do estado, a fim de tratar da representação judicial nos diversos segmentos da justiça, defesas judiciais nos tribunais de contas, prestando assessoria e consultoria jurídica com alto nível de especialização na capital do estado e na capital da república, junto aos tribunais judiciais, tribunais de contas, órgãos da administração pública direta e indireta, dentre outros, com solicitação de termo aditivo para prorrogação de prazo contratual.

### 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<sup>1</sup>, ratificada no artigo 71 da Constituição Estadual<sup>2</sup>, no art. 279 do Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios (Ato Nº 23, de 16 de dezembro de 2020)<sup>3</sup>, 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.

É o relatório.

## **2. DOCUMENTOS ANEXADOS NO PROCESSO**

---

<sup>1</sup> 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. ...

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.



I. Documentos anteriores ao pedido em análise neste parecer, 001/164;

II. Proposta Sintética de Aditivo Prestação de Serviços, apresentado pela empresa BRASIL DE CASTRO – SOCIEDADE DE ADVOGADOS S/S (CNPJ \*\*.293197/0001-\*\*), acostando comprovante de inscrição no cadastro nacional de contribuintes (CNPJ), Certificado de Regularidade do FGTS (validade 24/11/2021 a 23/12/2021), Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (validade 02/08/2021 a 28/01/2022), Certidão Negativa de Natureza Tributária e Não Tributária Estadual (validade de 02/08/2021 a 29/01/2022), Certidão Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (validade de 02/08/2021 a 29/01/2022), Certidão Conjunta Negativa Municipal (emitida em 17/11/2021, válida por 180 dias), Certidão Judicial Cível Negativa (validade 04/10/2021 a 12/01/2022), fls. 165/174;

III. Parecer Jurídico nº 0265/2021-PROJUR, firmado em Ezequias Mendes Maciel (OAB/PA 16.567), firmado em 13/12/2021, fls. 174/177;

IV. Termo de Autorização e Justificativa, firmado em 13/12/2021, fls. 178;

V. Termo Aditivo ao Contrato nº 2021000801, de 22/12/2021;

VI. Publicação do Extrato de Termo Aditivo ao Contrato nº 2021000801, na Edição 2893, de 23/12/2021, no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Pará, fls. 180/182;

VII. Despacho de envio de autos à Controladoria Interna, em 23/12/2021, fls. 183;

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.



# Prefeitura Municipal de Jacundá

## Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



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;



# Prefeitura Municipal de Jacundá

## Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



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).

**Acórdão 3010/2008-Segunda Câmara | 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.

**Acórdão 2569/2010-Primeira Câmara | 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, fls. 174/177, manifesta-se pela possibilidade de prorrogação de prazo contratual, por entender tratar-se de serviço continuado, na forma art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993, fundamentando o posicionamento na doutrina e na jurisprudência, recomendando: a) que a CPL chame o feito a ordem para organizar seus atos nos autos e renumere devidamente; b) acoste a justificativa e autorização na forma do art. 57, §4º; e c) remessa à Controladoria Interna para emissão de parecer; d) publicação na forma legal.

Cumprido 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<sup>4</sup>, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da

---

<sup>4</sup> Atualmente, integrante do Ministério da Economia.



# Prefeitura Municipal de Jacundá

## Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



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)

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”<sup>5</sup>.

No entanto, 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 inclui 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 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.

---

<sup>5</sup> TCU. Boletim de Jurisprudência nº. 201/2018



Cabe lembrar que, a autoridade pode divergir dos pareceres técnicos e jurídicos sendo obrigatória a motivação, que deve ser inserida nos autos<sup>6</sup>.

A “transparência” que a sociedade reclama do processo decisório administrativo<sup>7</sup> 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 das vigências contratuais, foi solicitada a manifestação de interesse da empresa contratada, que aceitou a prorrogação contratual dos contratos nº 20210001, bem como foi justificada a vantajosidade da prorrogação, com relatório da fiscal do contrato, e autorizada pela autoridade competente.

#### **4. CONCLUSÃO**

Cumprido elucidar que a análise neste parecer se restringiu à verificação dos requisitos formais e os riscos quanto ao pedido de aditivo de prorrogação de prazo do contrato nº 20210008.

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, assim legalmente impostos.

A natureza de serviço contínuo foi atestada pelo parecerista jurídico com fulcro no art. 57, II, da Lei 8.666/1993, ressaltando-se a necessidade de se ater às seguintes **recomendações**:

**4.1** Anexe-se Declaração de Disponibilidade Orçamentária, firmada pelo Parecerista Contábil, referente à LOA/2022;

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> A propósito, consulte: FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Direito dos Licitantes. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 1991, p. 93.



**4.2** 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;

**4.3** Notifique-se a empresa contratada para atualização de certidões de regularidade fiscal e trabalhista.

## **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 apresentadas 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, com base no parecer jurídico (fls. 174/177), admite-se a possibilidade de lavratura do Termo Aditivo de Prorrogação de Prazo do contrato nº 20210008, pelo prazo autorizado, reiterando-se e ratificando-se o teor do parecer nº 005/2021-CONTRIN.

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 regras legais aplicáveis ao caso.

É o parecer.

Jacundá/PA, 23 de dezembro de 2021.

**Gabriela Zibetti**  
Controlador Interno  
Portaria nº 005/2021-GP