



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA



PARECER JURÍDICO

EMENTA: 8º Termo Aditivo. Contrato Administrativo nº 20180154. Pregão nº 9/2017-006 SEMAD.

Objeto: Registro de Preços para contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, controle de acesso, copeiragem, preparo e distribuição de refeição, inclusive escolar, serviços de transporte e serviços de monitoramento escolar no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Consulta acerca da possibilidade jurídica de aditamento de prazo e valor.

Interessado: A própria Administração.

DO RELATÓRIO

Vem ao exame desta Assessoria Jurídica, o presente processo administrativo, que trata Registro de Preços que resultou na contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, controle de acesso, copeiragem, preparo e distribuição de refeição, inclusive escolar, serviços de transporte e serviços de monitoramento escolar no Município de Parauapebas, Estado do Pará, conforme especificações contidas nos autos.

Constam dos autos, que a Administração Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Educação-SEMED, intenciona proceder ao **8º aditamento do Contrato nº 20180154**, assinado com a **empresa COELFER EIRELI**.

Por meio do Relatório do Fiscal do Contrato, a SEMED justifica a necessidade da prorrogação do contrato nº **20180154**.

A Comissão Permanente de Licitação se manifestou, juntando aos autos, a minuta de contrato.

O Órgão Controlador opinou favoravelmente ao aditamento.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato nº **20180154**.

Sendo esta a síntese do essencial, segue o mérito.

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

RECEBEMOS

Em 13/07/2023
COMISSÃO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS
Cristina R. Cruz

[Handwritten signature]



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA



hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Registre-se que a realiza o de cota es e, posterior, análise dos preços   matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a SEMED, tendo esta total responsabilidade quanto   veracidade e lisura da pesquisa de preços apresentadas e a comprova o das condi es mais vantajosas para a Administra o, bem como se os quantitativos dos serviços a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria, coube   Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribui es conferidas pela Lei Municipal n  4.293/2005, tendo emitido Parecer Controle Interno, opinando pela continuidade do procedimento.

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

A SEMED solicita o aditamento de prazo e valor com fundamento no art. 57, II c/c a excepcionalidade prevista no parágrafo 4 , da Lei n  8.666/93, conforme justificativa apresentada no Memo. n  061/2023, afirmando que:

“A solicita o em epígrafe prov m da necessidade de atender a demanda solicitada por meio do Memorando n  05/2023-DAE, o qual encaminha a devida justificativa proveniente do Fiscal do contrato, que tem competência técnica para tal, estando os mesmos devidamente ratificado por este Ordenador de Despesas. Desta forma, segue abaixo, in verbis, a justificativa apresentada para atender o tratado pedido de aditivo. Considerando que o setor público passou por grandes desafios para se adaptar às novas mudanças exigidas pela situa o, redefinindo prioridades, canalizando e redirecionando as frentes de trabalhos para as urgências do momento, garantindo assim a funcionalidade dos órgãos públicos nesse novo cenário pand mico; A administra o pública quando do enfrentamento da pandemia teve que lidar não apenas com os seus impactos imediatos e localizados, mas também teve que considerar os impactos de maior dura o e ampliados, tornando fundamental considerar ainda nesta fase os processos de reabilita o, recupera o e reconstru o das condi es de vida e saúde. Os efeitos da Covid-19 combinaram crises econ micas, políticas e sanitárias, resultando em um efeito cascata, de propor es jamais vista antes. Nesse período o município teve que implementar medidas para o atendimento da nova realidade e necessidades que se apresentavam, o que por vezes, alterava a rotina de trabalho dos setores, implicando por exemplo em retardamento de algumas atividades, haja vista que foram priorizados a manuten o dos serviços considerados de caráter emergencial e essencial; Considerando também o incêndio ocorrido no prédio da prefeitura deste município em 29 de julho 2022, onde estava lotada a Secretaria Municipal de Educa o, que teve como consequência a interdi o do prédio e, por medida de segurança, todas as secretarias que ali estavam localizadas tiveram que desocup -lo. Dentre as consequências do ocorrido houve a paralisa o imediata de todas as atividades desempenhadas pelos servidores que ali trabalhavam, sem previsão de retorno, uma vez que a administra o necessitaria de tempo para realocar todas as secretarias para locais seguros e adequados. Todo esse cenário de pandemia, de um caos instalado em escala global, do incêndio que atingiu a Prefeitura Municipal de Parauapebas, se revelam como situa es excepcionais, que por certo escapa a previsibilidade de qualquer gestor de m dia prudência. Considerando o que dispõe a instru o normativa n  5 de 25 de maio de 2017: (...)Considerando o que dispõe o   4  no artigo 57, da Lei n  8.666/93 (...)Considerando que está em trâmite interno



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA



um novo processo licitatório regular para a contratação dos serviços aqui tratados, mas que diante de sua complexidade o qual exige estudos e levantamentos de dados de forma criteriosa afim de que haja o atendimento adequado e fidedigno da realidade atual, o que demanda certo tempo até a sua conclusão. Considerando que parte dos documentos que já haviam sido produzidos para realização do novo procedimento licitatório foram atingidos no incêndio ao norte mencionado, sendo necessário que os mesmos fossem confeccionados novamente. Considerando que o prazo de encerramento do contrato ora tratado se aproxima (23/02/2023). Ademais, restou emitida notificação à contratada com o escopo de cientificar a intenção da prorrogação do contrato, sendo que esta, anuiu com a proposta nos mesmos moldes iniciais, RESSALVADO o direito de reajuste e repactuação que serão tratados assim que a empresa protocolar a Convenção Coletiva de Trabalho do ano de 2023. Oportunamente, por preencher todos os requisitos legais e contratuais impostos como condições para prosseguimento do contrato, solicitamos a elaboração do requerido aditamento."

Para a prorrogação desses contratos, faz-se necessária, antes de tudo, a presença dos requisitos legais previstos no art. 57, inciso II e § 2º, quais sejam: limite de vigência total de 60 meses; preços e condições mais vantajosas para o ente público; justificção por escrito; e prévia autorização da autoridade competente. Nesse contexto, a regra a respeito da duração dos contratos deve ser adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, coincidindo com o ano civil.

No que se refere à prorrogação do contrato administrativo a Lei nº 8.666/93, preconiza o seguinte:

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

(...)

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. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Pelo que se observa do texto legal, a norma contida no *caput* determina que os contratos administrativos, em regra, só podem ter duração equivalente à vigência dos seus créditos orçamentários, excetuadas as situações enquadradas em uma das hipóteses dos incisos do dispositivo. Um desses casos é o dos serviços executados de forma contínua. Nos termos do inciso II, *caput*, acima transcrito, as avenças relativas a serviços contínuos podem ter duração de até 60 (sessenta) meses, contadas as respectivas prorrogações, desde que visem atingir preços condições mais vantajosas para Administração.

Partindo disso, é importante trazer o entendimento do Tribunal de Contas da União quanto à caracterização da natureza continuada dos serviços:

"Serviços de natureza contínua são serviços auxiliares e necessários a Administração no desempenho das respectivas atribuições. São aqueles que, se interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA



contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro. O que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros (...). Em processo próprio, deve a Administração definir e justificar quais outros serviços contínuos necessita para desenvolver as atividades que lhe são peculiares. (TCU. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 772)".

Consoante o entendimento do TCU, compete à própria entidade definir se um serviço, para ela, é de natureza contínua. Verificamos tal ocorrência quando da **afirmação da autoridade competente que definiu os serviços como essenciais e de natureza continuada.**

De outro modo, a aplicabilidade do § 4º requer a caracterização de situação excepcional, não bastando a simples aferição de vantagem econômica para a Administração, elemento próprio da hipótese contida no inc. II do art. 57. É preciso que reste demonstrada a ocorrência de um fato imprevisível que torne inviável a celebração de nova contratação via licitação, fazendo com que a prorrogação seja a melhor alternativa para evitar a solução de continuidade das atividades contratadas.

Essa condicionante foi confirmada pela 2ª Câmara do TCU, no Acórdão nº 429/10, ao determinar ao órgão jurisdicionado que *"utilize a faculdade prevista no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93 somente em caráter excepcional ou imprevisível, para atender fato estranho à vontade das partes, abstendo-se de realizá-la apenas com a justificativa de preços mais vantajosos à Administração"*.

Acerca do assunto, vejamos o que defende Joel Menezes de Niebuhr, quanto aos contratos de prestação de serviços a serem executados de forma contínua: *"(...) O inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93 prescreve que os contratos de prestação de serviços a serem executados de forma contínua podem ter a sua duração prorrogada até alcançarem 60 meses. Em complemento, o § 4º do mesmo art. 57 determina que tais contratos podem ser prorrogados ainda por outros doze meses em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior. Portanto, somando-se o prazo entabulado no inciso II e no §4º, ambos do art. 57 da Lei nº 8.666/93, os contratos de prestação de serviços contínuos podem estender-se por até 72 meses; 60 meses de modo ordinário e outros doze meses de modo extraordinário"*.

Diferente não é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

A prorrogação contratual por até mais doze meses aplicável a serviços contínuos, além do limite de sessenta meses previsto, somente é pertinente em situações excepcionais ou imprevisíveis, diante de fato estranho à vontade das partes, não sendo cabível sua adoção justificável apenas pela vantajosidade de preços à Administração. (TCU; Acórdão 1159/2008-Plenário; relator Marcos Vinícios Vilaça; sessão de 18.06.2008)

A pasta solicitante informa que está em trâmite um novo processo licitatório regular para a contratação dos serviços, objeto dos presente autos, contudo, diante de sua complexidade e a realidade atual, o referido processo demanda certo tempo até a sua conclusão. Ainda foi considerado que parte dos documentos que já haviam sido produzidos para realização do novo procedimento licitatório foram atingidos no incêndio que ocorreu no prédio da prefeitura da cidade, sendo necessário nova confecção dos documentos.

No entanto, a situação exposta poderá ser interpretada como falta de planejamento, uma vez que é sabido pelo gestor público, que o tempo para se concluir uma licitação até a efetiva assinatura do contrato, por vezes, ultrapassa o esperado, haja vista que podem haver intercorrências durante o processo, como impugnações, recursos ou judicialização do processo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA



É importante ressaltar que a deficiência ou falta de planejamento das contratações públicas pode comprometer a atuação da Administração, ou seja, a operacionalização das suas atividades fins, conforme já explanado pelo Plenário da Corte de Contas¹:

“(...) ausência de planejamento ou o planejamento deficiente resultam em ações ineficazes e ineficientes, desperdício de recursos e outras consequências igualmente contrárias ao interesse público”.

Como bem ponderou Renato Geraldo Mendes², (...) a nova visão está centrada na ideia de planejamento da contratação. Planejamento num sentido amplo e preciso. Dessa forma, a nova visão parte da certeza de que é o planejamento (fase interna) que condiciona todas as demais fases e etapas do processo e determina ou não o sucesso da contratação. Logo, ela é a mais importante de todas, e não a licitação ou o contrato, como se pensa e se afirma”.

A ausência ou deficiência no planejamento das aquisições públicas podem gerar graves prejuízos à Administração Pública. Esses prejuízos podem ser financeiros e, ainda, podem ser por afrontar princípios consagrados na Constituição, como a isonomia e a eficiência.

O planejamento das contratações públicas é tão importante que o legislador se preocupou em ascende-lo ao nível de princípio na nova legislação.

De todo modo, considerando que a secretaria sustenta que o objeto em questão é essencial e que não pode sofrer descontinuidade pois se trata de serviços de limpeza, asseio e conservação, controle de acesso, copeiragem, preparo e distribuição de refeição, inclusive escolar, serviços de transporte e serviços de monitoramento escolar, é que é muito importante gerenciar de forma efetiva os contratos, de modo que se inicie um novo processo licitatório em tempo hábil, tendo em vista a sua essencialidade.

Diante disso, é importante alertar mais uma vez que o que autoriza a alteração contratual aqui pretendida é a essencialidade do objeto que consiste na inconveniência da interrupção do fornecimento para atendimento ao interesse público e que paralisar esse fornecimento acarretará prejuízos muito maiores, portanto, deverá o gestor público atentar-se para a finalização do novo processo licitatório o mais breve possível. Ponderando que, na hipótese de identificação de desídia ou falta de planejamento, deverão ser apuradas as respectivas responsabilidades, mediante instauração do devido processo legal.

Desse modo, partindo-se do pressuposto da veracidade das informações fornecidas, sendo estas de inteira e exclusiva responsabilidade dos técnicos que a firmaram, parece estar demonstrada a necessidade da continuidade dos serviços contratados por meio da prorrogação do contrato nº 20180154, ante a situação do incêndio que, fatalmente, prejudicou o andamento do processo licitatório regular, no entanto, necessário a SEMED dar cumprimento à algumas recomendações deste assessoramento jurídico.

DAS RECOMENDAÇÕES

I - Diante dos esforços empreendidos pela SEMED para concluir o processo regular, recomenda-se que seja analisada pela equipe técnica se a prorrogação poderá ser condicionada, por razoável, ao tempo necessário ao desfecho do processo licitatório em curso, pois evidencia o manuseio cauteloso do art. 57, §4º, da Lei n. 8.666/93;

¹ Acórdão 886/2010 – TCU – Plenário

² MENDES, Renato Geraldo. Lei de licitações e Contratos – Notas e Comentários à Lei nº 8.666/93. 8.ed. Curitiba:Zênite, 2011.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA



II - Considerando que a Autoridade competente informa que o pretendido aditivo ficara condicionado a finaliza o do procedimento licitatório regular, que se encontra em trâmite interno, **recomenda-se que seja acrescida cláusula contratual de rescisão do contrato n  20180154, tão logo o novo processo seja concluído, mesmo antes do término desse pretendido;**

III - Por fim, para melhor instruir esse procedimento, recomenda-se **que** seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal, judicial e trabalhista juntadas aos autos; **que**, quando da emissão do aditivo, **sejam** devidamente atualizadas as certidões que, porventura, tenham o prazo de validade expirado; e **que** sejam conferidos com os originais, por servidor competente, todos os documentos que estiverem em cópia simples.

DA CONCLUSÃO

Ex positis, não vislumbramos óbice legal   celebra o do Termo Aditivo uma vez que tal prorroga o fora prevista no contrato administrativo, ***desde que devidamente autorizada pela autoridade competente e cumpridas as recomenda es desta Procuradoria.***

  o parecer que submetemos   considera o de Vossa Excelência, S. M. J.

Parauapebas/PA, 13 de fevereiro de 2023.


QU SIA DE MOURA BARROS
Assessora Jurídica de Procurador
Dec. 269/2017


CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA
Procuradora Adjunta do Município
Dec. 142/2023