



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO

Processo Licitatório nº 070/2019/FMS-CPL – PREGÃO Presencial nº 037/2019. Direito Administrativo. Licitação. Aditamento ao Contrato nº 20199285 – Prorrogação Contratual – Contrato de Digitalização de Documento e Sistema GED – FMS/SEFIN – Licitante: F C ALMEIDA GED Eireli - EPP. Embasamento legal: Art. 57, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993. Possibilidade.

O Município de Canaã dos Carajás, Estado do Pará, por intermédio de sua competente Comissão de Licitação, na pessoa de seu Ilustríssimo Presidente, submete à apreciação desta Procuradoria Geral do Município, Órgão de Assessoria e Consultoria Jurídica, conforme atribuições conferidas pelo art. 98-A, da Lei Orgânica do Município, o presente **PROCESSO LICITATÓRIO nº 070/2019/FMS-CPL – Modalidade: PREGÃO nº 037/2019 – Contrato nº 20199285 (fls. 504/510)**, na qual se requer análise jurídica acerca da legalidade do Aditamento do Instrumento Contratual referente à *Contratação de empresa especializada para digitalização de documento com fornecimento de Sistema de Gestão Eletrônica de Documentos (GED), para atender as necessidades do Fundo Municipal de Saúde e Secretaria de Finanças no município de Canaã dos Carajás, Estado do Pará - da vencedora do certame: F C ALMEIDA GED EIRELI - EPP*, em virtude da Solicitação de Aditivo Contratual por prorrogação de prazo realizado pela Secretária Municipal de Saúde (SEMSA) (fls. 592/596), atendendo a manifestação expressa – Justificativa de Aditivo do Fiscal de Contrato (fls. 604/605).

I. SÍNTESE FÁTICA

Versam os presentes autos acerca da análise da legalidade do Aditivo de Contrato com escopo de Prorrogação de prazo decorrentes do Processo Licitatório nº 070/2019/FMS-CPL, modalidade Pregão Presencial nº 037/2019, **CONTRATO nº 20199285** (fls. 504/510), firmado entre o Fundo Municipal de Saúde de Canaã dos Carajás/PA e a licitante *F C ALMEIDA GED EIRELI - EPP*.



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

É de enorme prudência, também destacar, que o Processo Licitatório em epígrafe chegou à Procuradoria Geral do Município para análise do 2º Aditivo apenas uma Pasta nº 02, contendo as folhas numeradas de 367 a 613.

Ademais, a Solicitação de Aditivo (fls. 592/596) sob análise, estão instruídas com as seguintes documentações: Notificação de Prorrogação Contratual (fls. 583); Aceite da Contratada (fls. 584); Cotação de Preços e Mapa de Apuração de Preços (fls. 586/591) da qual nos isentamos de responsabilidade por sua elaboração; Declaração de Adequação Orçamentária (fls. 597/601); Termo de Autorização da Autoridade Competente (fls. 602); Manifestação Expressa do Fiscal de Contrato (fls. 604/605); Cronograma de Execução Contratual (fls. 603); CND Federal, Estadual, Municipal, Certificado de Regularidade do FGTS e CND Trabalhista (fls. 606/611); minuta do Termo Aditivo (fls. 612).

Era o que cumpria relatar, passaremos aos fundamentos do PARECER.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.a. Preliminares:

Prefacialmente, assevere-se, a presente manifestação tem por referência os elementos constantes dos autos do Processo Administrativo em epígrafe. Compete a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo possível adentrar a análise da conveniência e da oportunidade da prática de atos administrativos, e nem ainda, manifestar-se sobre os aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de total responsabilidade da Administração.

Nesse sentido, é preciosa a lição doutrinária dos mestres Egom Bockmam Moreira e Fernando Vernalha Guimarães (*LGL e RDC 2005, p. 262*), assente que, “o exame a ser procedido pela assessoria deve ser jurídico *stricto sensu*. Não é adequado que o assessor jurídico, no manejo de sua competência técnica específica, pretenda aventurar-se em outras searas, expondo motivos pertinentes à expertise do objeto da licitação ou



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

quanto à conveniência e oportunidade dela, ou mesmo, quanto a critérios técnicos de composição de custos e execução de contratos. O jurista só pode analisar os aspectos jurídicos do instrumento convocatório.”

Ademais, adverte-se, sobre a possível responsabilidade do Parecerista nos referidos processos, vejamos!

Consoante o entendimento da Corte, a natureza vinculante de pareceres jurídicos em matéria de licitações somente se revela quando o órgão técnico reprova a prática do ato sob exame. Cita-se excerto do voto proferido pela Min. Cármen Lúcia, nos autos do MS 29.137/DF:

“É certo que, em matéria de licitações e contratos administrativos, a manifestação dos órgãos de assessoria jurídica não se limita à mera opinião, mas à aprovação ou rejeição da proposta. Contudo, embora seja obrigatória a submissão do contrato e, eventualmente, de seu termo aditivo, ao exame de legalidade pelo órgão de assessoria jurídica, sua manifestação favorável não ganha contorno de vinculatividade capaz de subordinar a atuação do gestor público, compelindo-o a praticar o ato. Por outro lado, se o parecer técnico-jurídico for desfavorável, seu teor vincula o gestor público, impedindo-o de celebrar o ajuste ou tornando-o exclusivamente responsável pelos danos que dele possam advir. Ao contrário do que pretende fazer crer o Impetrante, a natureza vinculante de pareceres jurídicos em matéria de licitações somente se revela quando o órgão técnico aponta a existência de vício formal ou material que impeça ou desaconselhe à prática do ato, situação diversa da descrita nesta ação, pois, segundo exame do Tribunal de Contas da União, o gestor público podia, ou mesmo devia, dissentir e recusar-se a realizar o aditivo contratual. Embora a aprovação do ato pela assessoria jurídica não vincule o Administrador a ponto de substituí-lo em seu juízo de valor, isso não significa que o parecerista é absolutamente isento de responsabilidade sobre suas manifestações. Se a prática do ato administrativo está lastreada em manifestação favorável da unidade técnica, há convergência de entendimentos e, em certa medida, compartilhamento de poder decisório entre o Administrador e o parecerista, pelo que se tornam mutuamente responsáveis pelos danos que possam causar ao erário. Dúvidas não remanescem sobre a inexistência de imunidade absoluta do advogado público com relação às manifestações jurídicas emitidas em processos administrativos, razão pela qual podem ser chamados a prestar esclarecimentos ao órgão de controle externo e, eventualmente, ser responsabilizados por seus atos em caso de culpa, omissão ou erro grosseiro.” (MS 29137, Relatora Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 28.02.2013).

É esse o entendimento pacífico na jurisprudência desta Corte. A propósito, cito o voto proferido pelo Min. Marco Aurélio, relator do MS 24.584, ao denegar a ordem pleiteada por procuradores federais para não prestar



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

esclarecimentos face ao Tribunal de Contas da União em virtude de pareceres por eles emitidos. Em que pese tenha havido posterior desistência nos autos, o relator fundamentou seu entendimento nos seguintes termos:

“A imunidade profissional do corpo jurídico – artigo 133 da Constituição Federal – não pode ser confundida com indenidade. Fica sujeita, na Administração Pública, aos termos da lei, às balizas ditadas pelos princípios da legalidade e da eficiência. Dominando a arte do Direito, os profissionais das leis também respondem pelos atos que pratiquem. Antecipadamente, não podem gozar da proteção mandamental da impetração para eximirem-se dos riscos da investigação administrativa. Longe estão de deter, em generalização nefasta, em generalização a todos os títulos inaceitável, imperdoável, o direito líquido e certo de serem excluídos de processo que busca apurar, simplesmente apurar, simplesmente esclarecer a ocorrência ou não de desvio de conduta. Pesando dúvidas sobre os contratos por eles aprovados quanto à legalidade estrita, à lisura comportamental, tão reclamada quando se atua no setor público, deverão, em prol da mudança dos tempos e da segurança jurídica, defender-se.” (MS 24584, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe 20-06-2008).

Assim, assiste razão à Advocacia Geral da União ao afirmar que *“excepcionalmente, todavia, independentemente da discussão referente à natureza jurídica do parecer exarado com base no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, há possibilidade de responsabilização, desde que demonstrada à existência de dolo (má-fé) ou culpa grave”*, embora não seja devido o alcance pretendido a este último elemento.

Como visto, as hipóteses de responsabilização do Advogado Público pela elaboração de pareceres jurídicos em matéria de licitações e contratos são aquelas em que estão configurados dolo ou culpa grave. Portanto, é mister enfatizar que diante da presente análise, se porventura existir questões de ordem técnica-administrativa ou até ausência de planejamento técnico ou inconsistência em planilhas que culminou no presente aditivo, não é de responsabilidade do presente Parecerista.



Estado do Pará
Govorno do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

II.b. Fundamentos do Parecer:

No mérito, a apreciação da questão passa, necessariamente, por um ponto primordial, que é a evidência de que os serviços, ora analisados, possuem natureza jurídica *contínua*, para que então, se aplique o *art. 57 da Lei n.º 8.666/93*.

Desta feita, saliente-se, o *inciso II do art. 57 da Lei n.º 8.666/93*, prevê a possibilidade de prorrogar a duração de contratos cujo objeto seja a *execução de serviços contínuos*, em até sessenta meses.

Não obstante isso, a Lei de Licitações não apresenta um conceito específico para a expressão “*serviços contínuos*”. No entanto, a conceituação, formou-se a partir de normas infralegais e entendimentos doutrinário e jurisprudencial, consenso de que à caracterização de um serviço, como contínuo, requer a demonstração de sua *essencialidade e habitualidade* para o Contratante, *in casu*, Administração Pública.

Assim, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é *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.*” (TCU. Acórdão n.º 132/2008 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008).

Assim, no quesito *essencialidade*, atrela-se à necessidade de existência e manutenção do contrato, pelo fato de eventual paralisação da atividade contratada implicar em prejuízo ao exercício das atividades da Administração contratante, isto é, afetará diretamente o cumprimento da missão institucional. No presente caso, a *essencialidade* resta evidenciada na justificativa apontada pela Gestora do FMS, onde assevera na Solicitação de Aditivo que o serviço



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

ora demandado, é singular ao Fundo possuindo natureza de serviço continuado, pois é necessária à gestão da documentação governamental e de rotina administrativa, inclusive, subsidiar a transparência, o que tem sido efetuada com grande e elevada frequência, principalmente nesse período de Pandemia de COVID 19, face a ampliação do atendimento da população, sendo indispensável a prestação desse serviço público, e mais, é imperioso a sua prestação ininterrupta. Ademais, avaliando as cotações de preços (*fls. 586/591, da qual nos isentamos de responsabilidade por sua elaboração*), destaca-se, os valores apontados pela continuidade são compatíveis com o praticado no mercado, inclusive, apresenta-se, como mais vantajoso economicamente à Administração Pública, que a realização de contratação por um novo processo, especialmente quando o prazo de execução é irrisório.

A habitualidade enseja na necessidade da atividade ser prestada mediante contratação de terceiros de modo permanente, já que não há na estrutura governamental do FMS com suporte técnico e equipamentos eficientes para tal serviço, assim, fica economicamente viável a execução indireta, já que é indispensável.

Frise-se, os doutrinadores da seara do Direito Administrativo costumam apontar diversos requisitos para prorrogação dos contratos de natureza continuada com algumas especificidades e divergências entre eles. Contudo, de modo geral, é possível sistematizá-los a partir das orientações do Tribunal de Contas da União (2010), que dispõe ser necessário para toda e qualquer prorrogação de prazo contratual, que no mínimo, se observe os seguintes pressupostos:

- a) existência de previsão para prorrogação no edital e no contrato;*
- b) objeto e escopo dos contratos inalterados pela prorrogação;*
- c) interesse da Administração e do contratado declarados expressamente;*
- d) vantajosidade da prorrogação devidamente justificada nos autos do processo administrativo;*
- e) manutenção das condições de habilitação pelo contratado;*
- f) preço contratado compatível com o mercado fornecedor do objeto contratado.*



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

Ademais, a Solicitação de Prorrogação Contratual (fls. 592/596) feita pela Gestora do Fundo Municipal de Saúde encontra-se, compatível aos critérios supramencionado, entretanto, passível da prorrogação desejada.

Entretanto, a Procuradoria Geral do Município OPINA *favoravelmente* à realização do Aditivo por Prorrogação de Prazo, por ser observado à existência de previsão editalícia e contratual da prorrogação, manutenção das condições de habilitação da contratada, permanecendo inalterados o objeto e escopo do contrato e as demais cláusulas contratuais, e, justificado a vantajosidade da continuidade do contrato, certificada pelo interesse da Administração e da contratada, destacando-se, que os valores apontados permanecem inalterados, vantajosos econômica e financeiramente à Contratante, justificado pelas Cotações de preços (fls. 586/591), da qual nos isentamos da responsabilidade por sua elaboração, destacando-se, que os valores apontados são compatíveis com o praticado no mercado, inclusive, pode-se dizer, melhores, já que ofertam uma economia razoável à Administração Pública, e mais, a contratação não excedeu ao prazo legal. Grifou-se!

Ressalte-se, novamente, que a despesa tem Dotação Orçamentária específica e não comprometerá o Orçamento, conforme atesta os documentos acostados aos autos (fls. 597/601). Ademais, o referido Aditivo está Autorizado pela Autoridade competente (fls. 602).

Ainda é importante destacar que esta Procuradoria não tem o condão de verificar a regularidade operacional do cumprimento das disposições contratuais e seus desdobramentos como a realização de aditivos contratuais de aumento/supressão de quantitativos bem como de prorrogação de prazo, sendo de total incumbência e responsabilidade do Ordenador de Despesa vinculado a contratação acautelarem-se para não acarretar má aplicação do dinheiro público e dano ao erário sob pena de responsabilização civil e penal, conforme dispõe o *art.58, inciso III c/c art. 67, § 1º, c/c art. 82 da Lei 8.666/93, in verbis:*



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

III – fiscalizar-lhes a execução;

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidia-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Art. 82. Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se as sanções previstas nesta lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar.

Por todo o exposto, OPINA-SE, pela possibilidade jurídica da realização do Aditivo Contratual, devendo ser providenciada às respectivas publicações dos atos necessários, em especial do Termo de Aditivo Contratual em análise (2º Aditivo), após a assinatura do instrumento.

III. CONCLUSÃO

POR FIM, conclui-se, salientando que a presente manifestação *OPINATIVA*, respeita todo e qualquer entendimento diverso, e, está pautada sob o prisma estritamente jurídico, ocasião que em momento algum adentramos na análise da conveniência e oportunidade dos atos administrativos praticados no âmbito da municipalidade, nem mesmo analisamos aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, de sorte que, salvo entendimento em contrário, não há óbice



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

legal quanto ao prosseguimento do presente Aditivo desde que respeitados os argumentos aqui expostos, bem como, a minuta do quarto Termo de Aditivo Contratual (fls. 612).

Ademais, orienta-se ainda o encaminhamento dos autos à Controladoria Geral Interna do Município, consoante assevera o *art. 31 da Constituição Federal c/c art. 26, I e VI, alínea p, da Lei Municipal nº 624/2014*, para que, na qualidade de Agente de Apoio ao Controle Externo na fiscalização do município, promova a análise do procedimento quanto à regularidade orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, e, caso a manifestação seja favorável, proceda-se *incontinenti* com a publicação do referido Termo Aditivo no Diário Oficial do Município, em atendimento aos dispositivos legais estampados na Lei Federal nº 8.666/93.

É o Parecer, *S.M.J.*

Remeto às considerações superiores.

Canaã dos Carajás/PA, 09 de Setembro de 2020.

HUGO LEONARDO DE FARIA
Procurador Geral do Município de Canaã dos Carajás/PA
OAB/PA 11.063-B