
PARECER JURÍDICO Nº 075/2024- SEMSA

INTERESSADO: Comissão de Contratação – SEMSA.

ASSUNTO: Licitação – ADESÃO ATA – AD

PROCESSO Nº 004/2023 – CPL – SEMSA - AD

OBJETO: 3º TERMO ADITIVO DE PRORROGAÇÃO DOS PRAZOS DE EXECUÇÃO E CONTRATUAL DO CONTRATO Nº 076/2023 – SEMSA , que visa A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA, COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS E EQUIPAMENTOS NECESSARIOS PARA REFORMA, ADEQUAÇÃO, MANUTENÇÃO E REPAROS DO HOSPITAL E MATERNIDADE SANTANA.

I - RELATÓRIO

O Município de IGARAPÉ-MIRI, por intermédio do Secretário Municipal de Saúde, submete à apreciação desta Procuradoria Jurídica o presente processo licitatório, no qual se requer análise jurídica acerca da legalidade da legalidade e possibilidade de se aditivar pela segunda vez o contrato administrativo nº **076/2023 – CPL/SEMSA**, firmado com a empresa **AZUL CONSTRUÇÕES LTDA**, cujo objeto é “**CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA, COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS E EQUIPAMENTOS NECESSARIOS PARA REFORMA, ADEQUAÇÃO, MANUTENÇÃO E REPAROS DO HOSPITAL E MATERNIDADE SANTANA**”, a partir da realização da **ADESÃO DE ATA 004.2023 – CPL/SEMSA/AD**.

Verifica-se que 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.

Oportunamente, após análises técnicas, vamos analisar da parte interna na qual o processo licitatório está instruído, até o presente momento, com:

- Capa
- Ofício do Fiscal de Contrato – SEMSA
- Contrato administrativo do 2º aditivo
- Pedido da empresa quanto ao aditivo

-
- Justificativa do Setor de Engenharia
 - Cronograma físico-financeira (readequado)
 - Dotação Orçamentaria e Financeira
 - Portaria Municipal nº 088/2024 com designação do Agente Contratação
 - Termo de Autuação do procedimento de prorrogação com a devida Justificativa
 - Minutas do 3º termo aditivo.

A empresa interessada, por sua vez também acostou ao requerimento certidões positivas com efeitos Negativos e Negativa de débitos relativos aos tributos federais e estaduais, bem como as de FGTS e Municipal, Dividas Ativas da União, Estado, Civil e CREA.

Após recebimento dos pedidos formulados pelo senhor Agente de Contratação vieram os autos a esta procuradoria.

É o relatório. Passo a opinar.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA.

Cumpra por primeiro ressaltar que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o objetivo de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões.

Destaca-se que o exame a ser realizado pelo presente possui extrema relevância e exige uma avaliação acurada da norma e dos fatos apresentados, pois inclusive os órgãos fiscalizadores do Poder Público possuem especial enfoque na análise sobre os fundamentos aplicados em alterações contratuais decorrentes de licitações, com o intuito de coibir a mácula aos princípios constitucionais do caput do artigo 37 da Carta Magna. Pois bem. É sabido que a Administração Pública somente pode realizar obras, serviços, compras e alienações mediante processo de licitação pública, conforme disposto no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: XXI - 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.

Da leitura do referido dispositivo é possível identificar na redação constitucional a possibilidade de modificação do contrato com a finalidade precípua de evitar o enriquecimento sem causa, assegurando a equivalência entre o encargo e a remuneração através do restabelecimento do equilíbrio contratual porventura alterado durante a sua execução.

Pois bem, o contrato administrativo nº **076/2023 – CPL/SEMSA**, firmado com a empresa **AZUL CONSTRUÇÕES LTDA**, cujo objeto é **“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA, COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS E EQUIPAMENTOS NECESSARIOS PARA REFORMA, ADEQUAÇÃO, MANUTENÇÃO E REPAROS DO HOSPITAL E MATERNIDADE SANTANA”**, a partir da realização da ADESÃO DE ATA 004/2023 – CPL/SEMSA/TP.

Ocorre que o supracitado contrato do 2º termo aditivo tem seu prazo de vigência em vias de terminar. Assim, considerando que houve a JUSTIFICATIVA da empresa e autorizado pela equipe técnica de Engenharia constatado o atraso para que a obra em questão tivesse seu curso regular e fosse concluída dentro do prazo contratual inicial.

Pois bem, no presente caso, aparentemente se denota interesse na continuidade do mesmo para a sua conclusão, ante a relevância desta contratação para o Município de Igarapé-Miri/PA, e ainda será mantido o equilíbrio contratual, já que não importará em oneração a este Município, o que se infere a manutenção do caráter vantajoso para a administração municipal, pelo que se demonstra viável a possibilidade da prorrogação pelo prazo de 150 (cento e Cinquenta) dias, para que seja concluída a obra neste período referido.

Os contratos regidos pela Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos) poderão ser prorrogados com base nessa lei federal mesmo após a revogação da norma; e serão regidos pela lei revogada durante todo o seu prazo original ou prorrogado.

A Lei nº 8.666/93 admite a prorrogação dos contratos administrativos, excepcionalmente, nas hipóteses elencadas no art. 57. Entre elas, tem se a possibilidade de prorrogação dos contratos de obras. Para a prorrogação desses contratos, faz-se necessária, antes de tudo, a presença dos requisitos legais previstos no art. 57, II e § 2º, in verbis:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos

respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: (...) § 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: (...)

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato; (...)

§ 2º. Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato. (...)

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...)

II - por acordo das partes: (...)

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.(grifou-se)

Segundo consta nos autos do processo, há interesse das partes na manutenção na conclusão do referido objeto. E, ainda, a manutenção do preço praticado se mostra economicamente mais vantajosa para a administração, bem como respeita aos limites estabelecidos no art. 65, §1º da Lei 8666/93. Assim, infere-se que pelas razões a seguir que é viável e justificada a prorrogação da vigência do contrato supracitado:

a) A continuidade na execução do objeto já contratado minimizaria custos e tempo, já que seria mais dispendioso realizar nova licitação, evitando reajustes de preços que poderiam gerar custos à Administração Pública, além de atrasar mais ainda a conclusão do objeto contratado;

b) Sob o ponto de vista legal, o art. 57, § 1º, inciso II, da Lei 8.666/93, prevê que os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada à manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, o que se dá diante do inciso II, que trata sobre a ocorrência de caso fortuito. Assim, sua prorrogação, estaria amparada pelo dispositivo legal retrocitado.

Outrossim, torna-se a salientar que o valor global do contrato estará respeitando o limite do § 1º do artigo 65 da Lei das Licitações, já que sequer haverá alteração de valores, não havendo nenhum óbice aparente à legalidade do Aditivo pretendido, necessitando da autorização prévia da autoridade competente para tanto, como expressamente disposto em lei.

Ora, a satisfação de determinadas necessidades estatais pressupõe a utilização de mecanismos próprios e inerentes ao regime privado, subordinados inevitavelmente a mecanismos de mercado. As características da estruturação empresarial conduzem à impossibilidade de aplicar o regime de direito público, eis que isso acarretaria a supressão do regime de mercado que dá identidade a contratação ou o desequilíbrio econômico que inviabilizaria a empresa privada.

Quanto aos requisitos para prorrogação, andemos a cada um em separado; Primeiro: há manifestação positiva de vontade do contratado e Segundo: há justificativa e prévia autorização nos termos do art. 57, § 2º, da Lei nº 8.666/93. Assim, atende aos requisitos de interesse.

Verifica-se que o requerimento formulado se restringe a prorrogação de prazo, sem aditamento de seu valor, demonstrando vantagem a administração.

O Tribunal de Contas da União, conforme a sua jurisprudência (Decisão nº 473/1999 - Plenário) determina a observância do disposto no art. 57, inciso II, da lei nº 8.666, de 1993, somente se permitindo prorrogação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua por iguais e sucessivos períodos, desde que sejam obtidos preços e condições mais vantajosas para a Administração.

Quanto à possibilidade de prorrogação, tendo em vista a previsibilidade encartada no próprio contrato. A indagação de ser ou não um serviço contínuo é tênue; todavia, de acordo com a justificativa colacionada parece ser válida a prorrogação, nos termos do entendimento do TCU acima exposto.

Conforme dispõe o § 2º, do art. 57, da Lei nº 8.666, de 1993, toda prorrogação de prazo deve ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para

celebrar o contrato. Verifica-se dos autos que o dispositivo foi cumprido pela autoridade competente.

Foi confirmada a existência de dotação orçamentária em anexo para cobertura das despesas oriundas da celebração do Termo Aditivo que se pretende firmar, conforme exigência do inciso II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993.

De acordo com a documentação que instrui o expediente, constata-se que a empresa possui todas as certidões, e conforme determina a Lei nº 8.666/93, o Col. TCU (Acórdão n. 1.054/2012 - Plenário) e o Núcleo de Controle Interno deste Regional (C.I. n. 100/2012), a CNDT é exigível tanto na fase licitatória quanto na execução contratual para fins de pagamento.

As exigências relacionadas à regularidade fiscal estão estabelecidas na Lei nº 8.666/93, inciso IV do art. 27 e no inciso V do art. 29, sendo que o inciso XIII do art. 55 determina a manutenção de o contratado manter, durante a execução do contrato, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. No mesmo sentido a redação da Súmula 331/TST, incisos IV e V.

A Secretaria de Planejamento, **através da Engenheira Glaucia Melina** informa que entende ser conveniente, vantajosa e necessária a continuidade dos serviços, mediante prorrogação do contrato, uma vez que se manterão os preços praticados no último período acordado e que tais preços encontram-se compatíveis com os praticados pelo mercado.

Em respeito ao princípio da motivação, esta Assessoria Jurídica passa a tecer as razões que ensejarão sua decisão. Sopesando as informações dos autos e de acordo com o setor responsável pelo contrato, a continuidade do ajuste mostra-se favorável e vantajosa para Contratante (Administração Pública), porquanto a prorrogação evitaria elaboração de novo certame, com todas as suas especificações, detalhes e delongas (tempo, material, pessoal etc.), a paralisação do cronograma dos serviços previamente estabelecido e programado pela Administração, já que tais serviços se destinam aos serviços comuns de Engenharia como reforma e reparos ao Hospital e Maternidade Santana, acarretar-lhe-ia significativos prejuízos, contrariando os princípios da eficiência, da economicidade, da celeridade, da moralidade e da probidade, pilares da Administração Pública.

E de fato de se verificar a importância dos serviços para a manutenção e adequação do espaço, com objetivo de estruturar as dependências do referido hospital com único objetivo de se adequar para atender melhor a população urbana e rural. O município por anos não possuía um

contrato com empresa para reparos e manutenção, e nesse momento suspender ou interromper os serviços, geraria um custo muito alto, fora o curto prazo para se abrir um novo processo de licitação.

Nesse sentido, essa assessoria entende ser necessário a 3ª prorrogação de contrato de execução do referido processo, pois se trata de uma demanda de urgência e necessária a população de Igarapé-Miri, que por anos vem sofrendo sem manutenção e reparos do prédio do único hospital que atende uma população de 68 mil habitantes.

Verificando os autos se ver que o contratado apresenta certidão positiva com efeitos negativos aos Tributos Federais a da Dívida Ativa da União, certidão negativa de débitos trabalhistas, certidão negativa de natureza tributária e não tributária. Certidões essas que são suficientes, mas que certificam que a empresa esta em dias com suas obrigações.

Por outro lado, a prorrogação do contrato cumprirá sua função social (art. 421 do Código Civil c/c art. 54 da Lei nº 8.666/093), seja porque a Contratada continuará exercer suas atividades sociais, gerando empregos e receita, dentre outros, seja porque esta (receita) poderá ser revertida em pagamento do CREDITO TRIBUTARIO originário da acima citada, o que até então se mostrava de difícil solução, e que por certo também ensejará a efetividade da Justiça.

Na esteira deste entendimento e dada à especificidade da matéria em tela, esta Assessoria Jurídica entende, s.m.j, que o contrato poderá ser prorrogado, de modo que, pelo parecer da própria Engenheira fiscal do contrato Glaucia Melina, afirma que É FAVORAVEL AO ADITIVO.

Nessa esteira de entendimento, soma-se a lição de Luciano Ferraz: "O Direito Administrativo é o direito da cidadania". A frase que se acaba de lançar tem a intenção de colocar em xeque as clássicas lições, que, há tempos, conceituam-no - o Direito Administrativo - como direito centrado na Administração Pública e não no cidadão. Anuncia-se uma quarta geração de direitos, a que Paulo Bonavides intitula direitos genuínos da democracia participativa.

O Direito Administrativo neste passo encontra-se permeado pela noção de vinculação ao Direito, em substituição à vinculação à lei, conforme diretriz das modernas cartas constitucionais principiológicas. Tais documentos elevam à sede de princípio jurídico o valor democrático, como decorrência mesmo de um novo modelo de Estado - Estado Democrático de Direito: a democracia deixa de ser apenas garantida pela perspectiva tradicional, a representativa, para coroar-se também como democracia direta, participativa. (...)

Assim sendo, é preciso considerar que não só o princípio da legalidade rege os movimentos da Administração Pública, tampouco que ele se coloca em posição de superioridade em relação aos demais princípios jurídicos (moralidade, eficiência, razoabilidade). Lei não é necessariamente sinônimo de Direito. Direito necessariamente não é sinônimo de lei.

Por isso, entende-se superada a perspectiva de que a atividade legislativa é pressuposto à atuação da Administração Pública: na Administração Pública é possível fazer não só o que a lei autoriza, mas também o que o Direito (conjunto de princípios e regras = conjunto de normas jurídicas) permite. É que administrar em tempos modernos é tarefa bem mais complexa do que simplesmente aplicar a lei ex-officio. É realizar direitos fundamentais em plenitude e garanti-los em face dos inevitáveis arbítrios do poder, seja quem for o seu exercente.(...)

Sabe-se também a observância da legalidade, na quadra atual da Teoria Geral do Direito, deve ser alusiva sempre ao Texto Constitucional - por questão de hierarquia - e ponderada com os demais princípios vetores da atuação administrativa: a legalidade significa atuar consoante a lei, mas é evidente a necessidade de se observar os demais princípios que regem a Administração Pública. (...)" (in Curso Prático de Direito Administrativo. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, págs. 01, 03, 06 e 12 - grifos do original).

Por fim, o Colendo TCU já se manifestou no sentido de se buscar o equilíbrio entre a legalidade e outros princípios da administração pública, como o da eficiência e o da economicidade". (Acórdão n. 277/2003 - Plenário - Rel. Min. Adylson Motta - grifo nosso).

Isto posto, submeto o assunto à consideração de V. Se para autorizar a elaboração do 3º Termo Aditivo prorrogando a vigência do Contrato, firmado entre esta SECRETARIA DE SAÚDE e a empresa AZUL CONSTRUÇÕES LTDA, tendo por objeto a prestação de **SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA, COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS E EQUIPAMENTOS NECESSÁRIOS PARA REFORMA, ADEQUAÇÃO, MANUTENÇÃO E REPAROS DO HOSPITAL E MATERNIDADE SANTANA**. bem assim determinar que, antes de se proceder a qualquer pagamento relativo à prestação dos serviços executados, seja cientificado a apresentação das Certidões sobre a existência de regularidade fiscal junto a esta Secretaria de Saúde, para os devidos fins de direito, bem assim outros órgãos na hipótese de se registrar novas demandas.

Em sendo assim, por todo o exposto, a possibilidade de realização do Termo Aditivo Prorrogação Contratual aqui tratado.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise desta Assessoria, pelo que esta Assessoria Jurídica opina e conclui pela legalidade do deferimento do 3º termo Aditivo para prorrogação do contrato administrativo nº **076/2023 – CPL/SEMSA** firmado com a empresa **AZUL CONSTRUÇÕES LTDA**, pelo prazo de 150 (cento e cinquenta) dias, uma vez que o mesmo encontra-se em conformidade ao art. ART. 57, § 1º, II, DA LEI N. 8666/93.

É o parecer, salvo melhor entendimento.

Igarapé-Miri/Pará, 20 de Dezembro de 2024.

NAZIANNE BARBOSA PENA
OAB nº 24.922