



PROCESSO Nº 47.089/2017 – PMM.

MODALIDADE: Pregão Eletrônico nº 035/2017-CEL/PPE/SEVOP/PMM.

TIPO: Menor Preço por Agenciamento.

REQUISITANTE: Secretaria Municipal de Saúde – SMS.

OBJETO: Contratação de empresa especializada para fornecimento (agenciamento) de passagens aéreas (serviço contínuo), destinado para atender a necessidade de pacientes e acompanhantes do Programa TDF, que necessitam de tratamento foram do município de Marabá/PA, pelo período de 12 (doze) meses, renováveis por iguais e sucessíveis períodos até o limite de 60 (sessenta) meses.

RECURSO: Erário Municipal/Repasse Federais

PARECER Nº 46/2019 – CONGEM

Ref.: Primeiro Termo Aditivo de Prazo ao Contrato nº 08/2018-FMS/PMM.

1. INTRODUÇÃO

Vieram os autos, por meio do memorando nº 65/2019/GAB/SMS, para fins de análise do **1º Termo Aditivo de Valor ao Contrato nº 08/2018 – FMS/PMM**, celebrado entre a **Secretaria de Municipal de Saúde – SMS**, por meio do **Fundo Municipal de Saúde** e a empresa **Marabá Viagens e Turismo LTDA - ME**, tendo como objeto *a contratação de empresa especializada para fornecimento (agenciamento) de passagens aéreas, destinado para atender a necessidade de pacientes e acompanhantes do Programa TDF, que necessitam de tratamento foram do município de Marabá/PA*, conforme especificações técnicas constantes em Edital e seus Anexos, bem como em Contrato original. O Aditivo almejado visa a prorrogação de prazo de vigência contratual por 12 (doze) meses, nos termos do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93.

O processo em epígrafe encontra-se devidamente autuado, protocolado e numerado, com 320 (trezentas e vinte) laudas, reunidas em 1 (um) volume.

Passemos à análise.



2. DO CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES PROFERIDAS EM ANÁLISE ANTERIOR

Conforme consta do Parecer nº 356/2017 – CONGEM (fls. 208-219), em análise inicial por este órgão de Controle Interno, foram proferidas as seguintes recomendações:

- a) Seja retificada e subscrita pela autoridade competente a justificativa apresentada às fls. 25-26, [...];
- b) Sejam tecidos os esclarecimentos necessários quanto a ampliação do objeto ora licitado no que se refere ao atendimento aos funcionários a as atividades precípuas da administração, em razão de esta necessidade já está contemplada no procedimento licitatório na modalidade PREGÃO PRESENCIAL (SRP) nº 017/2017-CPL/PMM (Processo nº 41.460/2017-PMM), do tipo MENOR PREÇO POR ITEM, requerido pela Secretaria Municipal de Administração – SEMAD, no qual consta a Secretaria de Saúde como beneficiária, razão pela qual solicita-se os esclarecimentos necessários, [...];
- c) Seja apresentada justificativa quanto a estimativa de fornecimento de passagens para o certame;
- d) Alertamos que a planilha de preço médio não indica o quantitativo que resultou no valor global de R\$ 4.634.118,20, assim como os orçamentos apresentados pelas empresas BIATUR AGENCIA DE VIAGENS LTDA ME as fls. 29-30 e VALE DA SERRA FACILITIES LTDA ME as fls. 32-37, não indicam os quantitativos globais de fornecimento de passagens, o que desde já deverá ser corrigido;
- e) Seja o edital rubricado em todas as páginas pela autoridade que o expediu;
- f) Seja apresentado Parecer Orçamentário emitido pela SEPLAN, atestando a regularidade dos dispêndios decorrentes da presente contratação;
- g) Necessário que a autoridade competente verifique a autenticidade das certidões apresentadas pela empresa, bem como, sejam juntadas referidas comprovações aos autos;

Conforme constatamos, as recomendações tecidas no citado Parecer anterior restaram parcialmente cumpridas.

Tocante aos itens “a” e “c”, observa-se que foi atendida a recomendação, de acordo com cópia do Termo de Referência acostado às fls. 226-228;

A recomendação tecida no item “d” foi seguida com a apresentação do complemento da planilha em questão, anexada à fl. 237 dos autos;

Quanto ao item “f”, o Parecer Orçamentário nº. 473/2017-SEPLAN foi apensado e informa a existência de crédito orçamentário para execução do objeto;

As certidões de regularidade fiscal e trabalhista foram verificadas e tiveram sua autenticidade confirmada, aquelas que são passíveis de tal, como solicitado no item “g”;

Todavia, não vislumbramos nos autos o atendimento aos itens “b” e “e”, razão pela qual recomendamos a devida cautela pelo órgão demandante.

Salientamos, oportunamente, que a responsabilidade pelos atos que sucedem à análise deste órgão de controle ficará a cargo da autoridade ordenadora de despesas.



3. DA ANÁLISE JURÍDICA

No que tange ao aspecto jurídico e formal da Minuta do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº. 08/2018 - FMS/PMM (fls. 272 e 273), a Procuradoria Geral do Município (PROGEM) constatou que sua elaboração se deu em observância a legislação que rege a matéria, conforme norma entabulada no art. 38, parágrafo único da Lei 8.666/93, atestando a sua legalidade, de acordo com Parecer Jurídico s/nº 2019, emitido em 07/01/2019 (fls. 309-312 e cópia às fls. 313-316).

Dessa forma, opinou favoravelmente pela celebração do Termo Aditivo pleiteado pela Administração Municipal, principalmente por tratar-se de um serviço essencial para a Secretaria Municipal de Saúde.

4. DA ANÁLISE

Observa-se dos autos que o Processo Administrativo nº 47.089/2017-PMM, no qual procederam os tramites para o Pregão Eletrônico nº. 035/2017-CEL/PPE/SEVOP/PMM, resultou no Contrato Administrativo nº 08/2018 – FMS/PMM (fls. 239-243), sendo assinado em 9 de janeiro de 2018, com um valor total de **R\$ 4.634.118,20 (quatro milhões, seiscentos e trinta e quatro mil, cento e dezoito reais e vinte centavos)**, estando vigente. Importante ressaltar que o FMS é um fundo gerido pela Secretaria Municipal de Saúde - SMS e que seu ordenador de despesas é o próprio titular da pasta em questão.

Por fim, a Secretaria Municipal de Saúde requereu o aditivo de prazo, uma vez que, por motivos que serão abordados mais adiante, surgiu a necessidade da dilação da vigência contratual.

Os dados supracitados podem ser visualizados na tabela disposta a seguir.

DOCUMENTO	TIPO DE ADITIVO	PRAZO	VALOR	DATA DA AMPLA PUBLICAÇÃO – EXTRATO CTR
Contrato Administrativo nº 08/2018 – FMS/PMM (fls. 239-243) Assinado em 09/01/2018	-	De 09/01/2018 a 09/01/2019	R\$ 4.634.118,20	11/01/2018 (fls. 244-249)
1º Termo Aditivo ao Contrato nº 08/2018- FMS/PMM (fls. 317 e 318) Assinado em 09/01/2019	PRAZO	De 10/01/2019 a 09/01/2020	-	21/01/2019 (fl. 319)



4.1 Da Prorrogação de Prazo

Em que pese a necessidade de um planejamento adequado na prática administrativa, são comuns as situações em que após assinatura e início da execução de um contrato verifica-se a impossibilidade de continuar sua execução tal como planejado, ensejando alterações para que o objeto possa ser concretizado.

No direito administrativo, em razão da supremacia e indisponibilidade do interesse público que norteia as relações administrativas, tem-se uma relação de verticalidade na qual uma das partes ocupa posição de vantajosidade. Tal posição permite à Administração alterar unilateralmente os contratos administrativos, mesmo não havendo aquiescência do particular. Há, em verdade, um poder institucionalizado de alteração dos ajustes, o qual é delegado à pessoa jurídica de direito público.

Sobre essa prerrogativa, Hely Lopes Meirelles¹ ensina que “*Nenhum particular adquire o direito à imutabilidade do contrato ou à sua execução integral, ou ainda, às suas vantagens in specie, porque isto equivale a subordinar o interesse público ao interesse individual do contratado*”.

Não obstante seja garantido à Administração o poder de alterar unilateralmente os contratos, vigora no direito administrativo o princípio da legalidade.

Nesta senda, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello²:

[...] o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.

Michel Stassinopoulos, em fórmula sintética e feliz, esclarece que, além de não poder atuar contra legem ou praeter legem, a Administração só pode agir secundum legem.

Nos termos do art. 5º, II, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Aí não se diz “em virtude de” decreto, regulamento, resolução, portaria ou quejandos. Diz-se “em virtude de lei”. Logo, a Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculta proibir ou impor algo a quem quer que seja. Vale dizer, não lhe é possível expedir regulamento, instrução, resolução, portaria ou seja lá que ato for para coartar a liberdade dos administrados, salvo se em lei já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar.

Daí decorre a premissa de que à Administração, ao contrário do particular, não é permitido fazer tudo o que a lei não veda, mas somente aquilo que estiver expressamente autorizado no diploma

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 11ª Ed. Malheiros, São Paulo, 1996. Pg 164.

² DE MELLO, Celso Antônio Bandeira, Curso de Direito Administrativo, 21ª ed., São Paulo, 2006, ed. Malheiros, pgs 94-98.



normativo. O intérprete deve buscar na letra da lei a forma e os limites em que a alteração unilateral pela Administração terá abrigo no âmbito das contratações públicas.

A dilação temporal ora almejada, versa sobre a prorrogação do prazo contratual por mais 12 (doze) meses, transpondo sua vigência até a data de 09/01/2020.

Ressalte-se que a presente análise é extemporânea, considerando que a celebração do 1º Termo Aditivo já foi realizada, *in casu* em **09/01/2019**, estando dentro do prazo de vigência contratual.

No que diz respeito à prorrogação de contratos, a Lei nº 8.666/93, admite tal possibilidade, desde que observadas determinadas situações, elencadas no citado normativo legal nos seguintes termos:

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;

[...]

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

Temos ainda que o Contrato Administrativo analisado prevê, em sua **Cláusula 12 (Prazo de Vigência)**, a possibilidade de prorrogação de prazo, o que é parâmetro essencial para consecução de aditamento desse tipo na administração pública.

4.2 Da análise do pedido de Termo Aditivo

Nesta senda, foi apresentada também a Autorização para a celebração do pacto aditivo ora em exame, acostada à fl. 275 dos autos e subscrita pela Secretária Municipal de Saúde, Sra. Dármina Duarte Leão Santos. Ressaltamos, inclusive, que consta no bojo processual cópia da Portaria nº. 2166/2018-GP (fl. 289) de nomeação da titular da pasta citada.

Foi apensada a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fl. 270), assinada pela autoridade ordenadora de despesas do Fundo Municipal de Saúde - FMS, referente a Adequação Orçamentária, na qual afirma que tal aditivo não constituirá aumento de despesas sem previsão orçamentária, estando em adequação financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA), tendo compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Por seu turno, a Declaração (fl. 271) é utilizada pela SMS para ressaltar a necessidade do Termo Aditivo por tratar-



se o objeto de um serviço contínuo e essencial para manutenção do funcionamento das atividades finalísticas do Fundo Municipal de Saúde.

Presente também a Justificativa (fl. 274) onde a Secretária de Saúde embasa seu pedido de prorrogação na necessidade de continuar a assistência aos pacientes e acompanhantes do Programa TFD em atenção aos deslocamentos para atendimentos e procedimentos fora do município de Marabá. Ademais, não há previsão de aumento de despesas com a adição contratual, o que torna a prorrogação mais vantajosa para administração em comparação com tomada de nova licitação.

Consta dos autos o Termo de Compromisso e Responsabilidade (fl. 276), devidamente assinado pelos servidores designados pela SMS/PMM para a fiscalização e acompanhamento do processo e respectivo termo aditivo contratual, sendo tais: a Sra. Ângela maria Gasparini Rodrigues, a Sra. Ângela Maria Pereira Assunção, o Sr. Márcio Batista Coelho e a Sra. Eurídice Bezerra.

Foi juntado aos autos ainda o Despacho Orçamentário nº 0026/2019 (fl. 287) expedido pela SEPLAN, informando a existência de crédito orçamentário, no exercício 2019, para a celebração do aditivo e indicando a previsão de recursos para a contratação pretendida. Inerente ao orçamento, foi acostado o Extrato/Saldo de Dotação Orçamentária destinada ao Fundo Municipal de Saúde – FMS para o exercício 2019, às fls. 290-307. As despesas serão consignadas às seguintes dotações:

061201.10.122.0001.2.047 – Manutenção da Secretaria Municipal de Saúde
061201.10.301.0082.2.051 – Programa de Atenção Básica de Saúde;
061201.10.302.0084.2.062 – Atenção de Média e Alta Complexidade;
061201.10.305.0085.2.065 – Atenção em Vigilância e Saúde Epidemiológica;
061201.10.331.0082.2.066 – Implement. Intens. E Manutenção de Ações de Saúde do Trabalhador;
Elemento de Despesa
3.3.90.39.00 – Outros serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica;

Por fim, presente no bojo processual Carta de Anuência (fl. 286), subscrita pela representante legal da contratada, onde tal responde o Ofício nº. 1076/2019/ATAS/SMS (fl. 269), manifestando sua aquiescência com o que fora expressado pela Solicitação da SMS, essencialmente à prorrogação e prazo de vigência até 9 de janeiro de 2019.

Posteriormente à produção e juntada de tal documentação, foi confeccionada a Minuta do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº. 08/2018-FMS/PMM (fls. 272 e 273), a qual foi submetida à análise jurídica da PROGEM, não vendo, aquela Procuradoria, óbice à celebração do aditivo, de acordo com o que já fora proferido no item 3 deste parecer. Cabe enfatizar que o aditamento foi celebrado em **09/01/2019** e que, afora o aditivo de prazo de 12 meses, mantiveram-se inalteradas as demais cláusulas e condições do Contrato Original, de acordo com Cláusula Quarta (DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS) de tal termo aditivo.



Com tudo exposto, mediante as características dos serviços executados, mantendo-se o objeto principal e tendo a Administração Municipal demonstrado seu interesse na manutenção do contrato e continuação da prestação dos serviços de natureza essencial, vemos possibilidade contratual e legal para adição temporal.

5. DA REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA

A comprovação de Regularidade Fiscal é pré-requisito para celebração de contratos com a Administração Pública, incluindo os respectivos termos aditivos oriundos dos mesmos. Neste ponto essencial entende-se que o termo aditivo é uma extensão do contrato, isso é, instrumento de alteração que ocorre em função de acréscimos ou supressões de prazo de execução ou quantidades do objeto contratual.

Avaliando a documentação apensada, restou parcialmente comprovada a regularidade fiscal e trabalhista da empresa **MARABÁ VIAGENS E TURISMO LTDA - ME**, conforme verifica-se pelas certidões e respectivas autenticidades acostadas às fls. 277-285 dos autos do processo. Verifica-se, contudo, que não foi juntado o certificado de autenticidade para a Certidão Negativa de Débito Gerais, Dívida Ativa e Tributos Municipais, o que recomendamos seja sanado.

Importante também realizar consulta ao CEIS no CNPJ da empresa contratada e seu sócio majoritário, com posterior juntada do respectivo comprovante nos autos, para fins de regularidade processual.

6. DA PUBLICAÇÃO

No que concerne a publicação, aponta-se o cumprimento da norma entabulada por meio do Art. 61, parágrafo único, da Lei 8.666/93, haja visto que a Administração Municipal providenciou a publicação do Termo Aditivo ao Contrato 08/2018-FMS/PMM, sendo anexado ao processo a cópia da publicação no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Pará (FAMEP), nº 2154 de 21/01/2019.

7. DO PRAZO DE ENVIO AO MURAL DOS JURISDICIONADOS (TCM-PA)

No que diz respeito aos prazos de envio das informações ao Mural dos Jurisdicionados, deve-se observar os prazos estabelecidos no Artigo 6º da Resolução nº 11.535 TCM/PA de 01 de junho de 2014.



8. CONCLUSÃO

À vista dos apontamentos em epígrafe, **RECOMENDAMOS**:

- a) A verificação de autenticidade e inclusão nos autos da Certidão citada no item 5, bem como a consulta ao CEIS nos moldes do disposto em tal parágrafo.

Salientamos que a responsabilidade pelos atos que sucedem à análise desta Controladoria fica a cargo da autoridade ordenadora de despesas, nos termos da Lei Municipal nº 17.761/2017 e alterações.

Desta forma, **desde que cumpridas as recomendações em epígrafe**, não vislumbramos óbice à celebração do **Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 08/2018-FMS/PMM**, referente ao **Processo 47.089/2017 – PMM**, na modalidade **Pregão Eletrônico nº 035/2017-CEL/PPE/SEVOP/PMM**, observando-se, para tanto, os prazos e disposições legais atinentes à matéria.

À apreciação e aprovação pela Controladora Geral do Município.

Marabá – PA, 28 de janeiro de 2019.

Adielson Rafael Oliveira Marinho
Matrícula nº 49.792

Vanessa Zwicker Martins
Diretora de Verificação e Análise Processual
Portaria nº 1.844/2018 – GP

De acordo.

À SMS/PMM, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

LÍGIA MAIA DE OLIVEIRA MIRANDA
Controladora Geral do Município de Marabá-PA
Portaria nº 1.842/2018 – GP



PARECER FINAL DE REGULARIDADE DO CONTROLE INTERNO

A Sra. **LÍGIA MAIA DE OLIVEIRA MIRANDA**, responsável pelo Controle Interno do Município de Marabá, nomeada nos termos da Portaria nº 1.842/2018-GP, declara para os devidos fins junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, nos termos do §1º, do art. 11 da RESOLUÇÃO Nº 11.410/TCM de 25 de fevereiro de 2014, que analisou integralmente o PROCESSO Nº 47.089/2017 – PMM, instruído na modalidade Pregão Eletrônico nº 035/2017 – CEL/PPE/SEVOP/PMM, referente ao 1º Termo Aditivo de Prazo ao Contrato nº 08/2018-FMS/PMM, requerido pela Secretaria Municipal de Saúde de Marabá – SMS/PMM, com base nas regras insculpidas pela Lei nº 8.666/93 e demais instrumentos legais correlatos, pelo que declara, ainda, que o referido processo se encontra:

(X) Revestido de todas as formalidades legais, nas fases de habilitação, julgamento, publicidade e contratação, estando apto a gerar despesas para a municipalidade;

() Revestido parcialmente das formalidades legais, nas fases de habilitação, julgamento, publicidade e contratação, estando apto a gerar despesas para a municipalidade, com as ressalvas enumeradas no parecer de controle interno, encaminhado como anexo;

() Revestido de falhas de natureza grave, não estando apto a gerar despesas para a municipalidade, conforme impropriedades ou ilegalidades enumeradas no Parecer de Controle Interno, encaminhado como anexo.

Declara, por fim, estar ciente de que as informações aqui prestadas estão sujeitas à comprovação por todos os meios legais admitidos, sob pena de crime de responsabilidade e comunicação ao Ministério Público Estadual, para as providências de alçada.

Marabá, 28 de janeiro de 2019.

Responsável pelo Controle Interno:

LÍGIA MAIA DE OLIVEIRA MIRANDA
Controladora Geral do Município
Portaria nº 1.842/2018-GP