



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA



PARECER JURÍDICO

EMENTA: 5º Termo Aditivo. Contrato Administrativo nº 20170602. Pregão nº 9/2017-014 SEMED.

Objeto: Registro de preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de instalação e manutenção (preventiva e corretiva) de condicionadores de ar tipo janela e "Split", com fornecimento de mão-de obra, peças, materiais, ferramentas, máquinas e equipamentos para suprir todas as demandas alusivas as áreas de climatização e refrigeração para atender toda a necessidade da Secretaria Municipal de Educação - SEMED da Prefeitura Municipal de Parauapebas.

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 para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de instalação e manutenção (preventiva e corretiva) de condicionadores de ar tipo janela e "Split", com fornecimento de mão-de obra, peças, materiais, ferramentas, máquinas e equipamentos para suprir todas as demandas alusivas as áreas de climatização e refrigeração para atender toda a necessidade da Secretaria Municipal de Educação - SEMED da Prefeitura Municipal de Parauapebas, conforme especificações contidas nos autos.

Constam dos autos, que a Administração Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Educação, intenciona proceder ao 5º aditamento do Contrato nº 20170602, assinado com **CARAJÁS REFRIGERAÇÃO SERVIÇOS E PEÇAS EIRELI-EPP**. (Memo. 1370/2022. fls. 2.374)

Por meio do Relatório do Fiscal do Contrato, a SEMED justifica a necessidade da prorrogação do contrato nº 20170602. (fls. 2.377-2.380)

A Comissão Permanente de Licitação se manifestou às fls. 2.504-2.505, juntando a minuta de contrato às fls. 2.506-2.514 dos autos.

O Órgão Controlador opinou às fls. 2.515-2.530.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato nº 20170602.

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

RECEBEMOS

Em: 24/11/2022 às _____ hs
CLC - CENTRAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Cristina Karina Cruz

Centro Administrativo - Morro dos Ventos - Bairro Beira Rio II, S/N, Parauapebas - Pa
CEP.: 68515-000 Fone: (94) 3346-2141 E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br

Meares



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA



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

Registre-se que a realização de cotações e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Educação-SEMED, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa de preços apresentadas e a comprovação das condições mais vantajosas para a Administração, bem como se os quantitativos dos serviços a serem contratados são compatíveis com a demanda da SEMED, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido Parecer Controle Interno, opinando pela continuidade do procedimento.

Pois bem. Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos 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 4º, da Lei nº 8.666/93, conforme justificativa apresentada, afirmando que: *"Em suma, a interrupção dos serviços manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos de climatização ensejaria uma situação de paralização sem precedentes em todas as escola e setores da Secretaria Municipal de Educação, com enormes prejuízos para as atividades de ensino, além dos prejuízos financeiros elevados. Assim, resta demonstrado a essencialidade dos serviços se fazendo imperioso a realização do aditivo excepcional de igual prazo e valor, o que por certos evitará a ocorrência da situação caótica descrita anteriormente. (...) Mesmo diante do cenário nada amigável, a equipe de licitações da Secretaria empregou todos os esforços para o levantamento dos dados e a confecção dos documentos necessários para a instrução do procedimento licitatório regular no menor espaço de tempo, pois, não era sua intenção realizar um novo aditivo contratual, no entanto, percebeu-se que não será possível a conclusão do referido procedimento antes do término do contrato."*

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; justificação 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA



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 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, quando ainda da solicitação de abertura do procedimento licitatório.

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”.*

Neste sentido, foi a manifestação exarada pela autoridade competente, observemos: *“Considerando também o incêndio ocorrido no prédio da prefeitura deste município em 29 de julho 2022, onde estava lotada a Secretaria Municipal de Educação, que teve como consequência a interdição do prédio e, por medida de segurança, todas as secretarias que ali estavam localizadas tiveram que desocupá-lo.*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA



Dentre as consequências do ocorrido houve a paralisação imediata de todas as atividades desempenhadas pelos servidores que ali trabalhavam, sem previsão de retorno, uma vez que a administração necessitaria de tempo para realocar todas as secretarias para locais seguros e adequados. No que diz respeito a Secretaria Municipal de Educação, especificamente, no Setor de Licitações e Contratos, podemos citar ainda, como consequência do incêndio, os danos nos computadores e a perda de vários documentos, que foram atingidos pela água utilizada pelos bombeiros quando da realização de manobras para conter o fogo que se alastrava rapidamente pelo prédio da Prefeitura. Entre os documentos que foram perdidos, estavam os que foram produzidos para instruírem o procedimento licitatório regular do presente objeto, tanto os já impressos quanto os arquivos salvos nos computadores, o que gerou um impacto negativo imensurável no referido procedimento, pois esse, já estava pronto para seguir para as fases de análises da Comissão de Licitação e Contratos, Controladoria Geral do Município e Procuradoria Geral do Município, o que encerraria a sua fase interna, e seguiria, posteriormente, para a sua fase externa."

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 imprevistas, 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)

Ao informar que a equipe de licitações da Secretaria empregou todos os esforços para a instrução do procedimento licitatório regular no menor espaço de tempo, no entanto percebeu-se que não será possível a conclusão do referido procedimento antes do término do contrato, 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.

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

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



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 afronta 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 manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos de climatização de todas as escolas e setores da Secretaria Municipal de Educação, 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 20170602, ante a situação do incêndio que, fatalmente, prejudicou o andamento do processo licitatório regular, no entanto, necessário a Secretaria Municipal de Educação dar cumprimento à algumas recomendações deste assessoramento jurídico.

DAS RECOMENDAÇÕES

I - Considerando que a Autoridade competente informa que o pretendido aditivo ficara condicionado a finalização do procedimento licitatório regular, que se encontra em trâmite interno, **recomenda-se que seja acrescida cláusula contratual de rescisão do contrato nº 20170602, tão logo o novo processo seja concluído, mesmo antes do término desse pretendido;**

II - Recomenda-se a juntada da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas;

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA



Ex positis, não vislumbramos óbice legal à celebração do Termo Aditivo uma vez que tal prorrogação fora prevista no contrato administrativo, *desde que devidamente autorizada pela autoridade competente e cumpridas as recomendações desta Procuradoria.*

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S. M. J.

Parauapebas/PA, 24 de novembro de 2022.

QUÉSIA DE MOURA BARROS
Assessora Jurídica de Procurador
Dec. 269/2017

QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
Procuradora Geral do Município
Dec. 026/2021