



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA



PARECER JURÍDICO

EMENTA: 10^o Termo Aditivo. Contrato Administrativo n^o 20180197. Pregão n^o 9/2017-006 SEMAD.

Objeto: Registro de Preços para contrata o de empresa para presta o de serviços de limpeza, asseio e conserva o, controle de acesso, copeiragem, preparo e distribui o de refei o, 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 Administra o.

DO RELATÓRIO

Vem ao exame desta Assessoria Jurídica, o presente processo administrativo, que trata Registro de Preços que resultou na contrata o de empresa para presta o de serviços de limpeza, asseio e conserva o, controle de acesso, copeiragem, preparo e distribui o de refei o, inclusive escolar, serviços de transporte e serviços de monitoramento escolar no Município de Parauapebas, Estado do Pará, conforme especifica es contidas nos autos.

Constam dos autos, que a Administra o Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Administra o-SEMAD, intenciona proceder ao 10^o aditamento do Contrato n^o 20180197, assinado com a empresa CLAER SERVIÇOS GERAIS EIRELI.

Por meio do Relatório do Fiscal do Contrato, a SEMAD justifica a necessidade da prorroga o do contrato n^o 20180197.

A Comissão Permanente de Licita o se manifestou, juntando aos autos, a minuta de contrato.

O  rgo Controlador opinou favoravelmente ao aditamento.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto   possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato n^o 20180197.

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 rela o a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequa o ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto   justificativa esclarecemos que não compete ao  rgo jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência - das op es do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

RECEBEMOS

13 de 08 de 2023
Cintia K. Luz

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

[Handwritten signature]



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA



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 SEMAD, 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 Secretaria, 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 SEMAD 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 no Memo. nº 0059/2023-SEMAD/CA, afirmando que:

“Considerando ainda, o incêndio ocorrido no centro administrativo da prefeitura de Parauapebas, no dia 29 de julho de 2022, que culminou na declaração de situação de emergência consonante o Decreto Municipal nº 681 de 02 de agosto de 2022, e conseqüentemente levou a interrupção dos trabalhos, haja vista, a necessidade de realocar todos os Setores, obrigando assim, que todos os trabalhos fossem direcionados a providenciar meios para que houvesse condições de funcionamento das secretarias afetadas pelo sinistro, destarte, delongando todos os processos que outrora estavam em andamento. Devidamente demonstrado a ocorrência de fato imprevisível e excepcional, nos termos do § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.(...)Considerando, que os serviços prestados são de natureza continuada e que o aditamento do contrato se faz necessário para a manutenção dos serviços essenciais, de forma a garantir o funcionamento dos órgãos públicos e que a interrupção dos serviços prestados, implicará também na paralisação destes órgãos. Considerando por fim, que está em tramitação o novo processo de DEMO (Dedicação de Mão de Obra Exclusiva), e devido às formalidades legais, não há tempo hábil para conclusão antes do encerramento do contrato em vigência. Frisa-se que após conclusão do novo processo o contrato será rescindido passando a vigorar o novo e, que esta condição deverá constar em cláusula do termo de aditamento. Pode-se inferir também que, para prorrogação do prazo contratual, há de se levar em conta as vantagens para a administração conforme comprovação da vantajosidade da prorrogação do contrato administrativo realizado através de pesquisa de preços no mercado. A Instrução Normativa nº 02/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelece no artigo 36, §2º que toda prorrogação de contratos será precedida da realização de pesquisas de preços de mercado ou de preços contratados por outros órgãos e entidades da Administração. (...)”

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA



autoriza o da autoridade competente. Nesse contexto, a regra a respeito da dura o dos contratos deve ser adstrita   vigência dos respectivos créditos orçamentários, coincidindo com o ano civil.

No que se refere   prorroga o do contrato administrativo a Lei n  8.666/93, preconiza o seguinte:

“Art. 57. A dura o dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita   vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II -   presta o de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua dura o prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas   obten o de preços e condi es mais vantajosas para a administra o, limitada a sessenta meses;

(...)

  4  Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autoriza o da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. (Incluido pela Lei n  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 dura o equivalente   vigência dos seus créditos orçamentários, excetuadas as situa es enquadradas em uma das hipóteses dos incisos do dispositivo. Um desses casos   o dos serviços executados de forma contínua. Nos termos do inciso II, *caput*, acima transcrito, as avenças relativas a serviços contínuos podem ter dura o de até 60 (sessenta) meses, contadas as respectivas prorroga es, desde que visem atingir preços condi es mais vantajosas para Administra o.

Partindo disso,   importante trazer o entendimento do Tribunal de Contas da União quanto   caracteriza o da natureza continuada dos serviços:

“Serviços de natureza contínua são serviços auxiliares e necessários   Administra o no desempenho das respectivas atribui es. São aqueles que, se interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contrata o deva estender-se por mais de um exercício financeiro. O que   contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros (...). Em processo próprio, deve a Administra o definir e justificar quais outros serviços contínuos necessita para desenvolver as atividades que lhe são peculiares. (TCU. Licita es e contratos: orienta es 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 Editorac o e Publica es, 2010, p. 772)”.

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

De outro modo, a aplicabilidade do   4  requer a caracteriza o de situa o excepcional, não bastando a simples aferi o de vantagem econ mica para a Administra o, elemento próprio da hipótese contida no inc. II do art. 57.   preciso que reste demonstrada a ocorrência de um fato imprevisível que torne inviável a celebra o de nova contrata o via licita o, fazendo com que a prorroga o seja a melhor alternativa para evitar a soluço de continuidade das atividades contratadas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA



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 das formalidades legais, não há tempo hábil para a conclusão ante do encerramento do contrato em vigência. 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.

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.

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 Contas:

“(…) 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”*.

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.

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 20180197, ante a situação do incêndio que, fatalmente, prejudicou o andamento do processo licitatório regular, no entanto, necessário a SEMAD dar cumprimento à algumas recomendações deste assessoramento jurídico.

DAS RECOMENDAÇÕES

I - Diante dos esforços empreendidos pela SEMAD 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;

II - 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 20180197, 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



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, 13 de fevereiro de 2023.

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

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