

PARECER JURÍDICO Nº 507/2024 – AJUR/SEMEC

Processo:	1124/2024
Interessado (s):	SEMEC / DIAD / DEMA / ESG
Assunto:	Análise jurídica acerca da solicitação de celebração de termo aditivo ao Contrato nº 043/2023 para prorrogação de prazo de vigência.

Análise jurídica. Parecer opinativo. Direito Administrativo. Dispensa de licitação. Art. 75, IX, Lei 14.133/2021. Prorrogação de prazo de vigência contratual. Objeto contratual de prestação de serviços contínuos. Prorrogação sucessiva. Vigência decenal. Termo Aditivo ao contrato. Artigo 107, da Lei nº 14.133/2021. Requisitos legais.

À Coordenação,

I. RELATÓRIO

O presente parecer jurídico versa sobre análise dos autos do **Processo Administrativo nº 1124/2024-SEMEC (GDOC digital)**, em que a Equipe de Serviços Gerais (ESG/DEMA) solicitou a celebração de termo aditivo ao Contrato nº 046/2023, a fim de prorrogar o prazo de vigência contratual.

Assim sendo, a instrução inicial do processo foi feita com os seguintes documentos relevantes para análise jurídica:

- a) **Memorando nº 071/2024-ESG**, de 23/01/2024, assinado pela chefe da Equipe de Serviços, Ana Rosa Dias dos Santos;
- b) **Demonstrativo de valores para o 1º Termo Aditivo**, no valor de 2.718.000,00 (dois milhões, setecentos e dezoito mil reais), datado de 18/01/2024;
- c) **Justificativa de prorrogação**, de 18/01/2024, na qual o setor demandante solicita a celebração de termo aditivo ao contrato por um período de 12 (doze) meses, a contar do término da vigência inicial;
- d) **Relatório preliminar de fiscalização de contrato**, datado de 23/01/2024, assinado pelo servidor designado como fiscal do contrato, Carlos Eduardo do Nascimento Cardoso;
- e) **Manifestação da contratada a respeito da apresentação da certidão de regularidade fiscal junto a Receita Federal;**
- f) **Cópia do contrato nº 046/2023-SEMEC.**
- g) Estatuto social e Cópia da ata da primeira reunião extraordinária do Conselho de Administração da COSANPA, na qual foi eleita diretoria da companhia;
- h) Extrato de dotação orçamentária informada pelo Núcleo Setorial de Planejamento/SEMEC;

Por fim, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para fins de análise e elaboração de parecer.

É o que de relevante havia para relatar.

Passamos, dessa forma, a tratar da análise jurídica, sob a égide da legislação aplicável.

II. DA ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre salientar que a presente análise se refere, exclusivamente, aos aspectos da legalidade do processo, em todos os seus termos, até a presente data, consubstanciada em apreciação estritamente jurídica, cabendo asseverar ainda que a conveniência ou interesse da Administração em acatá-la não é matéria afeta a este exame.

Abstraindo-se do mérito administrativo, a presente apreciação se restringe, unicamente, ao âmbito dos preceitos normativos em vigor e demais abordagens fático-jurídicas relativas ao pleito apresentado, excluindo-se, portanto, qualquer ponderação acerca de aspectos de natureza eminentemente técnica-contábil ou administrativa, não competindo igualmente adentrar na conveniência e oportunidade dos atos da Administração.

Do mesmo modo, analisam-se os aspectos de legalidade nos termos da legislação, de sorte que não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador ou gestores desta Secretaria, em seu âmbito discricionário. Igualmente, não faz-se qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar o referido processo e seu objeto.

Feito este esclarecimento, passa-se ao estrito objeto da análise.

II. 1. DA CARACTERIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE NATUREZA CONTÍNUA

Em geral, toda e qualquer alteração contratual, no âmbito da administração pública, a exemplo de acréscimos ou supressões contratuais, deve ser formalizada mediante celebração de Termo Aditivo, a partir de processo administrativo em que conste a justificativa técnica para tal modificação.

Nesse diapasão, os artigos 89 e 91, da Lei nº 14.133/2021, definem requisitos formais para a celebração dos contratos administrativos, objetivando conferir caráter de oficialidade, além de abarcar, inclusive, a formalização de aditamentos às pactuações originárias. Assim, se a celebração do instrumento contratual principal deve ser submetida aos referidos requisitos,

qualquer alteração de conteúdo ou prorrogação de prazos deverá igualmente observar as mesmas formalidades.

Nesse contexto, há de se destacar que a Lei Federal nº 14.133/2021 autoriza a prorrogação de contratos celebrados pela Administração Pública nas hipóteses elencadas no artigo 106 e 107 do referido diploma legal. Dentre estas possibilidades, destaca-se a prorrogação dos contratos de prestação de serviços a serem executados de forma contínua. Observe-se:

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

A doutrina define que a execução continuada aquela cuja ausência paralisa ou retarda o serviço, de modo a comprometer a respectiva função estatal e esta, uma vez paralisada, tende a acarretar danos não só à Administração, como também à população.

Nesse sentido, cita-se o entendimento do Tribunal de Contas da União:

A definição como serviço de caráter contínuo deverá ser efetivada a partir da análise de cada caso concreto e de acordo com características e necessidades da instituição contratante. (TCU. Acórdão nº 4614/2008 – Segunda Câmara).

Na realidade, 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 nº 132/2008 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008) (Grifos meus).

In casu, o processo trata de solicitação de formalização de termo aditivo ao **Contrato nº 046/2023-SEMEC**, cujo objeto é a “contratação da Companhia de Saneamento do Pará, para a prestação dos serviços públicos de fornecimento de água, de acordo com o Regulamento Geral de Prestação de Serviços de Água e de Esgoto estabelecido pelas Agências Reguladoras de Saneamento Básico”.

II. 2. DOS REQUISITOS PARA PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. SERVIÇOS CONTÍNUOS. ART. 107, DA LEI Nº 14.133/2021. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO DETENTORA DO MONOPÓLIO DE SERVIÇOS.

Considerando o estabelecido no artigo 107 da Lei nº 14.133/2021, os seguintes requisitos devem ser cumpridos para a regular prorrogação contratual na hipótese de prestação de serviços contínuos:

- a) Contrato relativo à prestação de serviços contínuos;
- b) Não haver solução de continuidade nas prorrogações;
- c) Obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração e manutenção do preço contratual;
- d) Manifestação do fiscal do contrato, atestando a regularidade dos serviços prestados;
- e) Justificativa por escrito do interesse na prorrogação;
- f) Respeito ao limite total de cento e vinte meses de vigência do contrato;
- g) Anuência da contratada;
- h) Manutenção das condições de habilitação exigidas na contratação;
- i) Previsão orçamentária para despesa;
- j) Autorização prévia da autoridade competente para celebração do contrato.

Analisando o requerimento formulado pela Equipe de Serviços Gerais, verifica-se que a solicitação de celebração de termo aditivo visa à prorrogação do prazo de vigência do contrato, com vistas a garantir a continuidade da prestação de serviços públicos de fornecimento de água encanada para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Educação – SEMEC e suas unidades.

4

Consta nos autos **Justificativa** assinada, pela qual o setor demandante expressa e fundamenta o interesse desta Administração na prorrogação do contrato.

A Equipe de Serviços Gerais apresentou os seguintes documentos, de natureza técnica e de sua competência, para fundamentar o seu posicionamento: **demonstrativo de valores para o 1º termo aditivo ao Contrato nº 046/2023, no qual se verifica a manutenção dos preços inicialmente contratados por estimativa**. Segundo a Equipe de Serviços Gerais, a SEMEC é responsável por garantir os serviços básicos de abastecimento de água encanada nos prédios da rede, que são de natureza primordial e essencial para o bom andamento das atividades desenvolvidas, entre eles o abastecimento de água encanada, e que a companhia detém o monopólio da prestação dos referidos serviços.

O servidor designado como fiscal do contrato, Carlos Eduardo do Nascimento Cardoso, vinculado à Equipe de Serviços Gerais, confeccionou o **Relatório Preliminar de Fiscalização do Contrato**, no qual atesta que a contratada “vem prestando os serviços de forma satisfatória, obedecendo o que determina o contrato celebrado entre as partes” e conclui opinando pela renovação contratual solicitada.

Assim, com base nas afirmações do relatório, não são relatados prejuízos à Administração Pública, visto que o Contrato nº 046/2023, de acordo o atestado do fiscal, vem sendo executado regularmente e com a qualidade esperada, sem que conste nada que aponte para o contrário dentro dos autos.

Quanto à limitação de duração do contrato, o Contrato nº 046/2023-SEMEC foi firmado por um prazo inicial de 12 (doze) meses em março/2023 e mantém-se em vigência, conforme cópia do contrato anexada ao processo administrativo. Assim, em atenção ao limite imposto pelo artigo 107 da Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), a renovação do contrato não ultrapassará o prazo máximo de 120 (cento e vinte) meses previsto no dispositivo legal para a prorrogação.

As condições de habilitação também são imprescindíveis para atestar a capacidade e a idoneidade do fornecedor para contratar com a Administração, estando previstas no artigo 62 a 69 da Lei nº 14.133, de 2021.

Em geral, além dos documentos relativos à habilitação jurídica (artigo 66) e econômico-financeira (artigo 69) pertinentes, são exigidas das contratadas, no mínimo: (a) a regularidade perante a Justiça do Trabalho, as Receitas Federal e Estadual e o FGTS-CRF; e (b) a inexistência de registros impeditivos no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), conforme artigo 91, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021, e no Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF).

Quanto à regularidade fiscal, necessário pontuar que a COSANPA apresentou manifestação informando que não possui a regularidade fiscal junto a Receita Federal, portanto não poderá apresentar a respectiva certidão negativa de débitos. Argumenta que, ainda que esteja com a indisponibilidade, a companhia presta serviços públicos essenciais em regime de monopólio e que a fruição desses serviços poderá tornar indisponível pela ausência de prorrogação contratual.

Importa pontuar que o monopólio consiste na exclusividade de domínio, exploração ou utilização de determinado bem, serviço ou atividade. Característica do monopólio é a privatividade de algum direito ou de alguma atividade para alguém¹. De acordo com o Estatuto Social da COSANPA, o objeto da sociedade de economia mista é a “prestação do serviço público de abastecimento de água potável, constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações

¹ Direito Administrativo Brasileiro, Hely Lopes Meirelles - Editora Revista dos Tribunais, 16ª edição.

necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição”.

Sobre o assunto, existe posicionamento do Tribunal de Contas da União e da Advocacia Geral da União no sentido de que há possibilidade de excepcional contratação de empresa não detentora de regularidade fiscal em razão do monopólio que detém para satisfazer a necessidade do Poder Público. Colecionamos abaixo as manifestações dos referidos órgãos:

A comprovação da Regularidade Fiscal na celebração do contrato ou no pagamento de serviços já prestados, no caso de empresas que detenham o monopólio de serviço público, pode ser dispensada em caráter excepcional, desde que previamente autorizada pela autoridade maior do órgão contratante e concomitantemente, a situação de irregularidade seja comunicada ao agente arrecadador e à agência reguladora. A partir disso, se a Administração não dispõe de outros meios para atender a necessidade existente, de modo que a única solução compreende a contratação junto ao detentor do monopólio na prestação dos serviços, então, em caráter excepcional, cogitável formalizar e prorrogar as avenças, bem como realizar o pagamento pelos serviços prestados, em atenção ao princípio da indisponibilidade do interesse público (Orientação Normativa nº 09/2009-AGU).

ACÓRDÃO TCU Nº 1661/2011 - PLENÁRIO

9.2. responder ao consulente, considerando os esclarecimentos tecidos na proposta de deliberação que conduz este acórdão, com o objetivo de melhor delinear o objeto da consulta, que:

“A comprovação de regularidade com a Fazenda Federal, a que se refere o art. 29, III, da Lei nº 8.666/1993, poderá ser dispensada nos casos de contratações realizadas mediante dispensa de licitação com fulcro no art. 24, incisos I e II, dessa mesma lei”. (Grifos acrescidos).

ACÓRDÃO TCU Nº 1105/2006 – PLENÁRIO

9.1. firmar o entendimento de que as empresas privadas concessionárias de serviço público essencial sob o regime de monopólio, ainda que inadimplentes junto ao INSS e ao FGTS, poderão ser contratadas pela Administração Pública Federal, ou, se já prestados os serviços, poderão receber o respectivo pagamento, desde que conte com a autorização prévia da autoridade máxima do órgão, acompanhada das devidas justificativas;

9.2. diante da hipótese acima, a Administração deve informar o Instituto Nacional de Seguridade Social e a Caixa Econômica Federal a respeito dos fatos, a fim de que essas entidades exijam da contratada a regularização de sua situação (...) (Grifos acrescidos).

Portanto, considerando a supremacia do interesse público, a necessidade imprescindível de manter a prestação dos serviços, entende-se que a situação dos autos se enquadra na hipótese abrangida pelo entendimento do TCU e da AGU, de modo que deve existir uma ponderação por parte desta Administração. Orienta-se que a Administração, antes da formalização da contratação, diligencie para obter as demais declarações e certidões atualizadas elencadas na legislação para certificar a qualificação e a habilitação do fornecedor, de modo a assegurar-se quanto à

regularidade fiscal e trabalhista, bem como quanto à inexistência de penalidades contra a futura contratada em todos os sistemas acima elencados.

Deste modo, considerando o arcabouço documental apresentado pelos setores técnicos competentes desta Secretaria Municipal de Educação, depreende-se que resta necessária a **autorização da autoridade superior para a prorrogação e a minuta contratual**, já que foram preenchidos os demais requisitos legais previstos para a sua concretização.

Deste modo, depreende-se que resta necessária tão somente a autorização da autoridade superior para a prorrogação, já que foram preenchidos os demais requisitos legais previstos para a sua concretização, inclusive a existência de dotação orçamentária para a referida despesa.

É a fundamentação, passo a opinar.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, tendo em vista que o Contrato nº 046/2023-SEMEC tem por objeto a contratação de serviços de natureza contínua para atender as necessidades desta Secretaria Municipal e considerando que foram apresentados os documentos administrativos para atender aos requisitos previstos no artigo 107, da Lei Federal nº 14.133/2021, **esta Assessoria Jurídica opina viabilidade jurídica da celebração do termo aditivo para prorrogação do prazo de vigência contratual.**

Ressalva-se que a formalização do termo aditivo está condicionada à autorização da Ordenadora de Despesas.

Outrossim, sugerimos o encaminhamento dos autos:

- a. Ao Gabinete da Secretária, para conhecimento, apreciação e posterior encaminhamento ao Setor de Contratos para adoção dos trâmites administrativos quanto à celebração do termo aditivo.

Belém, 01 de março de 2024.

Yasmim Yosano
Assessora Jurídica – SEMEC

O Parecer Jurídico nº 507/2024, o qual versa sobre a análise jurídica acerca da solicitação de celebração de termo aditivo ao Contrato nº046/2023-SEMEC para prorrogação do prazo de vigência, foi devidamente avaliado por esta Coordenação, pelo que se manifesta acordo com os seus termos e fundamentos de viabilidade jurídica do pedido.

Acato a sugestão de encaminhamento ao Gabinete da Secretária, para apreciação do parecer jurídico.

Belém-PA, data da assinatura eletrônica.

Julio Machado dos Santos