



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA



## PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** 11º Termo Aditivo. Contrato Administrativo nº 20180156. Pregão nº 9/2017-006 SEMAD.

**Objeto:** Registro de Preços para contratação de empresa para prestação 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 no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

**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 que resultou na contratação de empresa para prestação 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 no Município de Parauapebas, Estado do Pará, conforme especificações contidas nos autos.

Constam dos autos, que a Administração Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Educação-SEMED, intenciona proceder ao **11º aditamento do Contrato nº 20180156**, assinado com a empresa **KAPA CAPITAL LTDA**.

Por meio do Relatório do Fiscal do Contrato, a SEMED justifica a necessidade da prorrogação do contrato nº **20180156**.

A Comissão Permanente de Licitação se manifestou, juntando aos autos, a minuta de contrato.

O Órgão Controlador opinou favoravelmente ao aditamento.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato nº **20180156**.

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 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.

RECEBEMOS

Em: 13/07/2023 às \_\_\_\_\_hs  
LC - CENTRAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Cintia R. Cruz

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

Allyana  
Barros



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 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 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 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 no Memo. nº 063/2023, afirmando que:

*“A solicitação em epígrafe provém da necessidade de atender a demanda solicitada por meio do Memorando nº 08/2023, o qual encaminha a devida justificativa proveniente do Fiscal do contrato, que tem competência técnica para tal, estando os mesmos devidamente ratificado por este Ordenador de Despesas. Desta forma, segue abaixo, in verbis, a justificativa apresentada para atender o tratado pedido de aditivo. Considerando que o setor público passou por grandes desafios para se adaptar às novas mudanças exigidas pela situação, redefinindo prioridades, canalizando e redirecionando as frentes de trabalhos para as urgências do momento, garantindo assim a funcionalidade dos órgãos públicos nesse novo cenário pandêmico; A administração pública quando do enfrentamento da pandemia teve que lidar não apenas com os seus impactos imediatos e localizados, mas também teve que considerar os impactos de maior duração e ampliados, tornando fundamental considerar ainda nesta fase os processos de reabilitação, recuperação e reconstrução das condições de vida e saúde. Os efeitos da Covid-19 combinaram crises econômicas, políticas e sanitárias, resultando em um efeito cascata, de proporções jamais vista antes. Nesse período o município teve que implementar medidas para o atendimento da nova realidade e necessidades que se apresentavam, o que por vezes, alterava a rotina de trabalho dos setores, implicando por exemplo em retardamento de algumas atividades, haja vista que foram priorizados a manutenção dos serviços considerados de caráter emergencial e essencial; 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. 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. Todo esse cenário de pandemia, de um caos instalado em escala global, do incêndio que atingiu a Prefeitura Municipal de Parauapebas, se revelam como situações excepcionais, que por certo escapa a previsibilidade de qualquer gestor de média prudência. Considerando o que dispõe*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA



a instru o normativa n  5 de 25 de maio de 2017: (...)Considerando o que dispõe o   4  no artigo 57, da Lei n  8.666/93 (...)Considerando que está em trâmite interno um novo processo licitatório regular para a contrata o dos serviços aqui tratados, mas que diante de sua complexidade o qual exige estudos e levantamentos de dados de forma criteriosa afim de que haja o atendimento adequado e fidedigno da realidade atual, o que demanda certo tempo até a sua conclusão. Considerando que parte dos documentos que já haviam sido produzidos para realiza o do novo procedimento licitatório foram atingidos no incêndio ao norte mencionado, sendo necessário que os mesmos fossem confeccionados novamente. Considerando que o prazo de encerramento do contrato ora tratado se aproxima (23/02/2023). Ademais, restou emitido notifica o   contratada com o escopo de cientificar a inten o da prorroga o do contrato, sendo que esta, anuiu com a proposta nos mesmos moldes iniciais, RESSALVADO o direito de reajuste e repactua o que serão tratados assim que a empresa protocolar a Conven o Coletiva de Trabalho do ano de 2023. Oportunamente, por preencher todos os requisitos legais e contratuais impostos como condi es para prosseguimento do contrato, solicitamos a elabora o do requerido aditamento."

Para a prorroga o desses contratos, faz-se necessária, antes de tudo, a presença dos requisitos legais previstos no art. 57, inciso II e   2 , quais sejam: limite de vigência total de 60 meses; preços e condi es mais vantajosas para o ente público; justifica o por escrito; e prévia 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:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA



*“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.**

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”.*

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)*

A pasta solicitante informa que está em trâmite um novo processo licitatório regular para a contratação dos serviços, objeto dos presente autos, contudo, diante de sua complexidade e a realidade atual, o referido processo demanda certo tempo até a sua conclusão. Ainda foi considerado que parte dos documentos que já haviam sido produzidos para realização do novo procedimento licitatório foram atingidos no incêndio que ocorreu no prédio da prefeitura da cidade, sendo necessário nova confecção dos documentos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA



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<sup>1</sup>:

*“(...) 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 Mendes<sup>2</sup>, (...) 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”.

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 20180156, ante a situação do incêndio que, fatalmente, prejudicou o andamento do processo licitatório regular, no entanto, necessário a SEMED dar cumprimento à algumas recomendações deste assessoramento jurídico.

## DAS RECOMENDAÇÕES

<sup>1</sup> Acórdão 886/2010 – TCU – Plenário

<sup>2</sup> 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



I - Diante dos esforços empreendidos pela SEMED 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 ficará 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 20180156, 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

*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