



**Análise Técnica nº 064/2021-COFISPREV/AMPREV
Processo nº 2018.228.1002040PA**

Objeto: Possibilidade de aditamento para prorrogação de prazo do Contrato nº 001/2018-AMPREV, celebrado com a Empresa Agenda Assessoria Planejamento e Informática LTDA.

Interessados: Conselho Fiscal – COFISPREV, Diretoria Executiva e Órgãos de Controle da Amapá Previdência.

Relator: Conselheiro Francisco das Chagas Ferreira Feijó

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo que cuida da celebração do Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 001/2018-AMPREV, firmado entre a Amapá Previdência – AMPREV e a Empresa Agenda Assessoria Planejamento e Informática LTDA, tendo como finalidade alterar a cláusula do Instrumento Principal que trata do prazo de vigência para prorrogar por mais 12 (doze) meses, permanecendo inalteradas as demais cláusulas e condições estabelecidas.

Consta dos autos que o processo foi inaugurado a partir do memorando nº 083/2018-DMPCCC/AMPREV, de 19/10/2018, no qual a chefe da Divisão de Material e Patrimônio comunica à Gerência Administrativa da AMPREV da proximidade do encerramento do Contrato nº 001/2018-AMPREV, cujo termo final foi estabelecido para o dia 12/01/2019, oportunidade em que informou da possibilidade legal de prorrogação de prazo, nos termos da Lei 8.666/1993 (fls. 06).

Incontinenti, em despacho de próprio punho exarado na folha de rosto do citado expediente, o ilustre Diretor da Gerência Administrativa da AMPREV encaminhou o feito ao Gabinete/AMPREV para autorização do Diretor Presidente da entidade. De igual modo, a autorização veio em despacho de próprio punho datado de 22/10/2021.

Carta comercial da empresa contratada, Agenda Assessoria Planejamento e Informática LTDA, endereçada ao Diretor Presidente/AMPREV, informa do interesse na prorrogação da vigência do Contrato ao tempo em que

solicita também seja estudada a possibilidade de aplicação do reajuste com base na variação do INPC, conforme previsto no Instrumento Principal (fls. 12).

Através do Parecer Jurídico nº 448/2018-PROJUR/AMPREV, de lavra de sua Assessora Jurídica, a douta Procuradoria Jurídica da entidade se manifesta pela possibilidade legal de prorrogação do Contrato em apreço, mediante a lavratura do respectivo Termo Aditivo, com fundamento no que estabelece o art. 57, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993, ao tempo em que fundamentadamente rechaçou, por ora, a possibilidade do reajustamento pleiteado pela Contratada em face de ainda não ter transcorrido o prazo legal de 12 (doze) meses (fls. 15/19).

O citado parecer foi aprovado em todos os seus termos em despacho proferido pelo ilustre Procurador Jurídico da entidade, que também encaminhou o feito para consideração superior do Diretor Presidente (fls. 20). A homologação do Parecer Jurídico se deu através do despacho do Diretor Presidente da AMPREV (fls. 22).

Justificativa firmada pelo titular da Gerência Administrativa/AMPREV destaca a necessidade de continuidade dos serviços porque essenciais e imprescindíveis para a gestão do sistema previdenciário e também porque vantajoso economicamente, além de que os serviços vem sendo prestados de forma plenamente satisfatória para a Administração (fls. 24).

Despacho da Divisão de Planejamento e Execução Orçamentária/AMPREV informa da existência de recursos orçamentários disponíveis para custear as despesas com a prorrogação contratual, inclusive informando dotações consignadas no orçamento programa da entidade, em projeto/atividade e elemento de despesa, técnica e contabilmente adequados para a modalidade do dispêndio, cujo saldo existente comportaria todo o montante (fls. 29/30).

Minuta do Termo Aditivo foi elaborada pelo setor competente e juntada aos autos (fls. 33/34). Através do Parecer nº 10/2019-PROJUR/AMPREV de lavra da Assessora Jurídica, aprovado pelo Procurador



Jurídico/AMPREV e homologado pelo Diretor Presidente da Entidade foi devidamente aprovada a minuta do Termo Aditivo (fls. 36/37).

Emitida pelo setor competente/AMPREV a nota de empenho da despesa nº 000001/2019, datada de 11/01/2019, na modalidade global, no valor de R\$ 408.000,00 (quatrocentos e oito mil reais), em favor da empresa contratada para fazer face às despesas contratuais relativas à prestação de serviços durante o exercício/2019 (fls. 41).

Cópia do Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 001/2018-AMPREV, devidamente assinada pelos representantes legais das partes signatárias foi juntada aos autos (fls.43/44), bem como do extrato formatado no padrão para publicação no veículo de imprensa oficial (fls. 49/50).

Sem que tenham sido juntadas outras informações ou documentos adicionais, o presente processo foi encaminhado pelo Despacho datado de 24/01/2020 a este Conselho Fiscal, ainda sob a égide de sua composição anterior, para fins de competente análise a respeito da conformidade e regularidade do ato administrativo de alteração contratual efetivado pela gestão administrativa da AMPREV.

Ocorre, porém, que por conta do período de contingenciamento na Amapá Previdência devido a pandemia do coronavírus, foi estabelecido através da Portaria nº 054/2020-AMPREV que o Conselho Fiscal da Previdência poderia realizar reuniões por videoconferência para cumprir suas pautas com gravações e registros dos debates arquivos de mídia e atas (fls. 55).

No colegiado o feito administrativo foi distribuído para relatoria do ilustre Conselheiro João Florêncio Neto, tendo sido pautado para a reunião do dia 30/03/2020. Em sua análise preliminar, entendeu o conselheiro relator por baixar o processo em diligência para que fosse anexada a comprovação de publicação do extrato do Termo Aditivo no Diário Oficial.

Ato sequente, a presidente do COFISPREV proferiu despacho encaminhando o presente processo ao Gabinete da AMPREV para que fosse atendida a diligência e, após, retornasse ao Colegiado para conclusão da análise (fls. 67).

Através de Despacho, de 05/02/2021, o feito administrativo retornou ao COFISPREV com a resposta da diligência determinada, tendo sido juntada a cópia da página do Diário Oficial nº 6841, edição do dia 16/01/2019, contendo a publicação do Termo Aditivo (fls. 69/71).

Não obstante, sobreveio despacho do ilustre conselheiro relator, datado de 22/06/2021 informando da impossibilidade de conclusão das análises deste e de outros processos que estavam sob a sua responsabilidade em razão do término do mandato no COFISPREV em 23/06/2021 (fls. 73).

Com o advento da nova composição do COFISPREV, da qual integro como conselheiro titular, diversos processos ainda pendentes de análise, desde a composição anterior, foram redistribuídos para os novos membros do Colegiado.

Assim, recebi o presente processo em arquivo digital no estado em que se encontra, contendo 73 páginas.

Eis a síntese do necessário e o que importa relatar.

2. DAS FORMALIDADES PROCESSUAIS

Nunca é demais lembrar que a boa análise dos processos administrativos requer estejam os autos devidamente organizados de forma cronológica e instruídos com documentos essenciais inerentes à matéria tratada, assim como com os relativos às nuances e especificidades do caso concreto.

Em se tratando de processos que tratam de alterações de prazos de vigência contratuais, as orientações e as normativas dos órgãos de controle externo estabelecem a necessidade de, no mínimo, estarem presentes nos autos cópias do Instrumento Principal e de termos aditivos anteriores ao que se está analisando; assim como manifestação do fiscal do contrato informando que os serviços estão sendo prestados adequadamente.

Compulsando os autos, observo que não foram juntados documentos essenciais e imprescindíveis para a boa análise, tanto do CONFISPREV no exercício de suas competências quanto dos órgãos de controle externo como Tribunais de Contas e Ministério Público, bem como do controle social exercido pela sociedade e, especialmente, pelos segurados, verdadeiros titulares das contribuições previdências arrecadadas pela

AMPREV para fazer face ao custeio e aos investimentos decorrentes do sistema público de previdência dos servidores do Estado do Amapá.

A respeito do assunto, entendo por bem ilustrar que a Procuradoria Geral do Estado do Amapá - PGE, órgão constitucionalmente responsável pela consultoria administrativa da administração estadual visando padronizar os procedimentos, acertadamente, estabeleceu um *check list* de documentos para cada hipótese de compras, contratação de serviços, seja mediante certame licitatório ou por dispensa ou inexigibilidade de licitação, assim como para cada situação de alteração de contratos administrativos. No site da PGE é possível visualizar os diversos tipos de *check list* de documentos para cada caso específico (<https://pge.portal.ap.gov.br/conteudo/licitacoes/listas-de-verificacao>).

Deste modo, antes do processo ser encaminhado para a manifestação jurídica, necessariamente, já deve estar instruído com todos os documentos relacionados no *check list* de cada matéria específica, sob pena de devolução à origem para a juntada dos documentos faltantes. Essa prática utilizada pela PGE facilita o manuseio e a análise jurídica e também proporciona maior celeridade e dinâmica na tramitação processual, além de favorecer a fiscalização dos órgãos de controle, eis que as informações indispensáveis e que ensejam a prática do ato administrativo pela autoridade competente integram os autos do processo.

Por conta disso defendo que essa boa prática de se definir e usar *check list* de documentos específicos para cada caso de contratação (licitação, dispensa e Inexigibilidade) e de alteração contratual deveria também ser adotada no âmbito da Amapá Previdência, não só porque favorece a análise e o controle dos atos administrativos pelos legitimados, mas também porque se mostra salutar e proporciona celeridade e segurança jurídica para os atos da gestão administrativa.

Pois bem. Com relação ao caso de alteração contratual tratado no presente processo, entendo que pelo menos deveriam ter sido anexadas nestes autos as cópias do instrumento de contrato principal e do primeiro termo aditivo, pois a cronologia das alterações operadas no Contrato são imprescindíveis para a boa análise e para que se tenha a avaliação precisa do tempo de contrato já transcorrido e qual seria a redação atual do pacto.

Destaco, porém, que a ausência desses documentos não tem o condão de prejudicar a análise deste Relator, primeiro porque o ato administrativo de alteração contratual foi praticado no exercício de 2019 e se encontra consolidado e produzindo efeitos e a atuação deste Colegiado é posterior e se destina atestar se há conformidade legal; segundo porque algumas das informações que faltam nos presentes autos, constam de forma

dispersa de outros processos que envolvem o mesmo Contrato Administrativo os quais já foram objeto de análise deste Conselheiro.

Deve ficar bem cristalino que não se está aqui a atestar a organização e a regularidade formal destes autos, mas apenas entendi não ser razoável diligenciar para que fosse efetuada a juntada dos documentos necessários a boa instrução processual, em homenagem à celeridade, eis que este processo já está no COFISPREV desde meados do exercício de 2020, ainda em sua composição anterior. Assim, como não incumbe a este Colegiado substituir os setores administrativos competentes da AMPREV na prática de atos de organização formal e preparação do processo administrativo, optei por destacar a ausência dos documentos instrutórios como ressalvas, conforme se verá mais adiante em nosso voto.

Superados esses aspectos formais, passo a análise jurídica propriamente dita.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

Antes de adentrar no mérito da análise, importante destacar que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos e documentos que constam dos autos do presente processo administrativo e as nuances que permeiam o caso concreto, tudo isso em cotejo com os dispositivos legais que disciplinam a matéria e a jurisprudência das Cortes de Contas.

Adiantando, também, que a presente análise se restringirá à aferição da conformidade do ato administrativo às normas e parâmetros legais, uma vez que não compete a este Colegiado adentrar nos juízos de conveniência e oportunidade dos atos administrativos praticados pela gestão da Amapá Previdência e tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnica decorrentes das atividades típicas da Entidade.

Esclareça-se, de antemão, que **os entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU)**, porventura citados nesta análise, devem ser acatados pelos órgãos e entes públicos, pois **é obrigatória** a vinculação às decisões da Corte de Contas, em matéria que envolve tema de caráter geral sobre licitação, contratos e convênios, conforme prevê a **SÚMULA TCU nº 222**.

Conforme já destacado, a alteração contratual (Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 001/2018-AMPREV) de que tratam estes autos se refere exclusivamente à alteração da vigência com prorrogação por mais 12 (doze) meses, consoante estabelecido na legislação vigente, em cláusula contratual e na manifestação expressa da vontade das partes, Amapá Previdência – AMPREV e a empresa Agenda Assessoria, Planejamento e Informática LTDA.

O **prazo de vigência é cláusula essencial dos contratos administrativos**, sendo delimitado pelo período necessário para a execução do objeto, seu recebimento e o respectivo pagamento, ou seja, é o prazo para que ambas as partes contratantes cumpram todas as obrigações assumidas.

Nos termos do que determina a Lei nº 8.666/1993, esse prazo, como regra, deve ficar adstrito à duração dos respectivos créditos orçamentários (art. 57, caput), sendo que para as situações previstas nos incisos do art. 57 admite-se que a vigência do contrato seja dilatada por período mais extenso, conforme se extrai da redação do referido dispositivo legal abaixo transcrita:

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

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

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;[\(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

III - (Vetado).[\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração.[\(Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

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

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 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. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\).](#)”

Como se observa, os contratos que não se enquadram nas exceções do art. 57 da Lei nº 8.666 devem ter duração vinculada aos respectivos créditos orçamentários e, uma vez findo o prazo de vigência determinado, extingue-se a avença, não sendo possível a sua renovação. Já para as situações elencadas nos incisos do art. 57, o prazo de vigência do contrato, como dito, pode ser estendido por um período maior.

Portanto, o inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93 prevê a possibilidade de prorrogar a duração de contratos cujo objeto seja a execução de serviços contínuos, até sessenta meses. E, também, o inciso IV do mesmo dispositivo legal admite prorrogação até quarenta e oito meses.

De início, cumpre asseverar que os serviços contratados através do **Contrato nº 001/2018-AMPREV supostamente revestem-se de caráter de continuidade**, aplicando-se, na espécie, o disposto no artigo 57, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, que permite a prorrogação dos prazos de contratos de prestação de serviços de forma contínua, por iguais e sucessivos períodos, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitadas a 48 (quarenta e oito) meses, ou seja, por 4 (quatro) anos, desde que seja devidamente justificado, eis que o objeto contratual se refere a aluguel de equipamentos e utilização de softwares de informática.

Em princípio, a viabilidade de prorrogação dos prazos de vigência com base neste dispositivo requer o preenchimento dos seguintes requisitos: **a)** o objeto do ajuste deve envolver a prestação de serviços de natureza continuada; **b)** a rigor, o edital e o contrato devem prever a possibilidade de prorrogação; **c)** a prorrogação deve proporcionar para a Administração condições e preços mais vantajosos; **d)** o limite máximo de 48 (quarenta e oito) meses deve ser respeitado.

Nesse sentido, dispõem as Cláusulas Primeira e Quinta do 2º Termo Aditivo ao Contrato *sub examine* que, respectivamente, tratam da fundamentação jurídica para a prorrogação da vigência e do intervalo temporal com acréscimo de mais 12 (doze) meses, conforme se verifica em suas redações:

“CLÁUSULA PRIMEIRA – DO FUNDAMENTO LEGAL:

O presente TERMO ADITIVO tem amparo legal no **art. 57, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993** e suas alterações posteriores, no parecer 448/2018-PROJUR/AMPREV devidamente aprovado pelo Diretor Presidente da AMPREV.

“CLÁUSULA QUINTA – DA VIGÊNCIA:

O presente termo aditivo deverá iniciar na data de 13/01/2019 com término em 12/01/2020

No caso dos autos, observa-se presente, a **Justificativa elaborada pelo titular da Gerência Administrativa atestando a necessidade de prorrogação do contrato por se tratar de hipótese de serviços contínuos e imprescindíveis para o desenvolvimento das**

atividades da AMPREV, que a prorrogação se mostra economicamente vantajosa para a Administração e que os serviços estão sendo prestados de forma plenamente satisfatória pela contratada.

Com efeito, pela análise da documentação supracitada, juntada aos autos, verifica-se que o serviço objeto do contrato que se pretende prorrogar, caracteriza-se como serviço continuado para o órgão, ou seja, aqueles serviços que pela sua essencialidade visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção pode comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional, segundo prevê o art. 15 da IN nº. 05 de 26 de maio de 2017 da SLTI/MPOG, devendo, por isso, estender-se por mais de um exercício financeiro.

Dentro dessa perspectiva, formou-se a partir de normas infralegais e entendimentos doutrinário e jurisprudencial, consenso de que **a caracterização de um serviço como contínuo requer a demonstração de sua essencialidade e habitualidade para o contratante.**

A essencialidade atrela-se à necessidade de existência e manutenção do contrato, pelo fato de eventual paralisação da atividade contratada implicar em prejuízo ao exercício das atividades da Administração contratante.

Já a habitualidade é configurada pela necessidade de a atividade ser prestada mediante contratação de terceiros de modo permanente.

Diante disso, o importante é deixar claro que a necessidade permanente de execução, por si só, não se mostra como critério apto para caracterizar um serviço como contínuo. **O que caracteriza um serviço como de natureza contínua é a imperiosidade da sua prestação ininterrupta em face do desenvolvimento habitual das atividades administrativas, sob pena de prejuízo ao interesse público.**

Assim, não pairam dúvidas a respeito da **legalidade da prorrogação contratual de que tratam estes autos, uma vez que está em consonância com o estabelecido no inciso IV, do art. 57, da Lei nº 8.666/1993, e em sintonia com os posicionamentos do TCU, somados ainda ao fato de que as partes se manifestaram afirmativamente quanto a extensão do prazo por mais 12 (doze) meses.**

4. VOTO

Considerando que a prorrogação do prazo contratual por mais 12 (doze) meses de que trata o Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 001/2018-AMPREV está fundamentada na legislação vigente que rege a matéria, especialmente no que dispõe o **art. 57, Inciso IV, da Lei nº 8.666/1993**; e tendo em vista que documentos essenciais não foram juntados aos autos, como as cópias do Instrumento Principal e do Primeiro Termo Aditivo; então, VOTO pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** do processo analisado no presente relatório porque o ato administrativo praticado está conformado aos ditames legais. É forçoso reconhecer, no entanto, que o feito não está formalmente bem instruído, daí a recomendar da necessidade de suprir as omissões apontadas com a conseqüente juntada dos documentos faltantes nos autos, em prazo razoável, devendo este Conselho ser informado das providências adotadas.

É o voto, que submeto à apreciação deste Colegiado.

Macapá-AP, 23 de dezembro de 2021.

FRANCISCO DAS CHAGAS FERREIRA FEIJÓ
Conselheiro Relator

