COMISSÃO DE LICITAÇÃO
0 1653
FLS.
Rubrica

PAULO FERNANDES DA SILVA
Assinado de forma digital por PAULO FERNANDES DA SILVA
Dados: 2022.08.26 09:55:20 -03'00'

PARECER TÉCNICO DO CONTROLE INTERNO
LICITANTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO.
PROCESSO: PREGÃO ELETRÔNICO N° 006/2022.
OBJETO: Sistema de Registro de preço que visa à futura e eventual Contratação de empresa para fornecimento de Gêneros Alimentícios para atender o Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE, da Rede pública de ensino do Município de Viseu - PA.
CONTRATADAS: GN COMÉRCIO DE ALIMENTOS EIRELI; MEIO A MEIO VISEU LTDA
FINALIDADE: 1° TERMO ADITIVO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO AOS CONTRATOS N°053/2022/SEMED E 054/2022/SEMED CELEBRADOS COM AS EMPRESAS GN COMÉRCIO DE ALIMENTOS EIRELI E A EMPRESA MEIO A MEIO VISEU LTDA, RESPECTIVAMENTE.

DA COMPETÊNCIA

A competência e finalidade do Controle Interno estão prevista no art. 74 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que dispõe dentre outras competências: realização de acompanhamento, levantamento, inspeção e auditoria nos sistemas administrativo, contábil, financeiro, patrimonial e operacional relativo às atividades próprias do ente federado, com vistas a verificar a legalidade e a legitimidade de atos de gestão pela execução orçamentária, financeira e patrimonial, além de avaliar seus resultados quanto à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nos termos da Resolução Administrativa n° 11.410/TCM-PA, de 25/02/2014, além do disposto no §1°, do art. 11, da RESOLUÇÃO N° 11.535/TCM-PA, de 01/07/2014, segundo as quais, em virtude do processo licitatório implicar em realização de despesa, resta configurada a competência desta Coordenação de Controle Interno para análise e manifestação.

INTRODUÇÃO

Foi encaminhado a esta Controladoria para apreciação/manifestação quanto à legalidade e verificação

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
0 1654
CPL
Rubrica

das demais formalidades administrativas e consequente elaboração de Parecer acerca do 1° TERMO ADITIVO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO AOS CONTRATOS N°053/2022/SEMED E 054/2022/SEMED CELEBRADOS COM AS EMPRESAS GN COMÉRCIO DE ALIMENTOS EIRELI E A EMPRESA MEIO A MEIO VISEU LTDA, RESPECTIVAMENTE.

As solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos acima foram feitas pelas empresas MEIO A MEIO LTDA, através do ofício n° 095/2022 e pela empresa GN COMÉRCIO DE ALIMENTOS EIRELI E A EMPRESA MEIO A MEIO VISEU LTDA, RESPECTIVAMENTE, através de petição encaminhada à Secretaria Municipal de Educação.

Com as solicitações em mãos, a Srª Sec. de Educação encaminhou-as através do ofício n° 1166/2022-GS/SEMED/PMV à Comissão Permanente de Licitação pedindo providencia e análise quanto ao solicitado.

A Comissão Permanente de Licitação encaminhou o memorando n° 207/2022/CPL ao Setor de Compras solicitando pesquisa de mercado e elaboração de mapa comparativo, que foram devidamente encaminhados à CPL.

A CPL encaminhou o ofício n° 545/2022/CPL à Procuradoria Jurídica do município para emissão de parecer referente aos termos aditivos solicitados. Onde emitiu parecer manifestando-se da seguinte forma: "*Por todo o exposto, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, económicos e financeiros que escapam à análise dessa Procuradoria Juridica, é o presente para opinar que a Administração Municipal deverá observar se estão presentes ou não os elementos elencados no presente parecer, preservando a diferença percentual apurada entre o valor originalmente constante da proposta do fornecedor ou ata de registro de preço, e aquele vigente no mercado (notas fiscais) à época do registro*".

A Comissão Permanente de Licitação também encaminhou o memorando ao Setor contábil solicitando informações de existência de recursos orçamentários do exercício de 2022 para cobertura das despesas com o pretendido. Informações estas dadas como positivas pelo setor contábil através do memorando n° 171/2022-contabilidade.

Finalmente, vieram os autos para parecer desta Controladoria Geral.

É o relatório.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
FLS. 0 1655
Rubrica

DA ANÁLISE E DISPOSIÇÕES GERAIS

Para realizar suas atividades, a administração pública necessita firmar contratos com terceiros com a finalidade de obter produtos e serviços. Para evitar a escolha de forma imprópria desses terceiros, a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 37, inciso XXI, que: "ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes".

DO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO.

A constante variação nos preços, na maioria dos casos ocasionada por aumento do valor dos insumos, caracteriza-se como grande obstáculo da atividade empresarial nesse período, outrossim, essa problemática é potencializada quando falamos de empresas que possuem contratos com a administração pública.

A gravosidade do vínculo com a administração ocorre em relação a obrigatoriedade do cumprimento, presente em todos os contratos, porém, aferida com maior rigor nos contratos públicos. Além disso, a inexecução do serviço pode ocasionar a parte contratada diversas sanções, que passam desde penalidade de multa, até a impossibilidade de licitar com a administração por tempo determinado.

Nesse passo, vê-se a difícil situação na qual se encontram as empresas que contrataram com a administração pública no início ou no decorrer da pandemia, e hoje mesmo com o "fim" da pandemia as empresas enfrentam dificuldades para cumprir os preços contratados, em virtude do preço desproporcional da maioria dos insumos. Não à toa, o índice de endividamento das empresas tem crescido exponencialmente nesse período, estando muitos empresários compelidos a trabalhar basicamente para o custeio do próprio serviço.

Não obstante, há uma luz no fim do túnel para os empresários que se encontram em situação semelhante a narrada. Conforme já mencionado, os contratos públicos preveem inúmeras prerrogativas para a administração pública, de modo a privilegiar o interesse público (coletivo), não obstante, igualando-se a todos os contratos, o contrato público também é abrangido pela **teoria da imprevisão**, de modo que eventuais *áleas extraordinárias* devem ser analisadas especificamente, para

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
FLS. 1656
Rubrica

evitar o desequilíbrio na ordem econômico-financeira dos contratos.

Frisa-se que fatos necessários, supervenientes e irresistíveis podem ocasionar a impossibilidade de continuidade dos contratos ou mora no seu cumprimento, situações em que o caso fortuito e a força maior afastarão a responsabilidade do devedor. Da mesma forma, estes eventos também podem impactar o **equilíbrio contratual**, demandando que suas **bases sejam revisadas para que possa prosseguir**.

Neste sentido, preciosas as lições de Maria Sylvia Di Pietro sobre a diferença, no âmbito dos contratos celebrados pela Administração Pública, dos institutos do caso fortuito e força maior e da teoria da imprevisão, *in verbis:*

> "Ainda com relação à álea econômica, que justifica a aplicação da teoria da imprevisão, cumpre distingui-la da força maior.
> Nesta estão presentes os mesmos elementos: fato estranho à vontade das partes, inevitável, imprevisível; a diferença está em que, na teoria da imprevisão, ocorre apenas um desequilíbrio econômico, que não impede a execução do contrato; e na força maior, verifica-se a impossibilidade absoluta de dar prosseguimento ao contrato. As consequências são também diversas: no primeiro caso, **a Administração pode aplicar a teoria da imprevisão, revendo as cláusulas financeiras do contrato, para permitir a sua continuidade, se esta for conveniente para o interesse público**; no segundo caso, ambas as partes são liberadas, sem qualquer responsabilidade por inadimplemento, como consequência da norma do artigo 393 do Código Civil. Pela Lei no 8.666/93, a força maior constitui um dos fundamentos para a rescisão do contrato (art. 78, XVII), tendo esta efeito meramente

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
0 1657
FLS.
Rubrica

> declaratório de uma situação de fato impeditiva da execução. **(g.n.)**

No Código Civil, a possibilidade de revisão dos contratos é prevista nos artigos 317 e 478 e 479, os quais refletem, respectivamente, a TEORIA DA IMPREVISÃO e a da ONEROSIDADE EXCESSIVA, ao assim dispor:

> Art. 317. Quando, por motivos imprevisíveis, sobrevier desproporção manifesta entre o valor da prestação devida e o do momento de sua execução, poderá o juiz corrigi-lo, a pedido da parte, de modo que assegure, quanto possível, o valor real da prestação.
>
> Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação.
>
> Art. 479. A resolução poderá ser evitada, oferecendo-se o réu a modificar eqüitativamente as condições do contrato.

A revisão dos contratos celebrados pelas empresas estatais, como não poderia deixar de ser, também é admitida na Lei n.° 13.303/16 com redação idêntica ao do art. 65, II, d da Lei n° 8.666/93:

> Art. 81. Os contratos celebrados nos regimes previstos nos incisos I a V do art. 43 contarão com cláusula que estabeleça a possibilidade de alteração, por acordo entre as partes, nos seguintes casos:
>
> VI. para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
FLS. 1658
Rubrica

> financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

O processo licitatório tem como finalidade garantir a seleção da melhor proposta para a Administração, bem como permitir a participação isonômica dos interessados e deve fundamentar-se nos princípios que regem o Direito Administrativo, além daqueles específicos das Licitações e Contratos, conforme o artigo 3° da Lei n° 8.666/93, in verbis:

> *"A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos".*

Porém, em algumas hipóteses as condições inicialmente estabelecidas podem sofrer reajuste, desde que devidamente justificado atendendo a necessidade da administração pública. Mas para isso são necessárias duas condicionantes objetivas: 1°. A prova inequívoca da real necessidade do REEQUILÍBRIO ECONÔMICO e 2°., se é interessante para a administração fazer esse reajuste, (no presente caso, está evidente que a administração, possui interesse, pois mesmo com o reajuste, os valores estão dentro dos parâmetros de mercado e a empresa fornecedora vem cumprindo suas obrigações contratuais no decorrer do processo.

A Lei no. 8.666, de 21.06.93, admite a revisão contratual, porém é uma faculdade às partes, impondo à

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
FL. 1659
Rubrica

Administração o dever/direito de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial e também a adequação ao quantitativo mínimo necessário para cumprimento das finalidades ao qual o certamente foi realizado. Acarretando, portanto, a revisão do contrato, para mais ou para menos, a ocorrência, após a apresentação da proposta, de alteração ou extinção de tributos ou encargos legais, bem como a superveniência de disposições legislativas que comprovadamente repercutam nos preços contratuais. (art. 65, § 5, Lei citada), e outras situações estão previstas nessa Lei.

Assim, tal como adverte HELY LOPES MEIRELLES (Licitação e Contrato Administrativo, 8ª. ed., pág. 232), em face de tão evidentes disposições legais, a legitimidade da aplicação da Teoria da Imprevisão, em cada caso específico, não pode mais ser contestada a FACULDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, **desde que verificados os requisitos de conveniência e oportunidade.**

Assim, as empresas apresentaram argumentos e fundamentos, além da comprovação do aumento do preço dos produtos, o que caracteriza a necessidade de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

DA SOLICITAÇÃO DE CERTIDÕES NEGATIVAS.

Sabe-se que a exigência de apresentação das certidões de regularidade fiscal e trabalhista é lícita à Administração, não só à época que se empenha e autoriza a compra ou serviço, mas da mesma forma quando se vai efetuar o pagamento.

A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), em seu artigo 55, inciso XIII, disciplina:

> "Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:
> (...)
> XIII - A obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

A própria lei disciplina quais são os requisitos para a habilitação de uma empresa a formatar um contrato com a administração, quais sejam:

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
0 1660
Rubrica

> Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:
>
> I - habilitação jurídica;
> II - qualificação técnica;
> III - qualificação econômico-financeira;
> IV - REGULARIDADE FISCAL (não consta grifo no original)
> V - cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7° da Constituição Federal".

Diante disso, A Administração é obrigada a pagar os valores contratado com um fornecedor, correspondente a prestação de serviços efetivamente executados, mesmo ante a ausência de certidão negativa de débitos fiscais, pois a retenção de valores não encontra amparo em nenhum dispositivo, pelo contrário viola o princípio da legalidade (art. 37, caput, da CF/88), porquanto ao Estado é imposta a observância dos deveres prescritos em lei.

A exigência de regularidade fiscal é motivo que impede a participação em licitação e assinatura de contrato administrativo, mas não o pagamento pelos serviços já executados, sob pena de inviabilizar-se a continuidade da execução do próprio contrato já celebrado e a manutenção do serviço público.

Dito isso, a Lei 8.666/1993 dispõe em seu art. 87 as sanções a serem aplicadas no caso de inexecução contratual, que seria deixar de apresentar as certidões negativas, vejamos:

> *Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:*
>
> *I - advertência;*
>
> *II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;*
>
> *III - suspensão temporária de participação em licitação e*

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
0 1661
Rubrica

impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

Observa-se que nenhuma das penalidades previstas em lei está à retenção do pagamento, que se caso for retido padece de vício de legalidade, portanto, inexigível as certidões negativas para pagamento de serviço já prestado ou de material já adquirido, mas exigível para contratação ou renovação de contrato com a Administração Pública.

Com isso, esta Controladoria Interna recomenda a solicitação das certidões negativas de débitos fiscais, trabalhistas e demais certidões afins para se verificar a regularidade fiscal das empresas.

CONCLUSÃO

Diante de todo exposto, esta Controladoria Geral Municipal opina pela possibilidade do 1° TERMO ADITIVO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO AOS CONTRATOS N°053/2022/SEMED E 054/2022/SEMED CELEBRADOS COM AS EMPRESAS GN COMÉRCIO DE ALIMENTOS EIRELI E A EMPRESA MEIO A MEIO VISEU LTDA, RESPECTIVAMENTE, na forma solicitada, desde que observadas às recomendações contidas no parecer jurídico da Procuradoria Geral e as seguintes: **I**) Formalização do procedimento nos mesmos autos do processo administrativo de contratação; **II**) Justificativa técnica para a realização do termo aditivo de prazo; **III**) Verificação da situação de regularidade da empresa junto às Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal; **IV**) Comprovação de existência de disponibilidade orçamentária para cobertura da despesa; **V**) Autorização da autoridade competente de que trata O § 2° do artigo 57 da Lei 8.666/1993; **VI**) Necessidade de que haja a análise quanto

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
FL. 1662
Ruarica

ao cumprimento e correta execução do contrato até o momento; **VII**) Necessidade de renovação da garantia, se houver previsão contratual ou em edital; **VIII**) Formalização do ajuste e Publicação no D.O.U. No Portal dos Jurisdicionados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará - TCM/PA.

Viseu-PA, 29 de julho de 2022.

PAULO FERNANDES DA SILVA:00890558299 Assinado de forma digital por PAULO FERNANDES DA SILVA:00890558299 Dados: 2022.07.29 13:30:39 -03'00'

PAULO FERNANDES DA SILVA

Controlador Interna do Município

Decreto nº 008/2021