

PARECER TÉCNICO DO CONTROLE INTERNO

SOLICITANTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO.

PROCESSO: PREGÃO ELETRÔNICO N° 035/2020.

OBJETO: AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, NAS LOCALIDADES DISTANTES DA SEDE DO MUNICÍPIO DE VISEU, SITUADA NO SENTIDO RODOVIA PARÁ/MARANHÃO COMPREENDENDO AS LOCALIDADES (KM 74, KM 83, JAPIM, VILA NOVA, PIQUIÁ, NOVO ESTIRÃO, BRAÇO GRANDE, TIMBOZAL, FAVEIRO, CRISTAL, 07 BARRACAS, DEDÃO E OUTRAS COMUNIDADES ADJACENTES QUE POR VENTURA NÃO ELENCADAS).

CONTRATADO: POSTO DEUS NO COMANDO.

FINALIDADE: 2º TERMOS ADITIVO DE PRAZO E 3º PEDIDO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO N° 006/2020/SEMUS.

I) 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 §1º, 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.

II) INTRODUÇÃO

Foi encaminhado a esta Controladoria para apreciação/manifestação quanto à legalidade e verificação das demais formalidades administrativas e consequente elaboração de Parecer acerca do **2º TERMOS ADITIVO DE PRAZO E 3º PEDIDO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO Nº 006/2020/SEMUS.**

O aditivo de prazo ao contrato mencionado acima foi solicitado através do ofício nº 282/2022-GS/SEMUS/PMV, onde solicita aditivo de prazo de mais 90 dias. Já a solicitação de equilíbrio econômico-financeiro do contrato foi feita pela empresa contratada AUTO POSTO DEUS NO COMANDO & CIA LTDA em 17 de março de 2022 com as devidas justificativas apresentadas conforme veremos em diante.

A CPL encaminhou o ofício nº 170/2022/CPL à Procuradoria Jurídica do município para emissão de parecer referente aos termos aditivos solicitados. Onde emitiu parecer manifestando-se da seguinte forma:



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL - PJM

03.1 DA MANUTENÇÃO DAS MESMAS CONDIÇÕES DE CONTRATAÇÃO.

27. Cabe a autoridade verificar se a contratada ainda atende às condições que foram exigidas quando da realização da licitação, na forma do que dispõem o Art. 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, consignando o preenchimento de tais condições nos autos.

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.

28. Portanto, cabe à autoridade competente observar se a empresa contratada ainda atende tais requisitos de habilitação e qualificação técnica, como ato de zelo ao erário público municipal, em plena observância dos princípios licitatórios que regem esta contratação.

29. Estando, pois, toda a tramitação aparentando a plena regularidade legal sobre seus procedimentos, crê-se na regularidade do procedimento até o presente compasso, pelo que se conclui o que segue.

04. CONCLUSÃO.

30. Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa assessoria jurídica, que após atestada a presença de todos os requisitos elencados neste parecer, será juridicamente válida a realização do Termo Aditivo ao Contrato nº 006/2021/CPL, para prorrogar a vigência por 03 (três) meses, nos termos do art. 57 caput e inciso II da Lei nº 8.666/93 e promover o realinhamento de preços, nos termos do art. 65, II, "d" do mesmo diploma legal.

31. Compulsando os autos do processo verificou-se que na realização do 1º Termo Aditivo de Realinhamento de Preços, houve um erro formal, tanto no instrumento como na publicação do referido aditivo, pois consta em ambos referência a um acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento), o que não ocorreu de fato, pois o objeto do aditivo se resumia tão somente ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, na forma de realinhamento de preços, portanto, como forma de saneamento, recomenda-se a realização de uma errata, com a devida publicação nos meios necessários.

32. A título de orientação resumida e sem prejuízo de tudo que já foi exposto no bojo deste parecer, deve ser observado objetivamente os procedimentos básicos para tal desiderato, para efeito de plena regularidade da instrução processual, nos seguintes termos:

a) Formalização do procedimento nos mesmos autos do processo administrativo de contratação;

A Comissão Permanente de Licitação encaminhou o memorando nº 090/2022/CPL ao Setor de Compras solicitando pesquisa de mercado e elaboração de mapa comparativo, que foram devidamente encaminhados à CPL.

A Comissão Permanente de Licitação também encaminhou o memorando nº 109/2022/CPL 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 nº 089/2022.

Finalmente, vieram os autos para parecer desta Controladoria Geral.

É o relatório.

III) 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".

DA PRORROGAÇÃO DE PRAZO DO CONTRATO 006/2020

A Lei de Licitações prescreve que o prazo de duração dos contratos relativos à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, poderá ser prorrogado, com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração Pública, limitado ao prazo máximo de 60 (sessenta) meses. Para viabilizar juridicamente esta faculdade, Administração deve consignar no ato originário de contrato a possibilidade de prorrogação desse prazo, o que costa na cláusula oitava.

No presente caso, constata-se que a prorrogação do prazo contratual concretiza o suporte fático da norma contida no art. 57, §1º, II, da Lei de Licitações assim como o contrato originário em sua cláusula específica, admite a prorrogação de prazo submetida à análise.

Assim sendo, vale frisar o aspecto vinculativo da minuta, fazendo-se constar no Termo Aditivo a ratificação de todas as cláusulas e condições do contrato em curso.

O contrato original prevê a possibilidade de prorrogação de seus prazos conforme necessidade da Administração, ou seja, foi resguardada a possibilidade de sua alteração, na forma legal.

As Secretarias Municipais requereram a prorrogação de prazo contratual em mais 90 dias conforme consta no ofício nos autos.

No que diz respeito à prorrogação de contratos, a Lei nº 8.666/93, admite tal possibilidade, desde que observadas determinadas situações, elencadas no citado normativo legal nos seguintes termos:

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

(...)

§ 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,

(...)

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

A dilação contratual buscada encontra-se devidamente justificada e autorizada pela autoridade competente para assinar o ajuste, em conformidade com o previsto no art. 57, § 2º da Lei 8.666/93.

DO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO.

Há aproximadamente dois anos o mundo teve seu primeiro contato com a pandemia da COVID-19, patologia essa que ocasionou colapso sanitário em inúmeros países, obrigando governos a promoverem inúmeras medidas para tentar parar a proliferação do vírus.

Dentre algumas medidas, a que talvez tenha causado maior impacto no setor econômico foi o isolamento social. Em síntese, o trabalho foi interrompido por um longo período, a produção diminuiu e consequentemente, os insumos foram elevados.

Não bastasse a instabilidade econômica gerada no início da pandemia, ainda foi evidenciada 2ª e 3ª onda de "variantes" do vírus, que ocasionaram ainda mais instabilidade, posto que, quando as empresas vislumbravam

melhoras no cenário econômico, deparavam-se com novas medidas restritivas que cerceavam a liberdade econômica das empresas, e consequentemente, tornavam o cenário ainda mais incerto para a atividade empresarial.

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 enfrentam dificuldades para cumprir os contratos, 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 *áreas extraordinárias* devem ser analisadas especificamente, para 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 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.º 13.303/16 com redação idêntica ao do art. 65, II, d da Lei n.º 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-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.

FORMAÇÃO DE PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS

Primeiro, é preciso entender como os preços da gasolina e do diesel são definidos. A formação do preço dos combustíveis é composta pelo preço exercido pela Petrobras nas refinarias, mais tributos federais (PIS/PASEP, COFINS E CIDE) e estadual (ICMS), além do custo de distribuição e revenda.

Há ainda o custo do etanol anidro na gasolina, e o diesel tem a incidência do biodiesel. As variações de todos esses itens são o que determina o quanto o combustível vai custar nas bombas.

Composição do preço da gasolina:

- Petrobras: 35,4% (R\$ 2,33)
- Custo Etanol Anidro: 17,8% (R\$ 1,17)
- ICMS: 26,1% (R\$ 1,72)
- CIDE, PIS/Pasep e Cofins: 10,5% (R\$ 0,69)
- Distribuição e revenda: 10% (R\$ 0,66)

Composição do preço do diesel:

- Petrobras: 55,8% (R\$ 2,95)
- Custo biodiesel: 12,5% (R\$ 0,66)
- ICMS: 14,7% (R\$ 0,78)
- CIDE, PIS/Pasep e Cofins: 6,25% (R\$ 0,33)
- Distribuição e revenda: 10,6% (R\$ 0,56)

Fonte:

<https://www.band.uol.com.br/economia/noticias/por-que->

o-preço-da-gasolina-esta-tao-car-o-entenda-a-alta-dos-
combustiveis-16458561

PREÇO DO PETRÓLEO NO MERCADO EXTERNO

Há ainda um fator adicional de pressão. O valor do combustível também é influenciado pela recuperação da cotação do petróleo no mercado internacional.

Depois do choque provocado pela pandemia de coronavírus, a economia global deve ter um crescimento robusto neste ano, o que aumenta a busca pela commodity e, conseqüentemente, ajuda a puxar os preços para cima.

"Com essa alta do preço (do petróleo) no mercado internacional, o preço do combustível fica mais alto logo na partida", diz Juliana Inhasz, professora e coordenadora da graduação em economia no Insper.

Voltando ao procedimento, 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 3º da Lei nº 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: 1º. A prova inequívoca da real necessidade do REEQUILÍBRIO ECONÔMICO e 2º., 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 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, a empresa apresentou argumentos e fundamentos, além da comprovação do aumento do preço dos produtos, o que caracteriza o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

IV) 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:
(...)"

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 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 a fim de se verificar a regularidade fiscal da empresa.

V) CONCLUSÃO

Diante de todo exposto, esta Controladoria Geral Municipal opina pela possibilidade do **2º TERMOS ADITIVO DE PRAZO E 3º PEDIDO DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO Nº 006/2020/SEMUS**, 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 § 2º do artigo 57 da Lei 8.666/1993; **VI)** Necessidade de que haja a análise quanto 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, 28 de março de 2022.

PAULO FERNANDES DA SILVA
Controlador Interna do Município
Decreto nº 008/2021