



Prefeitura Municipal de Domingos Martins

Estado do Espírito Santo

Rua Bernardino Monteiro, 22 – Centro – Domingos Martins – Espírito Santo

CEP 29260-000 – Fone: (27) 3268-1344 / 1239

www.domingosmartins.es.gov.br – gabinete@domingosmartins.es.gov.br

RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO	Nº 001/2023
Entidades envolvidas: Procuradoria Geral Municipal, Secretaria de Governo, Secretaria Municipal da Fazenda e Comissão de Licitação.	Data: 05/01/2023

Finalidade:

Manifestação quanto à observância ao conteúdo abordado no artigo 57 da Lei Federal 8.666/1993, sobre a duração dos contratos administrativos na Administração Pública.

Origem:

Contratos administrativos da Prefeitura de Domingos Martins extrapolando o exercício financeiro, sem adequação às exceções da Lei.

Tendo em vista as competências do Controle Interno, previstas no Manual de Auditoria Interna, aprovado pelo Decreto Normativo nº 2759/2015, Capítulo III, Seção I, tópico 12.12, cabe a equipe de auditoria: “Emitir opiniões sobre documentos ou situações examinadas apoiando-se em fatos e evidências que permitam o convencimento razoável da realidade ou a veracidade dos fatos.” Apropriando-se destas funções emitimos a recomendação a seguir:

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal, a Administração Pública deverá proceder observando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

CONSIDERANDO o artigo 57 da Lei Federal n.º 8.666/1993 – Lei de Licitações e Contratos, que dispõe sobre a duração dos contratos administrativos firmados pela administração pública;

RECOMENDAMOS QUE seja avaliado com cautela os prazos dos contratos administrativos firmados pela prefeitura de Domingos Martins, para que a vigência dos mesmos esteja adstrita a do crédito orçamentário, conforme exigência das legislações pertinentes, bem como que só permitam sua prorrogação nos casos expressamente autorizados nos respectivos instrumentos legais.

A Lei nº 8.666/93 estabelece que os contratos administrativos devem ter sua duração atrelada ao crédito orçamentário. Por essa razão, os contratos, regra geral, devem observar este intervalo como prazo máximo de vigência.

Há a possibilidade restrita de prorrogação por iguais e sucessivos períodos, até o limite de

60 (sessenta) meses e desde que os preços e condições vigentes permaneçam vantajosos para a Administração Pública, e sejam serviços contínuos, ou para ações previstas no Plano Plurianual (PPA), ou ainda, para serviços de informática (48 meses), conforme descrito no artigo 57 da Lei Federal nº 8.666/1993, reproduzido a seguir:

“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 isto tenha sido previsto no ato convocatório;

II – à prestação de serviços a serem executada de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas a obtenção de preços e condições mais vantajosas a administração, limitadas 60 (sessenta meses);

III – (vetado);

IV – ao aluguel de equipamentos e a utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo até 48 (quarenta e oito) meses do contrato¹.”

Este dispositivo torna compatível as contratações públicas com a anualidade do orçamento, pois impede a assunção de obrigações que ultrapassem o exercício financeiro, e, portanto, não possuam crédito orçamentário para serem cobertas.

Segundo o princípio da anualidade, previsto no art. 165, § 5º da Constituição Federal de 1988, a lei orçamentária é anual, assim, o período de vigência do orçamento é o denominado exercício financeiro, que por força do art. 34 da Lei Federal nº 4.320/1964, coincide com o ano civil, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro².

Neste contexto, observou-se que a vigência de alguns dos contratos firmados pela Administração Pública municipal extrapolam a do crédito orçamentário, isto é, 31 de dezembro do respectivo exercício, bem como, em alguns deles, verificou-se a autorização para prorrogação, que se findada também ocasionaria a extrapolação da vigência do crédito, sem se encaixar nas hipóteses legais autorizativas, acima mencionadas.

Fora dessas hipóteses previstas no artigo 57, não é admitida a prorrogação de contratos administrativos. Enquadrando nessas hipóteses, é preciso, ainda, que sejam atendidos os seguintes pressupostos², entre outros:

- a) previsão da possibilidade no edital e no contrato;
- b) providências para a prorrogação anteriores à extinção do contrato pelo término do prazo de execução;
- c) objeto e escopo do contrato inalterados pela prorrogação;
- d) manifestação expressa do interesse de prorrogar pela administração e pelo contratado;
- e) condições favoráveis à Administração Pública, em especial, quanto ao preço;
- f) manutenção das condições de habilitação do contratado;
- g) o valor não ultrapassar o limite definido para a modalidade de licitação realizada;

¹ Lei Federal nº 8.666/1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

² <https://www.viannaconsultores.com.br/duracao-do-contrato>.

h) preço do contratado compatível com o mercado.

Não obstante a definição da regra geral disponibilizada pela legislação, observaram-se alguns entendimentos jurídicos de que, excepcionalmente, a administração pública poderá celebrar um contrato por escopo, que não esteja abrangido nas hipóteses do artigo 57, com prazo que ultrapasse o crédito orçamentário, desde que reserve os recursos financeiros, inscrevendo em restos a pagar, o montante correspondente à parcela a ser executada no exercício seguinte³. E ainda, que as dotações orçamentárias relativas ao exercício seguinte fossem disponibilizadas no contrato por meio de simples apostilamento⁴.

Estes posicionamentos e interpretações legais, provocadas por órgãos de controle e de assessoria jurídica, ocorrem como forma de ajustar as definições da lei à gestão administrativa na prática, como a abaixo reproduzida, desenvolvida pela Advocacia Geral da União (AGU) e expressada na Orientação Normativa nº 39/2011:

“A vigência dos contratos regidos pelo art. 57, caput, da lei 8.666, de 1993, pode ultrapassar o exercício financeiro em que celebrados, desde que as despesas a eles referentes sejam integralmente empenhadas até 31 de dezembro, permitindo-se, assim, sua inscrição em restos a pagar.”⁵

Diferentemente das orientações verificadas nas jurisprudências, observou-se que a grande parte dos contratos da Prefeitura que ultrapassam o exercício tem seus saldos anulados no final do exercício, e empenhados novamente no exercício seguinte, isto é, não são inscritos em restos a pagar. Reforçar-se então a necessidade de que nos casos em que o contrato ultrapasse o exercício financeiro, sejam avaliados os procedimentos contábeis mais adequados a serem adotados, com a devida fundamentação.

Por oportuno, cabe ressaltar a questão relacionada a continuidade dos serviços, que se assim categorizados, de acordo com a lei, poderia amparar as prorrogações sucessivas dos contratos, até os limites especificados. O legislador não conceituou adequadamente os contratos de execução continuada, mas, em geral, o que se entende na jurisprudência é conforme diz Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“(...) são aqueles em que a execução se protraí no tempo e cuja interrupção trará prejuízos à Administração. Não apenas a continuidade do desenvolvimento, mas a necessidade de que não sejam interrompidos, constituem os requisitos basilares para que se enquadrem como prestação de serviços a serem executados de forma contínua⁶.”

No âmbito federal, a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2017 do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em seu artigo 15, define os serviços prestados de forma contínua como:

“aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade

³ https://zenite.blog.br/entendimento-da-agu-sobre-a-possibilidade-de-que-o-prazo-inicial-de-vigencia-de-um-contrato-enquadrado-no-caput-do-art-57-da-lei-no-8-66693-ultrapasse-o-exercicio-financeiro/?doing_wp_cron=1671460239.0069820880889892578125#:~:text=%E2%80%9Ca%20vig%C3%Aancia%20dos%20contratos%20regidos,inscri%C3%A7%C3%A3o%20em%20restos%20a%20pagar%E2%80%9D.

⁴ Acórdão nº 500/22 – Tribunal Pleno foi disponibilizado em 21 de março, na edição nº 2.732 do Diário Eletrônico do TCE-PR (DETC).

⁵ Orientação Normativa AGU nº 39/2011.

⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, A duração dos contratos de prestação de serviços serem executados de forma contínua. In Boletim de Licitações e Contratos Administrativos, nº 02, São Paulo: NDJ, 1996.

pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional”⁷.

Dessa forma cabe avaliar com cautela os objetos contratuais da Prefeitura de Domingos Martins, **para compreender se encaixam nas definições de serviços contínuos**, tendo assim amparo para a adequada prorrogação, extrapolando, por conseguinte, o exercício financeiro, pois ainda que haja proximidade da entrada em vigor da nova Lei de Licitações e Contratos, Lei Federal nº 14.133/2021, deve-se considerar que os atuais contratos serão fiscalizados sob a égide da legislação sob a qual foram firmados, isto é, com base na Lei Federal nº 8.666/1993.

Para exemplificar, não há que se considerar serviços de assessoria, como serviço contínuo, passível de prorrogação contratual, conforme manifestação da egrégia Corte de Contas do Estado do Espírito Santo, no Acórdão TC nº 1414/2017:

“Trata a irregularidade de prorrogação irregular dos serviços contratados junto à empresa Consultab – Consultoria e Assessoria e Contabilidade S/S Ltda., para a realização de serviços de consultoria financeira, administrativa e orçamentária, por o objeto contratual não se adequar ao art. 57, II da Lei 8.666/93, ou seja, a ITI apontou a irregularidade na prorrogação contratual por o objeto do contrato 011/2010 não se enquadrar na hipótese de serviço contínuo, que admitiria prorrogação. (...) A equipe técnica, por meio da Instrução Técnica Conclusiva, entendeu que a irregularidade deve ser mantida por entender que o serviço não tem natureza contínua, pois esses são serviços auxiliares e necessários à Administração no desempenho das respectivas atribuições; são aqueles que, se interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contratação deva estender por mais de um exercício financeiro, não sendo o caso versado nos autos”⁸.

É fundamental reforçar também que a Lei aborda a possibilidade de prorrogação contratual para serviços contínuos, e não para o fornecimento de bens de forma contínua, como forma de estender a previsão legal do artigo 57. Inclusive identificaram-se diversas manifestações expressas do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, sobre esta impossibilidade, tal como o excerto reproduzido a seguir, no Acórdão TC nº 922/2018:

“Conforme identificado pela equipe de auditoria, foi indevidamente inserida no Contrato de fornecimento de refeições cláusula dispondo sobre a possibilidade de prorrogação contratual por até 60 (sessenta) meses (fls. 851 – v. IV). Ocorre que o termo celebrado tem por objeto o fornecimento de refeição, consistente, portanto, em uma obrigação de dar e não de fazer, não sendo juridicamente possível, desse modo, que a Administração se valha do enquadramento legal previsto no art. 57, da Lei 8.666/1993, remetido na cláusula contratual”⁹.

Ainda nesta temática, a Controladoria gostaria de destacar também seu posicionamento contrário no que se refere a soma dos saldos dos contratos de serviços contínuos

7 Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2017 – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

8 ACÓRDÃO TC-1414/2017 – PLENÁRIO – Processo TC nº 2269/2012 – Câmara Municipal de Cariacica.

9 ACÓRDÃO TC-922/2018 – PRIMEIRA CÂMARA – Processos TC nº 3028/2012 e 3272/2011 – Prefeitura Municipal de Fundão.

RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO Nº 001/2023

prorrogados. Esclarecendo, a equipe observou que em alguns contratos administrativos aditivados a cada exercício financeiro, por se enquadrarem na categoria de serviços contínuos, há a soma do saldo remanescente do contrato inicial que teve o prazo encerrado, com o novo saldo contratual previsto no aditivo. Entende-se que caso ainda haja saldo no contrato inicialmente firmado, deve-se promover aditivo de prazo apenas, para liquidar o saldo existente, e depois, se entender vantajoso, aditivar o mesmo valor, para mais um período previamente definido. Interpreta-se que a cláusula contratual de prazo e valor existentes no inicial é alterada para o novo prazo e o novo valor previstos no aditivo, deixando de haver, portanto, instrumento jurídico válido para amparar a utilização do saldo restante previsto no ajuste inicial. Em consulta informal realizada a auditores do TCE-ES responsáveis pela área de licitações e contratos, manifestou-se o mesmo entendimento desta Controladoria. Sendo assim, recomenda-se consulta formal ao Órgão de Controle Externo sobre a conformidade dos procedimentos adotados atualmente.

Ademais, cabe acompanhar e reavaliar os processos que extrapolam o exercício financeiro, sem atendimento as disposições legais ou às interpretações cabíveis, bem como aos procedimentos contábeis sugeridos.

E por fim, solicitamos a colaboração de todos para auxiliar no acompanhamento dos contratos administrativos, resguardando a Municipalidade de irregularidades e tornando a gestão mais transparente e eficaz.

Domingos Martins – ES, 05 de janeiro de 2023.

Renata Peterle Ronchi Oliveira

Matrícula nº 10526
Auditora Pública Interna

Franciele Luzia Holz

Matrícula nº 12640
Auditora Pública Interna

Márcia d'Assumpção

Matrícula nº 00310
Controladora Interna