



Análise Técnica nº 027/2022-COFISPREV/AMPREV

Processo nº: 2020.271.1101983PA

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 Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 001/2018-AMPREV, firmado entre a autarquia 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 130204.0005.1557.0100/2020 - DINFO/AMPREV, de 16/10/2020, no qual a chefe da Divisão de Informática (Setor de Tecnologia da Informação) comunica e alerta a Gerência Administrativa da AMPREV da proximidade do encerramento da vigência do Contrato nº 001/2018-AMPREV, cujo termo final foi estabelecido para o dia 12/01/2021.

Na mesma oportunidade informou da necessidade de continuidade da prestação dos serviços contratados, em razão de sua essencialidade para o desenvolvimento das atividades finalísticas da AMPREV, destacando que por se tratarem de serviços técnicos especializados a Entidade não dispõe de pessoal próprio com capacidade para executar as atividades do sistema SISPREVWEB (fls. 02/03).



Incontinenti, em despacho de fls. 04, 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 comunicada pelos despachos de fls. 06/07.

Através do MEMORANDO Nº 130204.0005.1554.0240/2020 - GEAD/AMPREV, datado de 19/11/2020, fls. 08/09, endereçado a Divisão de Informática, solicita seja o processo instruído com relatório técnico a respeito dos serviços executados pela empresa e se os mesmos estão sendo prestados regularmente; justificativa motivada da necessidade de continuidade dos serviços; manifestação escrita da empresa contratada informando se mantém interesse em continuar prestando os serviços; comprovação de que a empresa mantém as condições iniciais da contratação.

O feito administrativo retornou a Gerência Administrativa através do MEMORANDO Nº 130204.0005.1557.0175/2020 - DINFO/AMPREV, firmado pelo titular da Divisão de Informática, encaminhando todos os documentos e informações requeridas, fls. 11/71.

Satisfeita a diligência interna, o titular da Gerência Administrativa, mediante despacho, fls. 72, encaminha o processo para a Diretoria Financeira e Atuarial objetivando verificar a existência de disponibilidades orçamentárias para custear as despesas com a prorrogação do contrato administrativo em questão. Incontinenti, o titular dessa Diretoria buscou obter as informações solicitadas junto à Divisão de Execução Orçamentária - DIEO, fls.74.

As informações a respeito das dotações orçamentárias constam da folha de dotação orçamentária encaminhadas diretamente à Gerência Administrativa pelo Memorando nº 130204.0005.1573.0262/2020 - DIEO/AMPREV, de 24/11/2020, no qual resta evidenciado a existência de dotações orçamentárias alocadas no orçamento-programa anual da Unidade Orçamentária AMPREV para o exercício 2021, cujo saldo inicial fixado para o elemento de despesa adequado ao custeio da prorrogação contratual suportará a cobertura do período de vigência a ser acrescido, fls. 75/79.



Ato seqüente, o titular da Gerência Administrativa, pelo memorando nº 130204.0005.1554.0255/2020 - GEAD/AMPREV, de 01/12/2020, encaminha o feito administrativo a Procuradoria Jurídica - PROJUR, já com a minuta do 6º Termo Aditivo ao Contrato nº 001/2018-AMPREV, para análise e colheita de manifestação a respeito da viabilidade jurídica da prorrogação contratual e outras providências, fls. 80/82.

Ocorre, porém, que de forma acertada a Assessoria Jurídica da PROJUR, entendeu que para a boa análise da possibilidade de prorrogação do Contrato seria necessária a juntada do instrumento Principal. Daí que orientou no sentido de que o processo fosse devolvido a GEAD para que fosse suprida a omissão do documento imprescindível, o que foi devidamente acatado pelo Procurador Jurídico Chefe, fls. 83/84.

Atendida a diligência requerida da GEAD, o processo retornou à PROJUR com a cópia do Contrato nº 001/2018-AMPREV devidamente juntada, fls. 85/102.

Através do Parecer Jurídico nº 005/2021-PROJUR/AMPREV, de lavra de sua Assessora Jurídica, fls. 104/109, devidamente aprovado em todos os seus termos pelo Procurador Jurídico Chefe da PROJUR, concluiu-se pela possibilidade legal de prorrogação do Contrato em apreço e também pela aprovação da redação da minuta do Sexto Termo Aditivo correspondente, com fundamento no que estabelece o art. 57, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993.

Com a manifestação jurídica, o processo retornou à GEAD para as providências seguintes, fls. 110, e, em seguida, foi encaminhado para homologação do parecer pelo Diretor Presidente da AMPREV, o que ocorreu de imediato conforme consta do despacho de fls. 112, datado de 11/01/2022, inclusive o penúltimo dia de vigência do contrato que se estava prorrogando.

Na mesma data (11/01/2022) o 6º Termo Aditivo foi assinado pelos representantes das partes e determinado o seu retorno à GEAD para as demais providências, fls. 122.

Formalizada solicitação de autorização ao Diretor Presidente para emissão de nota de empenho no valor de R\$ 524.010,48 (Quinhentos e Vinte e Quatro Mil Dez Reais e Quarenta e Oito Centavos) com a finalidade de custear



as despesas contratuais efetivada através de despacho da GEAD, fls. 126. Autorização requerida foi efetivada e o processo administrativo foi encaminhado à Diretoria Financeira e Atuarial para providências seguintes, fls. 129.

Emissão da Nota de Empenho nº 00013, datada de 13/01/2021 providenciada e juntada nos autos, fls. 133; assim como cópia da publicação do extrato contratual no Diário Oficial do Estado, fls. 135/136.

Documentos adicionais foram juntados no processo administrativo, como cópia do empenho anulação de nº 00026 (R\$ 131.002,62) que anulou parcialmente o empenho global nº 00013, por conta da necessidade de ajustar fontes de recursos; bem como a nota de empenho global nº 00092, no mesmo valor da anulação, mas em outra fonte de recurso, assegurando o comprometimento das dotações (promessa de pagamento) das despesas contratuais por todo o exercício de 2021, fls. 138/140.

O processo administrativo junto com diversos outros veio encaminhado a este COFISPREV através do Ofício nº 130204.0077.1554.0772/2021 GEAD – AMPREV, datado de 01/12/2021, fls. 142/144, para fins de análise e manifestação quanto à conformidade legal, consoante competências deste Colegiado delineadas na legislação vigente.

Os presentes autos vieram distribuídos a este Conselheiro para que, como relator, efetue a análise e profira voto a ser submetido à apreciação do Colegiado, fls. 145.

Assim, recebi o presente processo em arquivo digital no estado em que se encontra, contendo 145 páginas.

É 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 alguns desses 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, a exemplo do que já mencionei em análises anteriores, inclusive referentes ao mesmo contrato de que tratam estes autos, 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 não só a cópia do instrumento principal como bem observou a assessora jurídica da PROJUR, mas também as cópias dos outros cinco termos aditivos anteriores, pois a cronologia das alterações operadas no Contrato são imprescindíveis para a boa análise e também 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, até mesmo porque eventual omissões e desorganização processual não tem o condão de macular o ato administrativo praticado pelo gestor, orientado que foi pelo seu corpo técnico. Todavia, como já mencionado, o cumprimento das formalidades necessárias a construção ordenada do processo repercute positivamente na transparência e favorece à compreensão dos responsáveis pelo controle interno e externo.

Além disso, nunca é demais lembrar que o ato administrativo de alteração contratual foi praticado no exercício de 2021 e se encontra consolidado e produzindo efeitos, enquanto que a atuação deste Colegiado é posterior à prática do ato e se destina tão somente atestar se há conformidade com os ditames legais. Não obstante, ainda que ausentes alguns documentos, é perfeitamente possível extrair do que consta dos autos, o essencial para a análise e formação da opinião deste Conselheiro.

Deve ficar cristalino que não se está aqui a atestar a organização e a regularidade formal destes autos. Apenas entendi não ser razoável privilegiar o tecnicismo e o apego à formalidade para negar a análise do ato administrativo pelo COFISPREV, eis que à vista das manifestações e despachos de impulsos processuais concatenados produzidos cronologicamente pelos diversos setores administrativos da AMPREV, ficou facilitada a compreensão.

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, então, optei apenas por destacar a ausência de alguns documentos instrutórios como ressalvas e/ou recomendações, conforme se verá mais adiante em nosso voto.

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

3. DA ANÁLISE

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.

Adiante, 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 (Sexto 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 6º 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 005/2021-PROJUR/AMPREV devidamente aprovado pelo Diretor Presidente da AMPREV.

“CLÁUSULA QUINTA – DA VIGÊNCIA:

O presente termo aditivo deverá iniciar na data de 13/01/2021 com término em 12/01/2022

No caso dos autos, observa-se presente, a **Justificativa elaborada pelo titular da Divisão de Informática - DINFO 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 Sexto 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**; então, VOTO pela **APROVAÇÃO** do processo analisado no presente relatório porque o ato administrativo praticado está conformado aos ditames legais.

Não obstante, é forçoso reconhecer, que o processo administrativo não está formalmente bem instruído, daí a destacar a necessidade de suprir as omissões apontadas com a conseqüente juntada dos documentos faltantes nos autos para favorecer a análise dos órgãos de controle externo quando da apreciação das contas anuais da gestão administrativa. Sob minha ótica, entendo por recomendar a juntada de documentos essenciais: a) cópias dos cinco termos aditivos anteriores que alteraram Instrumento Principal; b) Relatório do(s) responsável(eis) pela



fiscalização do execução do contrato evidenciando que os serviços estão sendo prestados de forma satisfatória pela contratada.

É o voto, que submeto à apreciação deste Colegiado.

Macapá-AP, 13 de abril de 2022.

FRANCISCO DAS CHAGAS FERREIRA FEIJÓ
Conselheiro Relator



Cód. verificador: 101780341. Cód. CRC: F23BF39
Documento assinado eletronicamente por **FRANCISCO DAS CHAGAS FERREIRA FEIJÓ** em 15/07/2022 14:56,
conforme decreto nº 0829/2018. A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
<https://sigdoc.ap.gov.br/autenticador>

