



PROCESSO TC nº 06549/22

Administração Direta Estadual. Secretaria de Estado da Administração. IV Termo aditivo ao contrato 019/2017. Regularidade. Acompanhamento da execução do contrato. Recomendação. Juntada ao Processo TC nº 06306/17.

ACÓRDÃO AC1-TC 0211/23

RELATÓRIO:

O Processo em observação refere-se à análise do quarto termo aditivo ao Contrato nº 019/17, decorrente de registro de preços para a Contratação de Empresa Especializada na Prestação de Serviços de Telecomunicações, por meio de uma Rede IP Multi Serviços, com a capacidade para prover tráfego de dados, voz e imagem, denominada Rede de Dados Paraíba, destinado a Diversos Órgãos e Secretarias da Administração Direta, Indireta, Autarquias e Fundações. Valor do contrato inicial R\$ 116.028.684,64. Valor do IV aditivo R\$ 20.048.88,27, assinado em 20.05.22 e extrato publicado no DOE em 24.05.22.

Vale mencionar que a Segunda Câmara desta Casa, por meio dos Acórdãos AC2 TC 01345/17, AC2 TC nº 01204/21 e AC2 TC 01960/21, insertos nos autos eletrônicos do Processo TC nº 06306/17, respectivamente, julgou regular com ressalvas o Pregão Presencial nº 019/17, regulares o Contrato nº 019/17 e os dois primeiros aditivos.

Em análise preliminar, a Divisão de Auditoria de Contratações Públicas I – DIACOP I, em relatório estampado às fls. 130/135, fez as seguintes considerações:

O presente Quarto Termo Aditivo ao contrato nº 019/2017, assinado em 20/05/2022, prorroga, em caráter excepcional, a vigência por mais 12 (doze) meses, até 21/05/2023, com fulcro no art. 57, § 4º da Lei nº 8666/93.

Cumpre ressaltar que a aplicação do referido dispositivo fica condicionada à ocorrência de fato excepcional e imprevisível capaz de justificar a dilatação do prazo contratual para além do limite de 60 (sessenta) meses.

(...)

Consulta ao Portal da Transparência confirma a informação do trecho acima de que a SEAD em 2020 iniciou o procedimento para esta contratação, em 19/10/2020, por meio do Pregão Eletrônico 040/2021, ou seja, com antecedência de 1 ano e 7 meses do término da vigência contratual, em 21/05/2022.

(...)

Contudo, causa estranheza que a referida licitação tenha sido marcada somente para 02/07/2021, ou seja, quase 09 (nove) meses depois da abertura deste processo. Some-se a esse prazo por demais alongado, o fato de o pregão ter sido revogado 01 (um) mês após, em 11/08/2021, conforme termo de revogação a seguir.

(...)

Por sua vez, o segundo processo (Pregão Eletrônico 004/2022) foi instaurado somente em 05/11/2021, cerca de 03 (três) meses depois da revogação do pregão anterior, com a sessão agendada 05 (cinco) meses

após, em 08/04/2022. Lapso temporal desarrazoado, principalmente, sendo esta já a segunda tentativa de licitar.

(...)

Além disso, este novo pregão foi homologado em 20/06/2022 e a ata de registro de preços publicada em 07/07/2022. Registre-se que até o momento não consta contrato associado no Portal da Transparência.

Em suma, ainda que a primeira tentativa de licitação tenha sido iniciada com uma certa antecedência, em 2020, foge à razoabilidade no cenário das contratações públicas aceitar que a SEAD tenha levado aproximadamente 1 ano e 7 meses (19/10/2020 a 20/06/2022) para concluir os procedimentos licitatórios para o serviço em tela (telecomunicações).

Entende-se que esse tempo, por demais elástico, sinaliza indícios de falhas associadas ao planejamento e elaboração do edital, que seguramente não se enquadram nas hipóteses de fatores excepcionais e imprevisíveis estabelecidas no §4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93.

Regularmente citada, a responsável pela Pasta atendeu ao chamado, colacionando ao processo missiva defensiva acompanhada de documentação de suporte (144/177). Em poucas palavras, a defesa alegou que o procedimento foi deflagrado em 19/10/2020, com o início da fase interna do certame, concluída em 17.06.21, com a publicação do edital (Pregão Eletrônico nº 040/2021), com abertura da sessão para o dia 02.07.21. Ao analisar o instrumento editalício (Processo TC nº 12.824/21), a Unidade Técnica de Instrução apontou diversos vícios e sugeriu a expedição de medida cautelar para suspensão e correção do edital, sendo providenciado, pela SEAD, a publicação do Termo de Revogação, em 13.08.21.

Continuando, novo procedimento foi inaugurado em 05.11.21 (Processo nº 19.000.015554.2021 - Pregão Eletrônico nº 004/2022). Principado a fase externa do novel certame (Edital datado de 10.02.22), o procedimento foi alvo de impugnações que resultaram em atrasos na sequência habitual das etapas subsequentes. Em função dos fatos narrados, a homologação do procedimento licitatório ocorreu (DOE) apenas em 21.06.22, mais de um mês após o término da vigência do terceiro termo aditivo. Considerando que não houve desídia da SEAD, nem a Secretaria concorreu para o dilargado espaço destinado à contratação, considerando ainda que o Estado da Paraíba não poderia ficar desassistido da prestação de serviço em tela, a excepcionalidade se fazia presente e justificava a prorrogação adicional do contrato anteriormente firmado (Contrato nº 019/17).

Ao se debruçar sobre os argumentos e peças trazidas à baila pelo defendente, o Órgão de Instrução pugnou pela irregularidade do termo adicional, vez que não entendeu que houve excepcionalidade ou imprevisibilidade capaz de dar suporte legal à expansão temporal do contrato.

Chamado a participar do feito, o Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 02359/22, lavrado pela Subprocuradora-Geral Sheyla Barreto Braga de Queiroz, acompanhando, in totum, as arguições do Órgão Auditor, alvitrou como segue, in verbis:

1. **IRREGULARIDADE** do Quarto Termo Aditivo ao Contrato nº 019/2017, decorrente da Licitação na modalidade Pregão Presencial nº 019/2017, realizado pela Secretaria de Estado da Administração, sem qualquer cominação de multa, antes a existência de grau mínimo de boa-fé administrativa;
2. **JUNTADA** dos presentes ao Processo TC 06306/17, que trata do exame da Licitação na modalidade Pregão Presencial nº 019/2017, realizada pela Secretaria de Estado da Administração, com ulterior **ARQUIVAMENTO** da matéria e

3. *BAIXA DE RECOMENDAÇÃO expressa a Sra. Jaqueline Fernandes de Gusmão, Secretária de Estado da Administração, no sentido de evitar, a todo custo, incorrer em idêntica ação/omissão administrativa.*

Os autos em questão foram agendados para a presente sessão, determinando-se as notificações de praxe.

VOTO DO RELATOR:

A licitação encerra em si a concretização dos princípios constitucionais explícitos no caput do art 37, da CF/88. O dever de licitar provem dos Princípios máximos da Administração Pública, a saber: Indisponibilidade do Interesse Público e da Supremacia do Interesse Público. É procedimento vinculado, como informa o inciso XXI do referido art., apresentando dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à administração pública condições de contratar com a proposta mais vantajosa, quanto é instrumento da materialização do regime democrático, pois visa, também, facultar a sociedade oportunidade de participar dos negócios públicos.

O cerne do debate é a aplicabilidade ao caso concreto da possibilidade de prolongamento de contrato de prestação de serviços em telecomunicação para além do prazo de sessenta meses instituído pelo inciso II, art. 57 da Lei nº 8.666/93. Vejamos o que determina o dispositivo legal:

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

(...)

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;

(...)

*§ 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. (grifei)*

A propósito da excepcionalidade, o Tribunal de Contas da União, reiteradamente, assim orienta:

*9.2.1. Utilize a faculdade prevista no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93 somente em **caráter excepcional ou imprevisível**, para atender fato estranho à vontade das partes, abstendo-se de realizá-la apenas com a justificativa de preços mais vantajosos à Administração. Acórdão 1159/2008-Plenário. (Destaquei)*

*9.1. determinar à (...) que evite prorrogar contratos para prestação de serviços de natureza contínua por período superior ao estabelecido no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993, **realizando, a tempo, o devido procedimento licitatório para contratação desses serviços**, evitando, assim, o ocorrido na prorrogação excepcional, com base no § 4º do aludido art. 57. Acórdão 1938/2007-Plenário. (Destaquei)*

Como anuncia o TCU, a caracterização da circunstância excepcional ou imprevisível exige que o fato motivador seja estranho à vontade das partes. Em linhas gerais, não pode a Administração operar, movida por interesses diversos, com o intuito de retardar indefinidamente a realização de procedimento obrigatório, para, forçando uma situação de urgência, esticar prazo contratual de prestação de serviço continuado, extrapolando o estabelecido no inciso II do art. 57, do Estatuto de Licitações e Contratos. Ou seja, a exceção não pode ser aquela fabricada pela inoperância (intencional ou não) de quem deveria agir com diligência.

In casu, a cronologia dos fatos ajuda a elucidar a peleja.

Conforme dito pela SEAD, atestado pela Auditoria, o primeiro passo do processo de escolha de prestador de serviço ocorreu em 19.10.20, 1 ano e 07 meses antes do término do contrato. Concluídas as etapas internas, que em casos dessa natureza exigem um estudo detalhado e demorado por parte dos técnicos do Estado, o edital foi publicado (Pregão Eletrônico nº 040/2021, em 17.06.21) e, na sequência, endereçado ao TCE PB (Processo TC nº 12.824/21) para análise.

Ao se debruçar sobre o instrumento editalício, o Corpo Técnico entendeu que o ato de abertura do certame apresentava vícios capazes de maculá-lo, sugerindo, portanto, a suspensão cautelar. Por seu turno, a Secretaria de Estado da Administração promoveu a revogação do ato em 13.08.21, cenário que levou a Segunda Câmara deste Tribunal, por meio da Resolução RC2 TC nº 0166/2021, a determinar o arquivamento dos autos deste processo, por perda de objeto, em 19.10.21.

Reiniciadas as fases internas de preparação, novel edital fora apresentado em 10.02.22, o qual sofreu seguidas impugnações dos interessados em pactuar com o Poder Público estadual. Superadas todas as adversidades, a homologação do procedimento licitatório ocorreu (DOE) apenas em 21.06.22, mais de um mês após o término da vigência do terceiro termo aditivo.

A história, brevemente contada, não dá quaisquer indícios de que o Estado concorreu para a realização a destempo da licitação, seja porque iniciara o procedimento com atraso ou tenha tentado retardá-lo. Contrário disso, vê-se que os preparativos inaugurais aconteceram com a antecedência desejada, todavia, ocorre que a sequência de eventos, alheios à vontade das partes, não permitiu a conclusão em tempo oportuno para evitar o alongamento do ajuste de interesses comerciais (contrato).

Frise-se que o Estado não detinha a opção para aguardar o desfecho do procedimento licitatório desprovido do serviço pactuado. Dito isso, compreendo que a excepcionalidade reclamada pelo diploma de regência encontra-se delineada no cenário discutido, sendo aceitável a fundamentação do prolongamento à luz do § 4º do artigo 57 da Lei de Licitações e Contratos.

São cabíveis recomendações à SEAD no sentido de que busque engendrar seus procedimentos administrativos de forma a concluí-los em tempo adequado, evitando-se, assim, distender de maneira atípica os contratos, nos quais a Administração Pública estadual se faz parte no negócio firmado, além de determinar a juntada dos presentes autos ao Processo TC nº 06306/17, locus onde foram julgados o certame original, o contrato e os três primeiros aditivos.

É como voto.

DECISÃO 1ª CÂMARA DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, os Membros da 1ª Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- *JULGAR REGULAR o IV Termo Aditivo ao Contrato nº 019/17;*
- *RECOMENDAR À SEAD no sentido de que busque engendrar seus procedimentos administrativos de forma a concluí-los em tempo adequado, evitando-se, assim, distender de maneira atípica os contratos, nos quais a Administração Pública estadual se faz parte no negócio firmado.*
- *DETERMINAR a d. Auditoria que proceda ao acompanhamento do presente termo aditivo.*
- *DETERMINAR a juntada dos autos em testilha ao Processo TC nº 06306/17.*

*TCE- PB – Gabinete do Relator
Encaminhe-se
João Pessoa, 09 de fevereiro de 2023.*

Assinado 13 de Fevereiro de 2023 às 12:46



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 13 de Fevereiro de 2023 às 09:46



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 13 de Fevereiro de 2023 às 13:22



Elvira Samara Pereira de Oliveira
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO