

10.122.6007.8517	MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS GERAIS								
Ref. 004384	9739	MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS GERAIS-FEPECS-DISTRITO FEDERAL							
			99	33.90.14	0	100		10.000	
			99	33.90.33	0	100		30.000	
			99	33.90.39	0	100		72.968	
									112.968
170901/17901	23901	FUNDO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL							9.648.927
10.122.6007.8504		CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS A SERVIDORES							
Ref. 000514	6988	CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS A SERVIDORES-SECRETARIA DE SAÚDE-DISTRITO FEDERAL							
		BENEFÍCIO CONCEDIDO (UNIDADE) 0	99	33.90.46	0	100		9.295.316	
28.846.0001.9050		RESSARCIMENTOS, INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES							9.295.316
Ref. 001613	0030	RESSARCIMENTOS, INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES-SES-DISTRITO FEDERAL	99	31.90.92	0	100		353.611	
									353.611
440101/00001	44101	SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA, DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO DISTRITO FEDERAL							233.335
08.244.6222.2179		ASSISTÊNCIA AOS DEPENDENTES QUÍMICOS DO DISTRITO FEDERAL							
Ref. 004396	4371	ASSISTÊNCIA AOS DEPENDENTES QUÍMICOS DO DISTRITO FEDERAL-SECRETARIA DE JUSTIÇA, DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA-DISTRITO FEDERAL							
		DEPENDENTE ASSISTIDO (PESSOA) 0	99	33.90.39	0	100		111.112	
			99	44.90.52	0	100		122.223	
									233.335
2013AC00296							TOTAL		9.998.230

FUNDAÇÃO DE AMPARO AO TRABALHADOR PRESO, POR DISPENSA DE LICITAÇÃO.

Ementa:

ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA. INSTITUIÇÃO DEDICADA À RECUPERAÇÃO SOCIAL DO PRESO. FUNDAÇÃO DE AMPARO AO TRABALHADOR PRESO - FUNAP. DISPONIBILIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA DE SENTENCIADOS. Programa Reintegra Cidadão. Decreto 24.193/2003. SERVIÇO DE NATUREZA CONTÍNUA. PRORROGAÇÃO

1. É possível a contratação da Fundação de Amparo ao Trabalho Preso – FUNAP/DF, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, XIII, da Lei n. 8.666/93.

2. A celebração do contrato administrativo exige a instauração de procedimento formal, com as devidas justificativas de preço e de escolha do fornecedor (art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei n. 8.666/93), pesquisa sobre disponibilidade orçamentária e comprovação da habilitação jurídica, qualificação técnica e regularidade fiscal e trabalhista.

3. A contratação da FUNAP para a prestação de serviços, mediante o fornecimento de mão-de-obra de reeducandos do Sistema Penitenciário do Distrito Federal, encerra como objeto serviços de natureza contínua, na medida em que veicula típica obrigação de fazer que, se interrompida, pode comprometer a continuidade de atividades essenciais. Assim, a contratação pode se estender por mais de um exercício financeiro.

4. Cabe à Administração zelar pela preservação do caráter comutativo do contrato, mantida a equidade original ajustada.

Senhor Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa,

I. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação formulada pelo Gabinete desta Procuradoria-Geral, visando a emissão de parecer consolidando os entendimentos relacionados à contratação direta da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP – por dispensa de licitação, com vistas à posterior atribuição de efeitos normativos pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal. Informe-se, de início, que os contratos em questão têm por objeto o fornecimento de mão-de-obra de reeducandos para prestação de diversos serviços de caráter comum, tais como copeiragem, reprografia, entrega de documentos, organização de arquivos, dentre outros.

Originalmente a questão foi tratada no Parecer n. 1.130-PROCAD/PGDF, ao qual foi atribuído efeito normativo¹ conforme publicação no D.O.D.F. de 28.12.2012, e em cujos termos ficou assentado ser possível a contratação daquela fundação, por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, XIII, da Lei Geral de Licitações, desde que atendidas as formalidades legalmente exigidas. Referido Parecer teve a ementa lavrada nos seguintes termos:

ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA. INSTITUIÇÃO DEDICADA À RECUPERAÇÃO SOCIAL DO PRESO. FUNAP.

1. É possível a contratação da Fundação de Amparo ao Trabalho Preso – FUNAP/DF, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, XIII, da Lei n. 8.666/93.

2. A celebração do contrato administrativo exige a instauração de procedimento formal, com as devidas justificativas de preço e de escolha do fornecedor (art. 26, parágrafo único, II e III, da Lei n. 8.666/93), pesquisa sobre disponibilidade orçamentária e comprovação da habilitação jurídica, qualificação técnica e regularidade fiscal e trabalhista.

Diante do normativo, passaram os órgãos e entidades da Administração Pública Distrital a atestar nos autos, mediante parecer elaborado pela respectiva assessoria jurídica, o cumprimento das diretrizes traçadas no bojo do aludido opinativo. Consequentemente, passaram a ser encaminhados à esta Procuradoria-Geral apenas os processos administrativos que tratassem de questão jurídica não contemplada no Parecer Normativo n. 1.130/2012-PROCAD/PGDF.

Com fulcro nessa última situação excepcional, logo acima referida, a FUNAP encaminhou, no mês de março p.p., proposta de revisão do teor do referido Parecer Normativo, especificamente no ponto constante do último parágrafo da fundamentação ali expendida, que dá pela impossibilidade de prorrogação desses contratos após o prazo limite de vigência de 12 meses (com fulcro no art.57, II, da Lei n. 8.666/93), sob o fundamento de que os serviços em tela não se caracterizam como contínuos.

Como argumento para o pedido de revisão, a FUNAP alegou que as necessidades que os objetos desses contratos visam atender são de caráter permanente, havendo risco de interrupção das atividades administrativas caso haja necessidade de promover novo procedimento de contratação a cada exercício, providência esta que, no entender da entidade, acarretaria maiores dispêndios para a Administração e dificuldades operacionais às partes contratantes.

A par disso, aquela fundação sustentou que tais contratos se confundem com a própria missão do órgão, entidade sem fins lucrativos, que seria primordialmente a de contribuir para a inclusão social de presos e egressos.

Ademais, informou também que todos os contratos dessa natureza por ela firmados, não só com órgãos distritais, mas também com entidades da órbita federal (à época num total de cinquenta e três contratos), prevêm a possibilidade de prorrogação.

No mais, a entidade não impugnou os outros fundamentos e conclusões do referido Parecer Normativo, restando sua pretensão acolhida por meio do Parecer n. 0180/2013-PROCAD/PGDF, com os acréscimos declinados na cota de aprovação apresentada pelo i. Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa.

Por fim, considerando-se que a alteração de entendimento externada no Parecer n. 0180/2013 somente surtirá efeitos se, e quando, houver ato do Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal emitido e publicado da mesma forma do despacho que aprovou o primeiro opinativo - haja vista o efeito normativo que lhe fora conferido -, mostra-se imperiosa a necessidade de emissão

¹ Na forma do artigo 6º, XXXVI, da Lei Complementar nº 395/2001

DESPACHO DO GOVERNADOR

Em 15 de agosto de 2013.

Processo: 0020.004.467/2012. Interessada: PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Assunto: OUTORGA DE EFEITO NORMATIVO A PARECER – CONTRATAÇÃO DIRETA DA FUNDAÇÃO DE AMPARO AO TRABALHADOR PRESO - FUNAP.

1. Revogo o Despacho de 26 de dezembro de 2012, publicado na página 5 do Diário Oficial do Distrito Federal de 28 de dezembro de 2012, que outorgara efeito normativo ao Parecer nº 1.130/2012 – PROCAD/PGDF.

2. Outorgo efeito normativo ao PARECER Nº 312/2013-PROCAD/PGDF, de autoria do Procurador do Distrito Federal ROMILDO OLGO PEIXOTO JUNIOR, aprovado pelo Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa – PROCAD, FERNANDO ZANETTI STAUBER, e pelo Procurador-Geral do Distrito Federal, MARCELO AUGUSTO DA CUNHA CASTELLO BRANCO.

3. Os casos que se amoldem à referida orientação normativa devem ser analisados pela respectiva orientação normativa, tornando-se desnecessária a análise pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, ressalvando, em todo caso, a possibilidade de nova manifestação do órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal caso subsista dúvida jurídica específica.

4. Publique-se na íntegra o Parecer e as respectivas aprovações no Diário Oficial do Distrito Federal.

AGNELO QUEIROZ

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Parecer: 312/2013 - PROCAD/PGDF. Processos: 0020.004.467/2012 e 0020.002.631/2009.

Interessado: PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL.

ASSUNTO: CONSOLIDAÇÃO DE ENTENDIMENTO REFERENTE À CONTRATAÇÃO DA

de um terceiro parecer acerca da contratação da FUNAP por dispensa de licitação, de modo a consolidar os entendimentos firmados anteriormente em face daqueles fixados no último opinativo. É o breve relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A teor do disposto no art.3º da Lei n. 7.533/86², a Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso, tem por objetivo contribuir para recuperação social do trabalho preso e para a melhoria de suas condições de vida, mediante “a elevação do nível de sanidade física e mental, o aprimoramento moral, o adiestramento profissional e o oferecimento de oportunidade de trabalho remunerado”. Com apoio nessas premissas, foi editado o Decreto distrital n. 24.193/2003, por meio do qual foi criado o Programa Reintegra Cidadão, o qual dispõe o que se segue abaixo:

Art. 1º Fica criado o Programa Reintegra Cidadão, dirigido aos sentenciados do Sistema Penitenciário do Distrito Federal, com o objetivo de lhes propiciar oportunidades no seu processo de ressocialização e inserção social pelo aprendizado de novas práticas profissionais e o oferecimento de trabalho remunerado.

Art. 2º O Programa a que se refere o artigo anterior compreenderá a execução de serviços relacionados às atividades a seguir enumeradas e desenvolvidos nos órgãos da administração direta e indireta do Governo do Distrito Federal:

- I - reprografia;
- II - entrega de documentos;
- III - auxílio à organização de arquivos;
- IV - manutenção e conservação predial;
- V - manutenção e recuperação de bens móveis;
- VI - manutenção de veículos;
- VII - reciclagem de papel;
- VIII - recolhimento de bens inservíveis;
- IX - transporte de materiais;
- X - copeiragem;
- XI - serviços gerais;
- XII - manutenção, conservação, preservação e recuperação de áreas públicas; e
- XIII - ações preventivas de preservação de áreas públicas.

Art. 3º O Programa a que se refere o art. 1º será executado através de contratos a serem firmados entre os órgãos da administração direta e indireta do Governo do Distrito Federal e a Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal - FUNAP/DF, vinculada à Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal.

À luz desses normativos, diversos órgãos distritais e federais vêm contratando diretamente a FUNAP. Assim, essa Fundação passa a disponibilizar sentenciados do regime aberto e semiaberto do Sistema Penitenciário local, os quais executam as atividades descritas no art.2º do Decreto retrotranscrito.

À luz do art. 37, XXI da Constituição Federal, essa contratação direta só se legitima diante das hipóteses de licitação dispensável ou de inexigibilidade, respectivamente previstas no art. 24 e 25 da Lei Nacional de Licitações.

Vale lembrar que em casos de inviabilidade de licitação, nada obstante a consequência jurídica seja a mesma, a melhor técnica recomenda a celebração do contrato com esteio no art. 25 da Lei n. 8.666/93, aliás, como tem sido o entendimento dessa Procuradoria-Geral do DF, a exemplo dos Pareceres n. 1044/2010-PROCAD/PGDF, 1117/2010-PROCAD/PGDF e 113/2011-PROCAD/PGDF.

As únicas exceções são os casos de aparente inexigibilidade que também se amoldem às hipóteses de dispensa previstas nos incisos I e II do art. 24 da Lei n. 8.666/93, as quais, diante do diminuto valor que envolvem, o princípio da eficiência recomenda a contratação por dispensa, para se alforriar o processo da necessidade de ratificação e publicação na imprensa oficial (art. 26, caput, Lei n. 8.666/93), conforme assentado no Parecer n. 189/2009-PROCAD/PGDF.

Para a contratação dos serviços disponibilizados pelos sentenciados por intermédio da FUNAP, a rigor, seria possível estabelecer-se critérios objetivos de competitividade e o mercado oferece opções de contratação de empresas que viabilizam a terceirização de mão-de-obra.

Seguindo a lógica dessa premissa, afasta-se a inviabilidade de licitação decorrente da exclusividade do fornecedor, hipótese que autorizaria - estivesse presente - invocar-se a hipótese de inexigibilidade descrita no art. 25 da Lei n. 8.666/93.

Para se permitir, assim, a contratação direta da FUNAP e escoimar a pecha de ilegalidade que contaminaria o Decreto n. 24.193/03 é viável se socorrer da previsão contida no inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;” (grifo acrescido)

É corrente o entendimento de que as hipóteses de licitação dispensável albergadas no art. 24 da Lei apenas autorizam a contratação direta, não a obrigam, cabendo ao Administrador ponderar as circunstâncias do caso concreto para aquilatar se esta será a melhor solução em detrimento de se licitar o objeto.

No caso em apreço, o próprio Decreto n. 24.193/03 optou pela contratação direta de uma entidade

integrante da Administração do Distrito Federal para concretizar os objetivos do Programa, de acordo com as diretrizes fixadas no ato normativo.

A leitura do Estatuto Social da FUNAP permite atestar tratar-se de instituição brasileira, sem fins lucrativos e dedicada à recuperação social do preso. Essa ilação igualmente decorre do art. 3º da Lei n. 7.533/86 que autorizou a criação da entidade³.

Especificamente sobre a inquestionável reputação ético-profissional, discorre o Prof. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes⁴ se relacionar ao conceito de que desfruta a instituição perante a sociedade na qual exerce as funções, a sua fama, o seu renome. Envolveria não só o que a entidade faz, mas também o “por que faz” já que não pode ter fins lucrativos, como também, a forma como realiza a sua função.

A FUNAP é entidade integrante da Administração Indireta do Distrito Federal e essa circunstância, por si, contribui para esclarecer as razões por que se dispõe a prestar os serviços sem fins lucrativos e traz embutida o renome de que usufrui o próprio ente de que faz parte.

Já a eficiência na prestação dos serviços, a agregar um colorido especial na expressão “técnico-profissional” há de ser verificada a partir de atestados técnicos carreados aos autos de cada processo de contratação.

A respeito da contratação, merece nota que a dispensa só se viabiliza quando o objeto estiver ligado à atividade descrita no inciso do art. 24 da Lei n. 8.666/93⁵, ou seja, deverá ter íntima conexão com a recuperação social do preso e, por isso, para fins deste parecer, necessariamente abrangerá a contratação de sentenciados para prestar os serviços descritos no Decreto n. 24.193/03, considerando ser uma das formas adotadas para viabilizar a recuperação pretendida.

E não é só. O preenchimento dos requisitos legais abstratamente fixados para a contratação direta não afasta, nem inibe, a obrigação de que a Administração adote o procedimento cabível e redobre a atenção para evitar que o ajuste resvale em práticas indevidas ou à margem dos demais rituais necessários à formalização da avença. Afinal, como bem destaca Marçal Justen Filho:

“A contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Nem se caracteriza uma livre atuação administrativa. O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (ainda nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes. Portanto, a contratação direta não significa eliminação de dois postulados consagrados a propósito da licitação. O primeiro é a existência de um procedimento administrativo. O segundo é a prevalência dos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público.”⁶

Nessa toada, a celebração do contrato exige a instauração de processo administrativo formal, devidamente autuado, protocolado e numerado, em que conste:

- a) Autorização da contratação do serviço (art. 38, caput, Lei n. 8.666/93), amparada em justificativas sobre a necessidade e a pertinência;
- b) projeto Básico aprovado pela autoridade competente (art. 7º, § 2º, I, da Lei 8.666/93);
- c) orçamento estimado em planilhas, contendo a descrição de todos os custos unitários (art. 7º, § 2º, II da Lei n. 8.666/93);
- d) comprovação da existência de disponibilidade orçamentária para suportar a futura despesa (art. 7º, § 2º, III, da Lei n. 8.666/93);
- e) estimativa do impacto financeiro no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes (art. 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal) ou, se a contratação não acarretar criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa (art. 16, caput, da LRF), essa circunstância deve ser expressamente atestada pelo ordenador de despesa;
- f) declaração expressa de que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal), ou, se a contratação não acarretar criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa (art. 16, caput, da LRF), essa circunstância deve ser expressamente atestada pelo ordenador de despesa;
- g) prova da qualificação técnica (atestados de capacidade técnica), habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista (artigos 27 e 29 da Lei n. 8.666/93);
- h) justificativa de escolha do fornecedor (art. 26, parágrafo único, II, da Lei n. 8.666/93), que poderá ser sucinta com remissão ao Decreto n. 24.193/03;
- i) justificativa do preço (art. 26, parágrafo único, III, da Lei n. 8.666/93), que deverá comprovar a vantagem em relação à simples contratação de empresa para terceirizar a mão-de-obra da atividade-meio da Administração;
- j) minuta de contrato;
- k) comunicação à autoridade superior sobre a situação de inexigibilidade, para fins de ratificação e publicação na imprensa oficial (art. 26, caput, da Lei n. 8.666/93).

De outro lado, no tocante à duração e eventual prorrogação do contrato, faz-se necessário inicialmente examinar se os serviços em tela caracterizam-se como “contínuos”. Para tanto, confira-se

³ “Art. 3º A Fundação terá por objetivo contribuir para a recuperação social do preso e para a melhoria de suas condições de vida, mediante elevação do nível de sanidade física e mental, o aprimoramento moral, o adiestramento profissional e o oferecimento de oportunidade de trabalho remunerado, propondo-se, para tanto.”

⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, *Contratação Direta sem Licitação*. 7ª ed., 2007, p. 423/424.

⁵ Vide TCU - Decisões ns. 30/2000, 777/2000 e 655/2002, todas do Plenário; Acórdãos ns. 1.934/2004, 1.481/2004, 30/2008 e 942/2010, todos do Plenário; Acórdãos ns. 160/2008, 819/2008 e 3.541/2007, todos da 2ª Câmara.

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, Dialética, São Paulo, p. 228.

² Autoriza o Governo do Distrito Federal a constituir uma Fundação com a finalidade de amparar o trabalhador preso, e dá outras providências.

o teor do art. 57, II, da Lei Geral de Licitações, litteratim:

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;

Como visto, o caput do dispositivo determina a regra de que nenhuma contratação poderá ter prazo de vigência que ultrapasse o crédito orçamentário a que se vincular. As exceções estão nos incisos ali elencados.

Não há maiores divergências na doutrina acerca da definição de serviços continuados. Para Jessé Torres Pereira Junior⁷, “execução continuada é aquela cuja falta paralisa ou retarda o serviço, de sorte a comprometer a correspondente função estatal ou paraestatal”.

Na lição do professor Diógenes Gasparini⁸

“(…) é o que não pode sofrer solução de continuidade na prestação que se alonga no tempo, sob pena de causar prejuízos à Administração Pública que dele necessita. Por ser de necessidade perene para a Administração Pública, é atividade que não pode ter sua execução paralisada, sem acarretar-lhe danos. É, em suma, aquele serviço cuja continuidade da execução a Administração Pública não pode dispor, sob pena de comprometimento do interesse público.”

Nessa toada, o jurista Ivan Barbosa Rigolin⁹ afirma que serviço contínuo “significa aquela espécie de serviço que corresponde a uma necessidade permanente da Administração, não passível de divisão ou segmentação lógica ou razoável em unidades autônomas; nem módulos, nem fases, nem etapas independentes, porém prestado de maneira seguida, ininterrupta e indiferenciada ao longo do tempo, ou de outro modo posto à disposição em caráter permanente, em regime de sobreaviso ou prontidão.”

Ainda em sede doutrinária, Marçal Justen¹⁰, ao discorrer sobre os parâmetros que devem guiar o Administrador na identificação do que sejam “serviços contínuos”, assim pontua:

“A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro.”

Mais à frente, continua o renomado Autor “A regra da previsibilidade não se vincula à importância do serviço, mas à previsibilidade da existência de recursos orçamentários para seu futuro custeio... por outro lado, e na medida em que a necessidade a ser atendida é permanente, torna-se muito problemático interromper sua prestação, risco que poderia ser desencadeado se houvesse necessidade de promover licitação a cada exercício orçamentário”. Ademais, esse doutrinador afasta qualquer suposta semelhança entre serviços contínuos e serviços essenciais.

De outro lado, publicação do Tribunal de Contas da União que traz orientações básicas sobre licitações e contratos¹¹, conceitua serviços de natureza contínua como sendo 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-se por mais de um exercício financeiro.

Esclarecendo o tema à luz da jurisprudência da Corte Federal de Contas, o referido manual informa que o que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros, citando como exemplos de serviços de natureza contínua: vigilância, limpeza e conservação, manutenção elétrica, manutenção de elevadores, manutenção de veículos etc.

Informa também que a duração dos contratos de natureza contínua não precisa coincidir com o ano civil, podendo ultrapassar o exercício financeiro em que foi firmado.

Nessa linha, pode-se concluir que somente podem se enquadrar como serviços contínuos contratos cujos objetos correspondam a obrigações de fazer, de forma alguma aplicando-se à contratação de fornecimento e muito menos de aquisição de bens de consumo.

In casu, do cotejo dos serviços elencados nos incisos I a XII do art.2º Decreto 24.193/2003 infere-se que os mesmos se amoldam às definições e parâmetros traçados pela doutrina e pela Corte Federal de Contas acerca do que sejam serviços contínuos. Senão vejamos: I - reprografia; II - entrega de documentos; III - auxílio à organização de arquivos; IV - manutenção e conservação predial; V - manutenção e recuperação de bens móveis; VI - manutenção de veículos; VII - reciclagem de papel; VIII - recolhimento de bens inservíveis; IX - transporte de materiais; X - copeiragem; XI - serviços gerais; XII - manutenção, conservação, preservação e recuperação de áreas públicas; e XIII - ações preventivas de preservação de áreas públicas.

Da mesma forma, ao compulsarmos recentes contratos firmados pela FUNAP, veremos que os objetos ali fixados não fogem às definições e parâmetros traçados anteriormente, tratando de prestação de serviços gerais, manutenção de áreas urbanizadas e jardins e outros serviços elencados no Decreto 24.193/2003.

Vê-se, pois, que se tratam de típicas obrigação de fazer, não se confundindo com situações de compra de bens ou fornecimento de materiais.

Nessa linha, mostra-se viável a previsão de prorrogação em contratos desta natureza.

⁷ Comentários à Lei de Licitações e Contratações, 4ª edição, p. 397

⁸ Prazo e Prorrogação do Contrato de Serviço Continuo, Revista Diálogo Jurídico, Salvador/BA, 2002.

⁹ Publicidade Institucional e Serviço Continuo. In Boletim de Licitações e Contratos Administrativos, nº 12, São Paulo: NDJ, 1999

¹⁰ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 12ª ed., p. 698

¹¹ Licitações & Contratos, Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª Edição, Pág. 772/774

De qualquer forma, a prorrogação desses contratos somente poderá ser implementada em relação aos serviços de caráter continuado e a assinatura do respectivo termo de aditamento deve ocorrer até o término da vigência contratual, uma vez que, transposta a data final de sua vigência, o contrato é considerado extinto, não sendo juridicamente cabível a prorrogação ou a continuidade da execução do mesmo (TCU - Acórdão 1727/2004 Plenário).

Vê-se, contudo, que tais considerações não impossibilitam que seja possível fixar o prazo de vigência desses contratos, desde o início, em até 60 (sessenta) meses, desde que amparada em estudos técnicos e econômicos específicos, conforme precedentes do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Admite-se, ademais, ser perfeitamente factível e legal a situação oposta: que um contrato de serviço (contínuo ou não) tenha prazo de vigência inferior a 1 (um) ano.

De outro lado, admitindo-se a premissa de que os serviços em tela são de natureza continuada, admitindo prorrogação, cabe responder se seria cabível a repactuação (ex vi do disposto no art.57, II, da Lei n. 8.666/93) ou o mero reajuste (art. 55, III, da Lei Nacional de Licitações).

Como sabido, o que diferencia a repactuação do reajuste é simplesmente o fato de que neste último, a recomposição do preço é feita por meio de um índice geral ou específico. Na repactuação, por sua vez, a recomposição é realizada com base na variação de custos de insumos previstos em planilha de composição de preços.

No caso de contrato de prestação de serviço de natureza continuada, o aumento do valor da mão-de-obra poderá implicar repactuação, desde que prevista no contrato. Lembre-se, ademais, que posicionamento recente da Corte Federal de Contas¹² deu pelo entendimento de que apenas nos contratos de prestação de serviços de duração continuada em que não haja prevalência de custos de mão-de-obra poderia ser adotado o reajuste como meio de recomposição.

A partir de tais considerações, seria cabível concluir que no caso presente seria cabível a repactuação.

Ocorre que o serviço prestado por meio do contrato em tela apresenta características sui generis, uma vez que a mão-de-obra dos sentenciados, componente do preço cobrado pela FUNAP, não é cotada a preço propriamente de mercado.

Consideradas tais características peculiares, tem-se como cabível a recomposição via reajuste. Entretanto, cabe lembrar que esta Casa Jurídica já firmou entendimento de que a concessão de reajuste não ocorre de forma automática.

Sobre essa questão faz-se oportuna a lição traçada na cota de aprovação do Parecer 0129/2013 – PROCAD/PGDF, verbis:

“... Esta Casa Jurídica já firmou entendimento de que a concessão do reajuste não ocorre de forma automática. Por ser considerado um direito disponível, por parte do interessado, é indispensável seu requerimento, por ocasião da reunião dos requisitos necessários à sua concessão. Por outro lado, cabe à Administração zelar pela preservação do caráter comutativo do contrato, mantida a equidade original contratada. Nesse sentido, peço vênha para transcreever trecho elucidativo do Parecer n. 1.104/2012-PROCAD/PGDF, de autoria da i. Procuradora do Distrito Federal, Dra. Danuza M. Ramos:

Embora seja o reajuste um direito do contratado, possui ele natureza disponível. O particular, de acordo com seus objetivos comerciais, pode decidir-se por manter os valores sem o reajuste, ou por exercer seu direito a ele. Assim, cabe a quem detém o direito demonstrar à outra parte seu interesse em exercê-lo.

Da mesma forma, o dever de acompanhar o contrato e verificar a ocorrência dos requisitos necessários à concessão do reajuste há que ser imposto ao próprio detentor do direito e, não, ao Poder Público. Inclusive, cabe ao contratado, ao requerer o reajuste, apresentar seus cálculos que, embora simples, uma vez que não é preciso proceder à demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, como ocorre na repactuação, são indispensáveis.

Com efeito, no reajuste, ao contrário do que ocorre na repactuação, há uma presunção de que o índice eleito reflete a variação inflacionária ocorrida no período, pelo que sua aplicação não demanda maiores complexidades. A aplicação de um desses índices, entretanto, não elide o dever da Administração Pública de verificar se está sendo observado o princípio da justiça contratual, se o caráter comutativo do acordo de vontades está sendo preservado.

De fato, por sua própria razão de ser, insta observar que o reajuste pela aplicação de um índice setorial ou específico nunca poderá conduzir a valores que impliquem o aumento dos benefícios do particular para além da relação inicialmente estabelecida na equação econômico-financeira da avença.

Tem-se, pois, que o uso dos índices de preços visa à manutenção do equilíbrio financeiro do contrato, à definição da devida remuneração do particular, sem perdas inflacionárias, e não ao aumento puro e simples do valor a ser pago pelo Poder Público, mediante um reajuste automático. De outro lado, no que toca ao contrato, pode o órgão contratante distrital valer-se do Padrão n. 05/2002, aprovado pelo Decreto n. 23.287/2002, que regula hipótese de serviços contínuos. Deve, no entanto, proceder previamente às alterações abaixo declinadas:

- Recomenda-se que a Cláusula Quinta preveja não apenas o valor global do contrato, mas também o valor unitário devido a cada sentenciado;
- a Cláusula Décima Primeira deve consignar a impossibilidade de responsabilização do Contratante por encargos trabalhistas, fiscais e/ou previdenciários porventura inadimplidos pela contratada, bem como a inexistência de formação de vínculo empregatício entre os prestadores de serviço – no caso, os sentenciados – e a Administração, nos termos do art.71, parágrafo 1º, da Lei n. 8.666/93;
- a Cláusula Décima Terceira, referente às penalidades, deverá prever as sanções administrativas disciplinadas no Decreto n. 26.851, de 30/05/2006;

¹² Acórdão n. 3388/2012 – Plenário – TCU.

d) a Cláusula Décima Quarta deverá passar a prever a “rescisão amigável”, ao invés da mera “dissolução”, nos termos do artigo 79, inciso II, da Lei n. 8.666/93 (precedentes Pareceres ns. 0050/2011 e 0757/2008 e 0051/2013, todos exarados pela PROCAD/PGDF);

e) A cláusula Décima Oitava (Da Publicação e do Registro) deve ser alterada para fazer constar que o assentamento do instrumento deverá ser providenciado junto ao órgão contratante¹³.

Ademais, o contrato não poderá ser objeto de subcontratação e a função de cada sentenciado deverá estar previamente estabelecida, evitando que ele seja utilizado para fazer quaisquer serviços. Não deve existir subordinação imediata entre o sentenciado e os servidores públicos lotados no órgão, mas entre ele e a FUNAP, a quem deverão ser dirigidas dúvidas e reclamações.

Os “custos operacionais e institucionais” cobrados pela FUNAP deverão ser previstos em valor fixo, sendo descabida sua estipulação em percentual sobre o valor do contrato (Decisão n. 86/2005-TCDF).

Em relação ao recolhimento de contribuição ao INSS, esta só ocorrerá caso o sentenciado tiver providenciado a devida inscrição como segurado facultativo, tendo em vista o enquadramento efetuado pelo Decreto n. 7.504, de 28 de dezembro de 2009 e, ainda assim, deverá ser providenciado pelo próprio sentenciado (parecer n. 179/2010-PROFIS/PGDF).

Por derradeiro, Lembre-se que o instrumento contratual deverá trazer a fraseologia anticorrupção, prevista no Decreto n. 34.031/2012, in litteris:

Art. 1º É obrigatória a inserção de fraseologia anticorrupção em editais de licitação, contratos e instrumentos congêneres, de âmbito nacional ou internacional, da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal.

Art. 2º A fraseologia específica deve informar o telefone 0800-6449060, canal de atendimento da Ouvidoria Especializada de Combate à Corrupção, implantada no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal e coordenada pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle, órgão responsável pela normatização do serviço.

Parágrafo único. Para os fins a que se refere o caput deste artigo, considera-se a seguinte fraseologia específica: Havendo irregularidades neste instrumento, entre em contato com a Ouvidoria de Combate à Corrupção, no telefone 0800-6449060.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino pela viabilidade jurídica da contratação direta da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP-, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, XIII, da Lei n. 8.666/93, quando o objeto consistir na disponibilização de sentenciados para prestar serviços aos órgãos e entidades do Distrito Federal previstos no Decreto n. 24.193/03, desde que observados os apontamentos feitos neste parecer.

Ademais, mostra-se legal a previsão de prorrogação de ajustes dessa natureza, haja vista a natureza contínua dos serviços ali previstos.

Por fim, na contratação em tela, autoriza-se o uso do Modelo Padrão de contrato n. 05/2002, aprovado pelo Decreto n. 23.287/2002, com as alterações anteriormente recomendadas.

É o parecer, sub censura.

Brasília-DF, domingo, 18 de agosto de 2013.

Romildo Olgo Peixoto Júnior
Procurador do Distrito Federal

Processos: 020.004.467/2012 e 0020.002.631/2009. Interessada: PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Assunto: Parecer Jurídico.

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral,

Trata-se de consulta formulada pela Procuradoria Geral do Distrito Federal, por meio da qual solicita a emissão de parecer para consolidar os entendimentos relacionados à contratação direta, por dispensa de licitação, da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP, com vistas à posterior atribuição de efeitos normativos pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal.

Designado para a emissão de parecer, o II. Procurador do Distrito Federal Dr. Romildo Olgo Peixoto Júnior opinou pela “viabilidade jurídica da contratação direta da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – FUNAP, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, XIII, da Lei n. 8.666/93, quando o objeto consistir na disponibilização de sentenciados para prestar serviços aos órgãos e entidades do Distrito Federal previstos no Decreto n. 24.193/03, desde que observados os apontamentos feitos neste parecer”.

O II. Procurador ressaltou ser legal a previsão de prorrogação de ajustes dessa natureza, tendo em vista a natureza contínua dos serviços previstos. Ademais, recomendou a utilização do Modelo Padrão de Contrato n. 05/2002, aprovado pelo Decreto n. 23.287/2002, com as alterações sugeridas no bojo do opinativo, para a contratação em questão.

Ante o exposto, por concordar com as conclusões alcançadas pelo II. Procurador, submeto à apreciação de Vossa Excelência o Parecer n. 312/2013-PROCAD/PGDF, o qual aprovo, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Sugiro, caso aprovada a presente manifestação, o encaminhamento dos autos ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, para que, se assim o entender, seja oportunamente concedido o efeito normativo ao parecer.

À superior consideração.

Brasília/DF, 22 de maio de 2013.

Fernando Zanetti Stauber

13

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem. (Lei n. 8.666/93)

Procurador-Chefe

Procuradoria Administrativa

Processos: 020.004.467/2012 e 0020.002.631/2009. Interessada: PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Assunto: PARECER JURÍDICO.

APROVO O PARECER Nº 0312/2013 - PROCAD/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Romildo Olgo Peixoto Junior, bem como a cota de fls. 133/134, subscrita pelo eminente Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa – PROCAD, Fernando Zanetti Stauber.

Encaminhem-se os autos à Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal, para conhecimento da manifestação desta Casa e submissão ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal para outorga de eficácia normativa ao PARECER Nº 312/2013 – PROCAD/PGDF, nos termos do art. 6º, inciso XXXVI, da Lei Complementar nº 395, de 31 de julho de 2001.

Em 25/06/2013.

MARCELO AUGUSTO DA CUNHA CASTELLO BRANCO

Procurador-Geral do Distrito Federal

ERRATA

No Art. 2º, inciso II, do Decreto nº 34.572, de 15 de agosto de 2013, publicado no DODF nº 169, de 16 de agosto de 2013, página 01, da Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal, ONDE SE LÊ: “...de Assessor Técnico...”, LEIA-SE: “...de Assessor Técnico, da Gerência de Gestão de Pessoas, da Diretoria de Gestão de Pessoas...”.

CASA CIVIL

COORDENADORIA DAS CIDADES ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO GUARÁ

RETIFICAÇÃO

No Resultado de Julgamento da Licitação Tomada de preços nº 02/2013, publicada no DODF Nº 169, de 16 de agosto de 2013, página 43, ONDE SE LÊ: “...REFERENTE AO PROCESSO 137.000.174/2013...”, LEIA-SE: “...REFERENTE AO PROCESSO 137.000.172/2013...”.

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO JARDIM BOTÂNICO

RETIFICAÇÃO

No Aviso de Licitação, publicado no DODF nº 169, de 16 de agosto de 2013, páginas 43 e 44: ONDE SE LÊ: “...CONVITE Nº 02/2013...”, LEIA-SE: “...CONVITE 04/2013...”; ONDE SE LÊ: “...Data de abertura: 23 de agosto de 2013...”, LEIA-SE: “...Data de abertura: 27 de agosto de 2013...”; e ONDE SE LÊ: “...poderão ser retirados a partir do dia 16/08/2013 ao dia 22/08/2013...”, LEIA-SE: “...poderão ser retirados a partir do dia 16/08/2013 ao dia 26/08/2013...”.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

CONTROLADORIA GERAL

ORDEM DE SERVIÇO Nº 116, DE 16 DE AGOSTO DE 2013.

O CONTROLADOR GERAL, DA CONTROLADORIA GERAL, DA SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DO DISTRITO FEDERAL, cumprindo o mandamento do art. 77 da Lei Orgânica do Distrito Federal; cumprindo o disposto na Lei no 3.105/2002, alterada pela Lei no 3.163/2003; tendo em vista o que determinam o art. 1º, §3º do Decreto no 30.325/2009 e o art. 1º do Decreto no 31.605/2010; nos termos da Programação Interna; no uso de suas atribuições regimentais e atento ao que dispõe a Lei no 4.448/2009; RESOLVE:

Art. 1º Determinar a realização de auditoria para fins de complementar os trabalhos relativos às fases de campo e de emissão de relatório de que trata a Programação Interna das Ordens de Serviços nºs 23/2013-CONT/STC e 73/2013-CONT/STC, com o objetivo de instrução do processo de Prestação de Contas Anual da Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Ltda. – TCB, do Serviço de Limpeza Urbana – SLU, do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF e do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental – IBRAM, relativa ao exercício de 2012, no prazo de 10 dias úteis conforme programação interna.

Art. 2º Determinar ao Controlador Adjunto e ao Diretor que procedam, sempre que necessário, ao acompanhamento, in loco, dos trabalhos de campo e à supervisão das reuniões externas vinculadas.

Art. 3º Determinar à Diretoria competente identificar, imediatamente, os servidores designados.

Art. 4º Esta Ordem de Serviço entra em vigor na data de sua publicação, observado o disposto no artigo 5º, parágrafo único do Decreto nº 31.848, de 30 de junho de 2010.

MARKOS FLÁVIO SALES DUARTE