

Procuradoria-Geral do Município

Rede de Apoio Jurídico - PGM

PGM - INFORMAÇÃO RAJ-PGM Nº 4681 / 2024

PROCESSO SEI Nº	24.0.000066991-8
INFORMAÇÃO Nº	4681 / 2024
INTERESSADO	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
ASSUNTO	Contrato administrativo emergencial. Contratação de mão de obra, na modalidade temporária, de Agente de Ação Social. Termo aditivo. Alteração dos locais de trabalho. Aumento de postos. Art. 124, inc. I, als. "a" e "b", 125 e 126, da Lei nº 14.133/2021. Art. 18 da Medida Provisória nº 1.221/2024, convalidado pelo art. 30, inc. II, da Lei nº 14.981/2024. Análise jurídica.

À RAJ-PGM:

I - RELATÓRIO

Retorna a esta Procuradoria o expediente que visa à análise da viabilidade jurídica da formalização de termo aditivo para o contrato administrativo emergencial celebrado com a empresa Explorer Call Center Serviços Temporários Ltda., cujo escopo envolve o fornecimento de mão de obra, na modalidade temporária, de Agente de Ação Social (CBO 5153-10), para atuarem junto aos abrigos na cidade de Porto Alegre, conforme o Decreto nº 22.647/2021 e Medida Provisória nº 1221/2024.

O objetivo primeiro do termo aditivo é ampliar o escopo de atuação dos Agentes de Ação Social, contratados temporariamente, para além dos abrigos, permitindo sua atuação em outros locais necessários ao atendimento da população atingida pela calamidade pública, sem alteração de valores, prazos ou condições financeiras do contrato.

A demanda foi, inicialmente, objeto de análise pela PGM - Informação nº 4136/2024 (30585753), a qual fez concluiu que:

Diante do exposto acima, esta Procuradoria opina pela possibilidade de formalização do termo aditivo, com fundamento nos arts. 124, inc. I, al. "a", e 126, da Lei nº 14.133/2021, bem como no art. 18 da Medida Provisória nº 1.221/2024, convalidado pelo art. 30, inc. II, da Lei nº 14.981/2024, desde que procedida a instrução do

expediente com os seguintes requisitos:

a.1) A SMDS deve apresentar uma justificativa técnica sólida que demonstre a necessidade de ampliação do escopo de atuação dos Agentes de Ação Social, a qual decorre da inadequação da concepção original (exclusividade de atuação nos abrigos) para atender à situação atual da calamidade pública, ou seja, visando a modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos.

a.2) Deve-se demonstrar que a modificação proposta visa adequar o objeto do contrato à realidade superveniente e não constitui desnaturação do objeto, conforme exige o art. 126 da Lei nº 14.133/2021, mas uma ampliação de sua funcionalidade para atender melhor às necessidades decorrentes da situação de emergência.

a.3) O aumento da demanda pelos serviços de assistência social fora dos abrigos, em razão do impacto da calamidade, deve ser claramente demonstrado como motivo para a alteração contratual, comprovando que a modificação atende diretamente ao interesse público primário, que é o suporte à população afetada.

b) A SMDS deve atestar que a alteração qualitativa não implicará em aumento de valor, alteração de prazos ou mudanças nas condições financeiras do contrato, conforme especificado na solicitação inicial. Isso é essencial para que a modificação se mantenha dentro dos limites da viabilidade jurídica e econômica, evitando questionamentos sobre a modificação indevida dos termos contratuais.

c) A formalização do termo aditivo deve ser precedida de autorização do Secretário da Pasta, ratificando o procedimento administrativo que documente todas as justificativas e análises técnicas necessárias para embasar a alteração.

d) Se for o caso, deve-se proceder a indicação dos motivos pelos quais não houve a prévia formalização do termo aditivo para a alteração do escopo contratual, e sim a antecipação dos seus efeitos, considerando o disposto no art. 132 da Lei nº 14.133/2021.

e) Para instruir o expediente e para conferência do atendimento dos requisitos necessários para o aditivo, deve ser elaborado o "Formulário - Checklist de Alterações Contratuais" disponível no SEI, sendo que o correto preenchimento com os respectivos documentos incumbe aos setores demandantes.

f) Manifestação acerca da correta e satisfatória execução do objeto, assim como da ausência de aplicação de penalidade que impeça a continuidade da avença.

g) Presença de reserva orçamentária suficiente para fazer frente a despesa.

h) Verificado se a documentação, certidões e declarações da contratada estão atualizadas, juntando eventual documentação vencida como condição para a assinatura do instrumento aditivo, como indicado no tópico 2.3 acima.

i) Seja elaborada minuta de termo aditivo, para posterior análise pela Procuradoria.

Cumprido o apontado no parágrafo anterior, retorne o expediente para nova análise pela RAJ-PGM.

Posteriormente, a Diretoria de Direitos Sociais Básicos - GS/SMDS apresentou justificativas técnicas em resposta ao requerido pela Procuradoria (31004532).

Por sua vez, o GS-SMDS (31031485) solicita, com fundamento na continuidade e ampliação das demandas, tanto a alteração qualitativa quanto quantitativa do contrato: a expansão do escopo de atuação dos agentes para outros locais e o acréscimo de mais 20 profissionais para atender às demandas emergenciais que persistem.

A minuta do termo aditivo está no SEI 31008626.

Com as informações acima, passa-se à análise.

II - FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. DELIMITAÇÃO DA INFORMAÇÃO JURÍDICA

O Procurador Municipal tem por atribuição o assessoramento e a consultoria jurídica no âmbito das Secretarias, visando assegurar o regime de legalidade da Administração Pública, nos termos da Lei Complementar Municipal nº 701/2012. Na análise jurídica, aprecia-se apenas as informações contidas no expediente, sem deliberar sob o viés da discricionariedade, conveniência e oportunidade, que são afetas ao mérito administrativo da demanda, nem analisar aspectos técnico-administrativos, políticos, científicos ou mercadológicos, atribuições que cabem aos agentes públicos com competência funcional, expertise e legitimidade para tanto.

Destaca-se que, após a emissão da informação jurídica, compete aos setores responsáveis da Secretaria instruir o processo de acordo com as orientações do Procurador, e aos órgãos de controle interno e externo fiscalizar o cumprimento dos requisitos apontados, diante do dever de legalidade inerente a todo agente público e do princípio da segregação de funções. Com efeito, o acompanhamento posterior do cumprimento das recomendações não integra o fluxo consultivo da Procuradoria. Ademais, a informação jurídica restringe-se à demanda em análise, sem cancelar o atendimento de condicionantes estabelecidas em manifestações jurídicas anteriores.

Por fim, os órgãos demandantes e o titular da Pasta, no legítimo exercício de suas competências administrativas e conhecedores das especificidades de suas áreas, devem avaliar as vantagens e desvantagens de suas decisões, responsabilizando-se diante de eventuais questionamentos caso optem por não seguir as orientações da Procuradoria.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA SOLICITADA

Conforme parecer anterior da Procuradoria Geral do Município (PGM), alguns requisitos foram estipulados para a viabilidade jurídica do termo aditivo, que devem ser atendidos para que a alteração pretendida se enquadre nos dispositivos legais e se mantenha dentro dos limites de viabilidade econômica e contratual. Passa-se à verificação dos requisitos mencionados:

2.1.1. Justificativa Técnica para a Alteração Contratual:

A Diretoria de Direitos Sociais Básicos da SMDS apresentou um relato detalhado das necessidades emergentes decorrentes das enchentes que atingiram Porto Alegre e o impacto prolongado sobre a população vulnerável no SEI 31004532. Nele constam dados objetivos, como o número de pessoas e edificações afetadas, além da criação de novos programas de auxílio, como o Registro Unificado (RU) para cadastro e apoio financeiro, foram amplamente descritos.

Também foram indicados os novos pontos de atendimento e as funções desempenhadas pelos Agentes de Ação Social em diversas frentes de suporte, atendendo diretamente ao público afetado e garantindo que as políticas de reconstrução e assistência sejam acessíveis à população atingida. Segundo se demonstrou, as atividades desempenhadas se alinham às atribuições previstas para o cargo (CBO 5153-10), corroborando a adequação das funções desempenhadas ao escopo contratado.

2.1.2. Alteração Qualitativa do Objeto Contratual (Expansão de Escopo)

A ampliação do escopo de atuação dos Agentes de Ação Social para locais além dos abrigos, mantendo o mesmo objeto contratual — a prestação de serviços temporários de assistência social — configura uma alteração qualitativa. Essa modificação visa ajustar o objeto às necessidades emergentes e inadiáveis, sem desnaturar o contrato original, conforme previsão dos arts. 124, inc. I, alínea "a", e 126 da Lei nº 14.133/2021, que autorizam alterações qualitativas para melhor adequação do objeto ao interesse público, desde que preservada a identidade funcional do contrato.

A SMDS justificou a necessidade de expansão do escopo devido à intensificação da demanda em decorrência da calamidade e das novas exigências normativas, como a Portaria MIDR n.º 3.437/2024. Esse ajuste operacional está devidamente fundamentado e atende ao interesse público primário, garantindo que a Administração Municipal possa ampliar os serviços assistenciais onde se fizer necessário, sem modificar o núcleo do objeto contratado.

2.1.3. Alteração Quantitativa do Contrato (Acréscimo de Profissionais)

A solicitação de acréscimo de mais 20 Agentes de Ação Social configura uma alteração quantitativa, pois visa ampliar o número de profissionais além do previsto originalmente no contrato. A Lei nº 14.133/2021 permite a ampliação quantitativa dos contratos administrativos em até 25% do valor inicial atualizado do contrato para atender demandas supervenientes, conforme estabelece o art. 125. Já a Medida Provisória nº 1.221/2024, convalidada pela Lei nº 14.981/2024, autoriza ampliação de até 50% para contratos firmados no contexto de calamidade pública.

A SMDS argumenta que o aumento é indispensável para atender o aumento das demandas, justificando que a assistência aos desabrigados evoluiu para um atendimento contínuo em diversas frentes, inclusive em cadastros e apoio a programas sociais de reconstrução, como o Auxílio Reconstrução e Compra Assistida. Dessa forma, o acréscimo dos 20 profissionais é motivado por novas necessidades objetivamente descritas e atende aos limites legais.

2.2. Adequação à Situação Excepcional e Interesse Público Primário :

A SMDS evidenciou que a necessidade de alteração contratual decorre diretamente do prolongamento dos efeitos da calamidade, bem como do aumento de demanda por assistência pública, reforçando que a ampliação das atividades dos agentes fora dos abrigos está justificada pela intensificação das atividades de recuperação e suporte, conforme exigido pelo interesse público primário.

Além disso, novas determinações federais, como a Portaria MIDR n.º 3.437/2024, impuseram ao Município o atendimento das solicitações de recursos de famílias que tiveram o benefício de Auxílio Reconstrução inicialmente indeferido, aumentando substancialmente a necessidade de recursos humanos para cumprimento dessas obrigações.

2.3. Manutenção das Condições Financeiras e Contratuais Originais :

Os documentos apresentados indicam que o contrato original, de valor total de R\$ 7.021.352,22, foi parcialmente utilizado, havendo saldo disponível para continuidade do serviço, inclusive para suportar o aumento temporário de pessoal solicitado pela SMDS.

Foi informado que o saldo contratual é de R\$ 1.454.725,47, o que deve cobrir

as faturas restantes até o final de 2024, conforme planejamento exposto no parecer da DGES.

Ressalta-se, contudo, que deve ser monitorado para assegurar a adequação financeira e a conformidade com o saldo disponível até o término do contrato, mesmo diante da necessidade da formalização de aditivo quantitativo (sem a necessidade de suplementação orçamentária).

2.4. Autorização do Secretário da SMDS:

A autorização foi formalmente concedida pelo Secretário da Pasta, que subscreveu o despacho da Diretoria, com a confirmação das justificativas para o aditivo contratual e a ampliação temporária do quadro (31031485). Tal ato preenche o requisito de formalização administrativa para a continuidade do processo.

2.5. Formalização Antecipada do Termo Aditivo:

Emboras as áreas técnicas tenham indicado que houve aumento das demandas, não restou claro se houve antecipação dos efeitos do termo aditivo em relação à ampliação das funções dos Agentes de Ação Social para além dos abrigos.

Assim, se for o caso, deve ser indicada a data a partir da qual houve a antecipação dos efeitos da alteração do escopo contratual. Com efeito, deve-se justificar a necessidade de continuidade dos serviços sem interrupção, em conformidade com o art. 132 da Lei nº 14.133/2021, que permite a antecipação dos efeitos do aditivo em situações excepcionais, com posterior formalização, sendo essa situação devidamente caracterizada por despacho.

2.6. Checklist de Alterações Contratuais:

Foi elaborado e apresentado o checklist de alterações contratuais, documento SEI 31017336, atendendo ao requisito formal de conferência dos elementos necessários ao aditivo, sendo que o correto preenchimento com os respectivos documentos incumbe aos setores demandantes.

2.7. Qualidade e Regularidade da Execução Contratual:

A Diretoria de Direitos Sociais Básicos certificou a qualidade dos serviços

prestados, apontando correções quando necessárias e indicando a continuidade satisfatória da execução contratual.

2.8. Reserva Orçamentária e Certidões Atualizadas:

Embora o saldo contratual esteja disponível conforme os documentos, cabe à Diretoria de Gestão a formalização da reserva orçamentária. As certidões fiscais, trabalhistas e de regularidade foram apresentadas e, conforme o despacho, serão atualizadas quando necessário, garantindo o cumprimento do requisito legal de habilitação atualizada.

2.9. Minuta do Termo Aditivo:

A minuta do SEI 31008626 foi elaborada com referência à base legal indicada no parecer inicial da PGM, observando a finalidade do aditivo e mantendo a estrutura contratual original, conforme previsto nos arts. 124, inc. I, alínea "a", e 126 da Lei nº 14.133/2021, e no art. 18 da Medida Provisória nº 1.221/2024, convalidado pelo art. 30, inciso II, da Lei nº 14.981/2024. Contudo, algumas observações e ajustes pontuais são recomendados para maior clareza e precisão técnica do documento:

a) Considerando que esta é a primeira modificação formal do contrato, proceder com a inclusão de que se trata do "Primeiro Termo Aditivo ao Contrato".

b) Considerando que há ampliação do número de postos, deve-se incluir na fundamentação legal a previsão do arts. 124, inc. I, alínea "b", bem como o art. 125 (se o acréscimo ficar até 25%) da Lei nº 14.133/2024.

c) Deve ser indicada a data a partir da qual houve a antecipação dos efeitos da alteração do escopo contratual (para além dos abrigos), se for o caso (caso contrário, desconsiderar).

d) Deve-se inserir cláusula dispondo sobre o aumento quantitativo do quadro dos Agentes de Ação Social, a data de início deste incremento, bem como o percentual relativo a esse acréscimo.

e) Inserir uma cláusula de ratificação ao final, conforme padrão de aditivos, reforçando a permanência de todas as demais cláusulas do contrato original.

Diante das justificativas e documentos apresentados pela SMDS, considera-se que os requisitos estabelecidos no parecer inicial foram atendidos, confirmando a viabilidade jurídica para a formalização do termo aditivo ao contrato. Em suma, o contexto de calamidade pública e as novas exigências federais justificam a ampliação do escopo de atuação dos Agentes de Ação Social, sem desnaturação do objeto contratual, observando-se a manutenção das condições financeiras e a adequação da execução contratual às necessidades

emergenciais da população afetada.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, esta Procuradoria opina pela possibilidade de formalização do termo aditivo, com fundamento nos arts. 124, inc. I, als. "a" e "b", 125 e 126, da Lei nº 14.133/2021, bem como no art. 18 da Medida Provisória nº 1.221/2024, convalidado pelo art. 30, inc. II, da Lei nº 14.981/2024, desde que procedida a instrução do expediente com os seguintes requisitos:

a) Se for o caso, deve-se indicar a data a partir da qual houve a antecipação dos efeitos da alteração do escopo contratual (para além dos abrigos), bem como os motivos pelos quais não houve a prévia formalização do termo aditivo para a alteração do escopo contratual, considerando o disposto no art. 132 da Lei nº 14.133/2021 (caso contrário, desconsiderar).

b) Presença de reserva orçamentária suficiente para fazer frente a despesa.

c) Verificado se a documentação, certidões e declarações da contratada estão atualizadas, juntando eventual documentação vencida como condição para a assinatura do instrumento aditivo, como indicado anteriormente.

d) Seja utilizada a minuta de termo aditivo no SEI 31008626, corrigida conforme recomendações acima.

Cumprido o apontado no parágrafo anterior, o expediente deve ser remetido ao SECON-PGM para a colheita das assinaturas. Após a assinatura do termo aditivo, é necessária a publicação resumida do instrumento como condição indispensável à eficácia dos atos no DOPA, bem como a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), tendo em vista o previsto no art. 94 da Lei nº 14.133/2021. Por fim, recomenda-se atenção às disposições da Instrução Normativa nº 016/2021 da SMAP.

São estas as considerações. Encaminho a presente manifestação para, caso assim entenda, seja determinado que se proceda conforme indicado.

É o parecer.

Porto Alegre, 07 de novembro de 2024.

Rafael Milani

Procurador Municipal

OAB/RS nº 89.148



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Milani, Procurador(a) Municipal**, em 07/11/2024, às 19:20, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **31059898** e o código CRC **A350129D**.
