



PARECER FINAL DE REGULARIDADE DO CONTROLE INTERNO

PARECER N° 036/2023 – CCI/PMNR

Processo Licitatório: 9/2022-002 - Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preço

Fundamentação legal: Art. 57, inciso II, da Lei n° 8.666/93.

Requerente: Comissão Permanente de licitação – CPL/NR

Objeto: Aditivos que visam a prorrogação de prazos das vigências dos Contratos Administrativos n° 20220858, 20220860, 20220868, 20220864, 20220867, que tem como objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de transporte escolar de alunos da rede pública do Município de Novo Repartimento – PA.

I – RELATÓRIO

Chegou a esta Coordenadoria de Controle Interno, para manifestação quanto ao Aditivos que visam a prorrogação de prazos das vigências dos Contratos Administrativos n° 20220858, 20220860, 20220868, 20220864, 20220867, oriundo do Pregão Eletrônico n° 9/2022-002, que tem como objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de transporte escolar de alunos da rede pública do Município de Novo Repartimento – PA.

Os referidos contratos foram firmados com as empresas BM LOCAÇÕES EIRELI - EPP, inscrita no CNPJ sob o n° CNPJ 20.548.634/0001-90, SANTIAGO CONSTRUÇÕES E LOCAÇÕES LTDA, inscrita no CNPJ sob o n° CNPJ 26.376.407/0001-01, H.G MARINHO EIRELI – EPP, inscrita no CNPJ sob o n°. 02.436.377/0001-13 e BELLO MONTE EMPREENDIMENTOS, TRANSPORTE E SERVIÇOS LTDA, inscrita no CNPJ sob o n°. 10.452.765/0001-16.

Constam dos autos, as justificativas da Secretaria Municipal de Educação, para cada contrato, fundada na essencialidade do serviço de natureza contínua fornecido pela contratada que, caso interrompido, colocará em risco o transporte escolar dos alunos da rede pública de ensino.

Consta, ainda o Parecer Jurídico n° 006/2023, exarado pela procuradoria-Geral do Município, datado de 27 de janeiro de 2023, **no qual opina pela legalidade das prorrogações dos contratos, permitindo estender suas duração conforme solicitado pela Secretaria Municipal de Educação.**

É o sucinto relatório.



II - DO CONTROLE INTERNO

Considerando a Constituição Federal de 1988, que em seu art. 74, estabelece as finalidades do sistema de controle interno, assim como a Resolução TCM/PA N° 7739/2005/TCM/PA, em, seu art. 1º, Parágrafo Único, e com fulcro na Lei Complementar N° 101/2000, no art. 59, atribuindo ao Controle Interno, dentre outras competências, realizar acompanhamento, levantamento, inspeção e auditoria nos sistemas administrativo, contábil, financeiro, patrimonial e operacional relativos às atividades administrativas das Unidades da Prefeitura, com vistas a verificar a legalidade e a legitimidade de atos de gestão dos responsáveis pela execução orçamentário-financeira e patrimonial e a avaliar seus resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão.

Tendo em vista que a contratação *sub examine*, implica em realização de despesa, resta demonstrada a competência da Controladoria, análise e manifestação.

III - DA ANÁLISE DO PROCESSO

O contrato, a bem da verdade, possui um ciclo lógico de existência, a saber sua formação, execução e sua extinção. Com base nisto, é o que leciona a professora Maria Helena Diniz, ao afirmar que *“o contrato, como qualquer negócio jurídico, possui um ciclo de existência: nasce do mutuo consentimento, sofre as vicissitudes de sua carreira jurídica e termina normalmente com a execução ou o cumprimento das prestações”*.

É válido ressaltar que a forma normal de extinção dos contratos acontece quando o mesmo atinge o seu ciclo jurídico de existência. Quando a administração contrata, ela tem em vista: ou a obtenção de um bem, ou a execução de determinada atividade durante um prazo estabelecido. Em ambos os casos, uma vez executado o contrato, extinguir-se-ão todos os direitos e obrigações dele decorrentes. Extinção do Contrato de escopo.

A Lei n° 8.666/93 admite a prorrogação dos contratos administrativos, excepcionalmente, nas hipóteses elencadas no art. 57, *in verbis*:

*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 á sessenta meses; (...)



Preceitua o §1º do art. 57, da Lei nº 8666/93:

‘§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 do equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo: ...’

(...)

Fica evidente, através da análise dessa controladoria e como também no parecer Jurídico da Procuradoria Municipal, que a prorrogação é admitida, nos casos de contratos de prestação de serviços de execução contínua, desde que mantidas as mesmas condições originalmente pactuadas. Manter as mesmas condições originalmente pactuadas significa, evidentemente, não promover qualquer alteração contratual. Efetua-se a pura e simples prorrogação, sem alterar, repita-se, quaisquer das condições contratadas.

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato (...).

Logo, a regra deve ser a estipulação de prazo de vigência inicial de 12 meses, com a possibilidade de sucessivas prorrogações até o limite de fixado pela norma, sendo que o TCU aponta como requisitos necessários para a prorrogação contratual os seguintes:

1. Existência de previsão para prorrogação no edital e no contrato;
2. Objeto e escopo do contrato inalterados pela prorrogação;
3. Interesse da Administração e do contratado declarados expressamente;
4. Vantajosidade da prorrogação devidamente justificada nos autos do processo administrativo;
5. Manutenção das condições de habilitação pelo contratado;
6. Preço contratado compatível com o mercado fornecedor do objeto contratado.

Passamos assim para breve demonstração da execução da despesa de entrega do serviço dos Contratos que pleiteiam renovação de vigência por igual período, pressuposto de continuidade sucessiva do período original (07.03.22 a 07.03.23), estabelecidos num cronograma de execução em 12 (doze) meses:



Contrato	Valor Contrato R\$	Acréscimo 25% R\$	Total com Acréscimo R\$	Vigência para entrega do serviço
20220858	3.799.130,00	949.782,50	4.748.912,50	07.03.22 a 07.03.23
20220860	2.120.824,00	530.206,00	2.651.030,00	07.03.22 a 07.03.23
20220864	3.108.210,00	777.052,50	3.885.262,50	07.03.22 a 07.03.23
20220867	2.889.096,00	722.274,00	3.611.370,00	07.03.22 a 07.03.23
20220868	3.079.296,00	769.824,00	3.849.120,00	07.03.22 a 07.03.23
	14.996.556,00	3.749.130,00	18.745.695,00	

Pelas informações apresentadas, os contratos nº 20220858, 20220860, 20220868, 20220864, 20220867 estão as vias de termo, e denota que há interesse da contratante e da contratada na nova prorrogação do prazo contratual para fins de continuidade da prestação dos serviços como medida mais vantajosa à Administração, o que também se encontra aparentemente justificado satisfatoriamente.

A partir de então, para a viabilidade da prorrogação deste contrato, é imperioso averiguar a natureza do serviço prestado e sua vigência.

a) Natureza do Serviço Prestado (Serviços continuados)

Apesar de a Lei de Licitações não apresentar um conceito específico para a expressão “serviços contínuos” mencionada no inciso II, do Art. 57 da Lei 8.666/93. 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.

Vale trazer o conceito atribuído pelo Tribunal de Contas da União – TCU¹:

Serviços de natureza contínua são serviços auxiliares e necessários à Administração no desempenho das respectivas atribuições. São aqueles que, se interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro.

Assim a definição como serviço de caráter contínuo deverá ser efetivada a partir da análise de cada caso concreto e de acordo com características e necessidades da instituição contratante. E, o caráter contínuo de um serviço é determinado por sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento

¹ Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4ª ed. rev., atual. e ampl. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 772.



das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

E, ainda o Prejulgado nº 1833 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em relação ao serviço de TRANSPORTE ESCOLAR, vejamos:

“O transporte escolar, dada a sua essencialidade e necessidade pública permanente, possui natureza de serviço a ser executado de forma contínua, ao teor do que dispõe o art. 57, II, da Lei Federal nº 8.666/93.”

Conclui-se, portanto, que é viável o enquadramento dos serviços de transporte escolar dentre aqueles a serem executados de forma contínua.

b) Vigência

A jurisprudência da Corte de Contas da União, adverte que as prorrogações dos contratos só podem ocorrer se não houver interrupção do prazo, ainda que esta tenha ocorrido por um dia apenas. E um contrato extinto não é passível de prorrogação. Aliás, termo aditivo elaborado/assinado após o término da vigência do contrato é um ato nulo. Sobre a questão, citam-se os seguintes julgados:

Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti:

“O aditamento é documento formal, por meio do qual são materializadas as alterações necessárias nas cláusulas originais do contrato. Essas alterações devem ocorrer enquanto o contrato estiver vigente. Por isso, é imprescindível que a administração pública diligencie para que a assinatura dos respectivos termos seja promovida antes do término da vigência contratual, uma vez que, após sua o decurso do respectivo prazo, o contrato considera-se extinto.”

Da mesma forma, as diversas decisões do TCU:

“Conduta: assinar o 10º Termo Aditivo ao Contrato 1/1993 após o término da vigência contratual, ou seja, com contrato extinto, possibilitando o pagamento de serviços sem cobertura contratual, quando deveria ter providenciado a celebração do referido aditivo antes do término do prazo do aditivo anterior, nos termos do art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993 e da jurisprudência do TCU, especificamente o Acórdão 1.882/2011-TCU Plenário.”

Assim, as tratativas devem ser iniciadas e concluídas antes do vencimento do contrato porque, em regra a prorrogação do contrato administrativo deve ser efetuada antes do término do prazo de vigência, mediante termo aditivo, para que não se opere a extinção do ajuste. Entretanto,



excepcionalmente e para evitar prejuízo ao interesse público, nos contratos de escopo, diante da inércia do agente em formalizar tempestivamente o devido aditamento, é possível considerar os períodos de paralisação das obras por iniciativa da Administração contratante como períodos de suspensão da contagem do prazo de vigência do ajuste.

No caso em exame, os instrumentos contratuais foram celebrados em 07/03/2022, com prazo final de vigência no dia 07/03/2023, conforme expressa determinação contratual.

c) Saldo contratual

A prorrogação dos contratos de serviços contínuos importa na renovação para o período subsequente das bases estabelecidas inicialmente entre as partes. Assim, a cada novo período de vigência, o ajuste terá “renovado” seu valor nominal, caso prorrogado por idêntico período. Por exemplo, se o valor inicial estimado para o ajuste de 12 meses foi de R\$ 250.000,00, o valor do contrato para o próximo período de vigência de 12 meses também será de R\$ 250.000,00, atualizado em razão de eventual revisão, reajuste ou repactuação, se for o caso.

Constatamos a realização de um acréscimo de 25% sobre o valor inicial do contrato, no segundo semestre do período inicial de vigência dos contratos, de antemão recomendamos que a Secretaria de Educação Municipal deva avaliar, quando da prorrogação dos Contratos pleiteados, se ha necessidade dessa alteração permanecer para o período subsequente. Portanto, antes de formalizar o termo aditivo referente à prorrogação, a Administração deve verificar se o quantitativo acrescido será necessário para satisfazer a demanda no próximo período.

Constatada a necessidade de manter o acréscimo efetivado, a prorrogação ocorrerá em consideração ao valor total do contrato no momento de sua formalização, incluindo, portanto, a alteração quantitativa feita na ordem de 25%. Em outras palavras, a prorrogação será formalizada considerando circunstância atual do contrato, caso esta corresponda à solução necessária para atender à demanda do próximo período de vigência do contrato.

Imposte observar que o contrato prorrogado incorporando o acréscimo de 25% não mais poderá sofrer novo acréscimo no novo período, uma vez que foi atingido o limite no primeiro período de vigência. Logo, no exemplo citado, se o contrato foi acrescido em 25% e foi prorrogado com o impacto dessa alteração (R\$ 250.000 + R\$ 62.500,00), a Administração não poderá realizar outro acréscimo sobre o valor do novo período (R\$ 312.500,00).

Nesse sentido é a manifestação do TCU:

‘Relatório 146. [...], o Contrato 77/2007 ainda poderia ser prorrogado por mais 33 meses, considerando-se o prazo estipulado no art. 57, II, da Lei de Licitações. Isso porque apesar de ter sido realizado aditamento que aumentou em 25% o seu quantitativo



original, tal contrato poderia sofrer novas prorrogações desde que fossem mantidos esses quantitativos já acrescidos em 25%, não cabendo, isso sim, novos acréscimos. Ou seja, as prorrogações poderiam ocorrer desde que mantidas as quantidades previstas pela última alteração por meio de aditivo'. (TCU, Acórdão nº 448/2011, Plenário, grifamos.)

Entretanto se através de análise e em detrimento ao planejamento da Secretaria de Educação Municipal para atender a demanda do Transporte Escolar fluvial e terrestre chegar a conclusão de que não permanece a necessidade de manter o acréscimo efetivado no período de vigência dos 12(dozes) meses iniciais, a Gestão deverá celebrar a prorrogação de prazo voltando ao valor inicial do ajuste. E se a prorrogação considerou o valor inicial do ajuste, sem eventuais acréscimos realizados no período anterior, e em função de fato superveniente surgir a necessidade de aumentar o quantitativo previsto, então, haverá a possibilidade de crescer no novo período até o limite de 25% sobre o valor inicial atualizado do contrato. Confirmam esse raciocínio os seguintes acórdãos:

'20. No caso sob exame, os acréscimos de valor se deveram a alterações quantitativas de objeto e não simplesmente a sucessivas prorrogações de serviços contínuos. Assim, nos termos do art. 65 da Lei de Licitações, o cálculo do limite previsto nos §§ 1º e 2º do dispositivo, deve tomar como base o valor inicial atualizado do contrato, sem os acréscimos advindos das prorrogações'. (TCU, Acórdão nº 1.550/2009, Plenário, grifamos.)

Registrada a possibilidade, conclui se no sentido de que os contratos de serviços contínuos podem ser acrescidos quantitativamente até 25% sobre o valor inicial atualizado do contrato, assim considerado aquele estabelecido originalmente entre as partes somado ao reflexo de eventual reajuste, repactuação ou revisão. Assim, a cada prorrogação, por idêntico período e pelo valor original do ajuste, surge a possibilidade de acréscimos de até 25% sobre essa base de cálculo.

Feito este registro, e tendo em vista essa ordem de ideias – que retrata a tendência de entendimento por parte das Cortes de Contas, tem-se que, se o contrato inicial foi firmado pelo período de 12 meses, pelo valor de R\$ 100.000,00, por exemplo, **durante sua vigência**, admitem-se acréscimos que somados alcancem até 25% desse valor, ou seja, R\$ 25.000,00.

Ocorrendo a prorrogação desse contrato para um novo período de 12 meses, pelo valor de R\$ 100.000,00, a base de cálculo para apuração do limite para acréscimos que poderá ser efetuado nesse período contratual não se comunica com a base de cálculo aplicada para o primeiro período. Desse modo, no segundo período contratual, a Administração poderá promover acréscimos contratuais que somados não ultrapassem 25% do valor definido para esse novo período contratual, ou seja, R\$ 25.000,00.



IV- PARECER

Concluindo a análise **RESSALTANDO, QUE NÃO TRATA O CASO DE ACRÉSCIMO DE VALORES** (não trata de aumento de itens contratuais, como rotas ou quilometragem), **MAS SOMENTE PRORROGAÇÃO DO PRAZO**. Logo, o valor global do contrato estará respeitando o disposto no artigo 57 da Lei das Licitações, pois em se incidindo a hipótese do inciso II, sua vigência não fica adstrita ao crédito orçamentário inicial, como expressamente ressalva a Lei (um decorrência lógica de renovação de saldo).

É sabido que o contrato administrativo é sempre bilateral e, em regra, formal. Assim no que diz respeito à matéria aditamento é importante que a administração pública diligencie para que a assinatura dos termos de aditamento sejam promovidas antes sua extinção, ou seja até o término da vigência contratual, ou pela entrega total do objeto de escopo.

Caberá à Secretaria de Educação, também, demonstrar a vantajosidade da prorrogação, já que este é o motivo de se permitir que um contrato se prolongue no tempo, nos termos do art. 57, II, da Lei nº 8.666. Lucas Rocha Furtado aponta que “a prorrogação não deve ser considerada procedimento automático ou consequência natural da cláusula que a admite. Trata-se, é bem verdade, de procedimento simples, mas que irá requerer a necessária motivação por parte da Administração Pública quanto à sua vantajosidade.”

E isso, como regra, se constata através de ampla e diversificada pesquisa de mercado, que demonstrará, inclusive, que os preços contratados estão compatíveis com os praticados no mercado:

“Na elaboração do orçamento estimativo da licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária.”

O último requisito para a prorrogação do contrato é a manutenção pelo particular das condições de habilitação, dever, aliás, que deve ser cumprido durante toda a execução do contrato, sob pena de inadimplemento, conforme previsão do art. 55, XIII, da Lei nº 8.666.

Presentes e evidenciados todos esses pressupostos, caberá à autoridade competente autorizar a prorrogação do contrato, devendo ser celebrado competente termo aditivo, ao qual será dada a devida publicidade.



Pelo o exposto, esta Coordenadoria de Controle Interno após o exame dos itens que instruem e compõem a análise aditivo contratual, entende que o referido *processo se encontra parcialmente revertido das formalidades legais*. Devendo ser observado, os prazos e disposições legais atinentes à matéria, inclusive atentando quanto à obrigatoriedade de publicação de referidos atos na imprensa oficial e portal dos jurisdicionados do TCM/PA, bem como:

Recomenda-se que cumpra os requisitos previsto na lei que devem ser preenchidos para a regularidade da prorrogação do contrato de serviços contínuos, com escopo no que prevê o **art. 57, II, da Lei nº 8.666/93** são:

- “(a) a prorrogação deve efetivar-se antes que se esgote o prazo de vigência contratual;
- (b) haja interesse na prorrogação tanto da administração contratante quanto do contratado;
- (c) justificativa de que a prorrogação proporcionará vantagem de preço e/ ou de outras condições para a administração;
- (d) realização, em regra, de pesquisa de mercado, a demonstrar que os preços contratados permanecem vantajosos para a administração; (...) 21 TCU. Acórdão 0066/2004. Plenário. 22 TCU. Acórdão 1808/2008. Plenário. 23 FURTADO, Lucas Rocha. Curso..., p. 658
- (e) autorização da autoridade competente;
- (f) comprovação de que o contratado mantém as condições de habilitação inicialmente exigidas;
- (g) certificação de que inexistente impedimento do contratado de manter vínculo contratual com o Poder Público, por meio de consulta a sistemas de registros cadastrais existentes, nos quais podem estar consignadas sanções àquele aplicadas, com efeitos que o proíbem de contratar com o Poder Público, alcançando o órgão ou entidade contratante;
- (h) previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das despesas;
- (i) formalização por meio de termo aditivo (...);
- (j) envio da minuta de termo aditivo para análise e aprovação por assessoria jurídica (Lei nº 8.666/1993, art. 38, parágrafo único); e
- (k) publicação do aditamento na imprensa oficial.



No tocante a minuta do segundo termo aditivo, assegurar sua conformidade com as normas que regem a matéria e cláusulas necessárias relativas: ao objeto do aditivo (prorrogação de vigência); ao fundamento legal; ao valor do contrato e disponibilidade orçamentária; ao período de vigência; à publicação; ao registro da manutenção das demais Cláusulas e condições não alteradas pelo aditivo em aprovação.

Recomenda-se a fiscalização da execução das rotas/itinerários, distâncias, pontos de partida e chegada, turno, número de dias letivos, número estimado de alunos atendidos em cada rota, sob pena de responsabilização do ordenador de despesas.

Retorne os autos ao responsável para conhecimento, manifestação e adoção das providências cabíveis.

Novo Repartimento/PA, 13 de fevereiro de 2023.

DALVA Mª JESUS DE SOUZA
Coordenadora de Controle Interno
Port. nº 015/2021