

PARECER JURÍDICO N. 03/2025
DE LAVRA: ASSESSORIA JURÍDICA
PROCESSOS ADMINISTRATIVOS Nº 1533/2022 e 2401/2023
INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. PRETENSÃO DE RESCISÃO UNILATERAL EM RAZÃO DO INTERESSE PÚBLICO. POSSIBILIDADE. LEI FEDERAL Nº 8.666/93.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de solicitação para análise e manifestação jurídica sobre a possibilidade de rescindir unilateralmente os contratos administrativos nº 157/2022 e 2023.10.04.01, firmado com as empresas **COOPERATIVA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DO PRODUTOR RURAL DO ESTADO DO PARÁ** e **R. V. M. DE OLIVEIRA – ME.**

Verifica-se que consta dos autos ofício da Secretaria Municipal de Educação encaminhando relatório técnico de análise dos contratos administrativos em questão que prestam os serviços de transporte escolar para a Prefeitura Municipal de Santa Izabel do Pará, que recomenda a rescisão dos contratos em razão de não atenderem mais a atual demanda escolar no Município, conforme fundamentos expostos e solicita análise da possibilidade jurídica.

Verifica-se que os contratos se encontram vigentes e, portanto, autorizam a análise da pretensão de rescisão contratual. Os autos vieram instruídos com a minuta do termo de rescisão.

Por fim, encaminhou-se a esta Assessoria Jurídica para análise e manifestação.

É o sucinto relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA.

De início, convém destacar que compete a esta Assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente da legislação vigente e pertinente, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e a oportunidade da prática dos atos administrativos, dentro do campo do mérito administrativo, que estão reservados à esfera discricionária dos atos praticados no âmbito da Administração, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa, orçamentária ou financeira.

Ressalta-se ainda, que esta análise toma por base, exclusivamente, os elementos constantes nos autos até a presente data, e que, isenta-se de toda e qualquer responsabilidade relativa à obtenção

de valores, índices de reajuste, justificativas, limitando-se exclusivamente aos ditames legais, restringindo-se a verificar, do ponto de vista formal, a regularidade para a realização do procedimento, como bem menciona o professor Matheus Carvalho “Os parâmetros da norma jurídica trazem uma legítima limitação da assessoria na produção do parecer. É chamada de legítima porque não alcança o conteúdo, mas apenas a forma.” (Lei de Licitações comentada e comparada. 2 ed. Editora: Juspodvm, 2022, pág. 238).

Nesse sentido, as boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, no enunciado n. 02 dispõe que:

“BPC n.º 2. Enunciado. As manifestações consultivas devem ser redigidas de forma clara, com especial cuidado à conclusão, a ser apartada da fundamentação e conter exposição especificada das orientações e recomendações formuladas, utilizando-se tópicos para cada encaminhamento proposto, a fim de permitir à autoridade pública consulente sua fácil compreensão e atendimento.”

Assim, registra-se que o exame jurídico aqui realizado se restringirá aos aspectos jurídicos da possibilidade ou não de realização de 1º aditivo, excluídos da análise quaisquer pontos de caráter técnico, econômico ou discricionário, cuja avaliação não compete a esta Assessoria Jurídica.

2.1. POSSIBILIDADE DE RESCISÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE DECLARADA DE READEQUAÇÃO QUALITATIVA E QUANTITATIVA DO OBJETO CONTRATUAL. RAZÕES DE INTERESSE PÚBLICO. LEI N. 8.666/93.

Primeiramente, destaca-se que, apesar da vigência obrigatória da Lei n. 14.133/21 a partir de 01 de janeiro de 2024, tais contratos administrativos em análise foram firmados sob a égide da Lei nº 8.666/93 e renovados sucessivamente, de modo que devem ser analisados sob a ótica dessa lei e não da atual lei que regula os contratos administrativos.

Esse preceito está contido na regra de transição da própria Lei nº 14.133/2021 em seu art. 190, que dispõe o seguinte: “O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.” e o parágrafo único do art. 191 complementa: “Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.”

No mesmo sentido, em resposta de consulta, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) publicou o Acórdão 1912/2023 em que decidiu acerca da possibilidade de aplicação da lei revogada nas prorrogações de contrato, consoante destaque abaixo:

(...). O contrato regido pelas normas da Lei 8.666/93 pode ser prorrogado na forma da mesma lei, mesmo depois da sua revogação, **prevalecendo a regência dos contratos pela lei revogada durante todo o prazo original ou prorrogado do contrato, observadas, no mais, todas as regras que regem a prorrogação na forma da Lei 8.666/93.** (...).

Assim, os contratos correspondentes, desde que derivados de atos publicados até o dia 29 de dezembro de 2023, podem ser assinados mesmo depois dessa data, sendo irrelevante que a Lei 8.666/93 esteja revogada no dia da assinatura, afinal, a lei assegura a incidência da lei antiga sobre esses contratos, observados os critérios do art. 191 da NLL. (...)

Os contratos regidos pela Lei 8.666/93, quando decorrentes da licitação ou autorização para contratação direta realizadas com observância ao art. 190 e ao art. 191, caput, incisos e parágrafos, da NLL, poderão ser prorrogados com base na mencionada lei federal, mesmo depois da sua revogação (art. 193, II, da Lei 14.133/21), **prevalecendo a regência dos referidos contratos pela lei revogada durante todo o prazo original ou prorrogado do contrato, observadas, no mais, todas as regras da Lei 8.666/93.**

(Acórdão1912/2023, Data da Sessão 03/07/2023, Data de Publicação14/07/2023, Tribunal Pleno, Relator MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA).

Logo, a presente análise é cabível de ser analisada com base na Lei n. 8.666/93.

O regime de contratos administrativos estabelecido na Lei n. 8.666/93 prevê as hipóteses de alterações do contrato e, ainda, a rescisão contratual, que pode ser amigável ou unilateral.

O art. 58 estabelece que a Administração tem prerrogativas contratuais como modificá-los unilateralmente, rescindir unilateralmente, fiscalizar a execução e aplicar sanções por inexecuções contratuais.

A rescisão do contrato administrativo pode ocorrer de algumas formas, conforme previstas na lei de regência, que são: a rescisão judicial, a rescisão unilateral e a rescisão amigável (distrato). A primeira, como indicado, decorre de sentença judicial. A segunda constitui uma prerrogativa da Administração Pública, reconhecida na doutrina e na jurisprudência pátria como “cláusula exorbitante” e permite que o gestor público opte pela rescisão unilateral dentro das hipóteses previstas legalmente. A última pode ocorrer em demais situações, desde que definido entre as partes e demonstrada a vantajosidade e o interesse público envolvido.

Na hipótese de rescisão unilateral, o legislador estabeleceu no art. 78, incisos I a XII e XVII as situações em que essa modalidade de quebra contratual de forma unilateral, conforme autorização legal do inciso I do art. 79.

No caso em questão, a autoridade competente encaminha relatório técnico demonstrando que os atuais contratos administrativos de transporte escolar não mais são capazes de atender

plenamente as necessidades da rede escolar no Município de Santa Izabel do Pará e recomenda a rescisão dos contratos para que seja realizada nova contratação de acordo com a necessidade atual.

Verifica-se que há uma necessidade de alteração qualitativa dos objetos contratados que superam as possibilidades legais de readequação, bem como pelo fato de que uma nova licitação poderia obter valores mais vantajosos para a Administração, de acordo com os motivos expostos no documento técnico.

Portanto, vislumbra-se aqui razões de interesse público (adequação de serviço público de transporte escolar) para promover a rescisão dos contratos administrativos em questão. Nesse ponto, o legislador permitiu a rescisão unilateral por razões de interesse público no inciso XII do art. 78. Vejamos:

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

(...)

XII - razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;

Extrai-se do dispositivo que a rescisão unilateral por razões de interesse público prevê alguns requisitos para tanto. Faz-se necessário que haja alta relevância e amplo conhecimento, as quais devem ser justificadas pela autoridade e formalizadas no processo administrativo.

Entende-se que os motivos exarados no processo administrativo são relevantes o suficiente para atender à exigência legal. No caso em questão, o documento expõe razões técnicas e econômicas que evidenciam a necessidade da rescisão para garantir um serviço mais eficiente e adequado à realidade do município.

Consta do documento que a equipe técnica da Coordenadoria de Transporte Escolar analisou os contratos administrativos dos serviços de transporte escolar e verificou que as atuais rotas não mais atenderão satisfatoriamente à demanda municipal, gerando impactos negativos para os alunos da rede pública e há necessidade de ajustes que superam as possibilidades de repactuações legais.

Afirma-se que, em 2025, houve um acréscimo significativo de aproximadamente 1.500 alunos, exigindo ajustes nas rotas para que mais escolas fossem atendidas. No entanto, os contratos vigentes foram firmados há dois anos, com base em um planejamento anterior a esse aumento de demanda e frente a uma realidade que não mais existe, de modo que não há possibilidades de ampliação das rotas e de suas quilometragens. Essa limitação impede que a Administração promova as adequações necessárias dentro dos contratos atuais, visto que a legislação impõe restrições para acréscimos contratuais que ultrapassem os limites legais.

O documento também aponta que do ponto de vista econômico e operacional, a fragmentação do serviço em dois contratos distintos – um para atender alunos da rede estadual com recursos do Estado e outro para alunos da rede municipal com recursos próprios – tem se mostrado ineficiente. Atualmente, as rotas exclusivas e rotas mistas não possuem uma logística capaz de absorver o aumento da demanda e se adaptar as mudanças dos últimos anos. Há ainda a necessidade de incluir novas rotas no perímetro urbano, diante do crescimento do número de alunos nessas áreas, o que não pode ser atendido pelos contratos vigentes sem extrapolar os limites legais de reajuste.

Demonstrou-se as razões de interesse público envolvido para a rescisão do contrato, tanto por questões econômicas, quanto por questões técnicas, sob a perspectiva do interesse público envolvido, especialmente para buscar o maior número de usuários estudantes atendidos pelo transporte escolar, com o objetivo de evitar evasões escolares e fornecer um serviço público de mais qualidade.

Acerca do tema, a jurisprudência brasileira é no sentido de que a rescisão unilateral por razões de interesse público é possível, desde que devidamente fundamentada, em atenção a teoria dos motivos determinantes:

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. **RESCISÃO UNILATERAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.** PROCESSO ADMINISTRATIVO PRÉVIO DISPENSADO. **INTERESSE PÚBLICO DE ALTA RELEVÂNCIA E AMPLO CONHECIMENTO.** PROCESSO JUDICIAL. FORTES INDÍCIOS DE CONDUTA ILÍCITA. **ATO ADMINISTRATIVO FUNDAMENTADO. AUSÊNCIA DE VÍCIOS.** SEGURANÇA DENEGADA. SENTENÇA MANTIDA. APELAÇÃO DESPROVIDA. I. A Administração Pública, em seu exercício de autotutela, seja por critério de legalidade ou por conveniência e oportunidade, pode rever seus próprios atos. Súmula 473/STF. II. Segundo a orientação jurisprudencial oriunda do Superior Tribunal de Justiça, **é possível a rescisão unilateral de contrato administrativo devidamente justificada por razões de interesse público de alta relevância e de amplo conhecimento** - a teor do inciso XII do art. 78, da Lei n. 8.666/93 -, independente de prévio processo administrativo. Precedentes (REsp n. 1.223.306/PR, AgInt no RMS n. 41.474/RO). III. **O ato administrativo que ampara a rescisão unilateral dos contratos encontra-se adequadamente fundamentado e respaldado por notório e relevante motivo.** IV. Cabe ao chefe do Poder Executivo local zelar pela execução dos contratos, bem como proteger o ente público de prejuízos advindos de condutas ilícitas praticadas por servidores e prestadores de serviços/fornecedores de bens. V. **A Administração Pública possui discricionariedade na gestão de seus atos com vistas a satisfazer o interesse público**, não restando demonstrado, no caso em análise, efetivo prejuízo do apelante em decorrência da ausência de notificação quanto à rescisão unilateral dos contratos. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E IMPROVIDA.

(TJ-GO - Apelação Cível: 5580658-09.2023.8.09.0074 IPAMERI, Relator: Des(a). ALICE TELES DE OLIVEIRA, 11ª Câmara Cível, Data de Publicação: (S/R) DJ)

Segundo o Superior Tribunal de Justiça, “a validade do ato administrativo está vinculada à existência e à veracidade dos motivos apontados como fundamentos para a sua adoção, a sujeitar o ente público aos seus termos”. (STJ - AgRg no REsp 670453/RJ, rel. Min. Celso Limongi, j. em 18.2.2010)” (MS n. 2014.031629-8, da Capital, rel. Des. João Henrique Blasi, j. 10-9-2014).

O ato administrativo, portanto, deve respeitar o princípio dos motivos determinantes, que, em outros termos, deve ser entendido como o fundamento válido e plausível para que o ato administrativo decorrente tenha plena validade.

No presente caso, a rescisão unilateral dos contratos administrativos de transporte escolar da Prefeitura de Santa Izabel do Pará encontra plena justificativa nos princípios da eficiência, economicidade e interesse público, considerando que a manutenção dos atuais contratos não atende mais às demandas reais da rede escolar municipal e estadual.

A evolução do cenário educacional do município, com um considerável acréscimo de aproximadamente 1.500 novos alunos em 2025, impõe a necessidade de reestruturação do serviço, evidenciando a inadequação das rotas originalmente planejadas e a impossibilidade de ajustes dentro dos limites legais estabelecidos para aditivos contratuais. Com base na autotutela administrativa, motivada por motivos de conveniência e oportunidade, pode e deve o administrador público rever os atos a qualquer tempo, com vistas a resguardar o interesse público envolvido.

Dessa forma, a decisão de rescindir unilateralmente os contratos vigentes não apenas se revela juridicamente viável, mas se impõe como medida essencial para garantir a continuidade e a adequação do transporte escolar ao crescimento da rede pública de ensino no município.

Portanto, entende-se que a rescisão unilateral dos contratos vigentes, com fundamento no artigo 78, inciso XII, da Lei nº 8.666/93, encontra-se justificada nos autos do processo administrativo com fundamentos de alta relevância e objetivo nobre, qual seja, o melhor atendimento dos estudantes izabelenses.

3. CONCLUSÃO.

Pelo todo exposto, reiterando-se que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade do gestor envolvido as informações prestadas, sobretudo a que declara necessidade de readequação e impossibilidade de manutenção dos contratos administrativos, esta Assessoria Jurídica opina favoravelmente à rescisão unilateral dos contratos administrativos nº 157/2022 e 2023.10.04.01, firmado com as empresas **COOPERATIVA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DO PRODUTOR RURAL DO ESTADO DO PARÁ** e **R. V. M. DE OLIVEIRA – ME**.

Ressalta-se que, em caso de prejuízos efetivamente comprovados nos autos do processo administrativo, é dever da Administração ressarcir o particular, nos termos do art. 79, §2º, da Lei n. 8.666/93.

No que tange ao procedimento, em que pese a prerrogativa legal da Administração em rescindir unilateralmente os contratos administrativos dentro das hipóteses legais, é necessário comunicar o contratado da decisão, bem como providenciar a publicação do extrato do termo de rescisão nos meios legais para produção dos efeitos legais.

É o parecer, S.M.J.

Santa Izabel do Pará/PA, 08 de janeiro de 2025.

CARLOS FELIPE ROCHA LIMA
ASSESSOR JURÍDICO – PMSIP OAB/PA 26.695