



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 145/2024

EMENTA: 5º Termo Aditivo. Contrato Administrativo nº 20190325. Pregão nº 9/2018-002 SEMED

Objeto: Registro de Preços para contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de locação de veículos automotores leves e pesados, (caminhão baú alumínio $\frac{3}{4}$, caminhão carroceria aberta $\frac{3}{4}$, veículo leve tipo pick-up, veículo utilitário tipo van, veículo de passeio, pick-ups tipo caminhonetes, caminhão comboio), sem motorista, para atendimento das unidades que compõem a Prefeitura Municipal de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Consulta acerca da possibilidade jurídica de aditamento de prazo e valor.

Interessado: A própria Administração.

1. DO RELATÓRIO

Vem ao exame desta Assessoria Jurídica, o presente processo administrativo, que trata do Registro de Preços para contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de locação de veículos automotores leves e pesados, (caminhão baú alumínio $\frac{3}{4}$, caminhão carroceria aberta $\frac{3}{4}$, veículo leve tipo pick-ups, veículo utilitário tipo van, veículo de passeio, pick-up tipo caminhonetes, caminhão comboio) sem motorista, para atendimento das unidades que compõem a Prefeitura Municipal de Parauapebas, Estado do Pará, conforme especificações contidas no correspondente processo.

Constam dos autos que a Administração Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Educação - SEMED, intenciona proceder ao 5º aditamento do Contrato nº 20190325, assinado com a empresa **NEW LOCAÇÕES E SERVIÇOS EIRELI**, com vista a alterar o prazo de vigência em mais 12 (doze) meses e igual valor.

Como justificativa ao pretenso aditamento, a SEMED afirma por meio do memo nº 537/2024 - SEMED e Relatório Técnico do Fiscal do Contrato que:

"Tendo em vista o bom andamento dos serviços prestados, venho informar que a empresa NEW LOCAÇÕES E SERVIÇOS EIRELI, possui um corpo técnico qualificado e veículos em conformidade com o porte dos serviços executados. Informamos, também, que a empresa mencionada ao norte, tem cumprido com as obrigações contratuais, dentre outras, discriminadas abaixo: Prestou o serviço conforme solicitado; Entregou documentos a que estava obrigada; Elaborou e encaminhou relatórios mensais das atividades; Desta feita, objetivando que é de interesse da Secretaria Municipal de Educação, no aditamento excepcional de igual prazo e valor ao contrato nº 20190325, para manutenção da continuidade ao contrato, tendo em vista que tais serviços são indispensáveis para o apoio a manutenção da frota escolar bem como a realização de atividades administrativas e ao transporte dos alunos com necessidades especiais.

A Comissão Permanente de Licitação recebeu a solicitação e manifestou-se juntando a minuta de contrato.

O Controle Interno emitiu Parecer favorável à realização do termo aditivo.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato nº 20190325.

É o Relatório.

CENTRAL DE LICITAÇÃO E CONTRATOS - CLC
RECEBEMOS EM 24/07/24
AS 10h00min
H. ASSINATURA

[Assinatura]



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto à justificativa esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

A Secretaria Municipal de Educação apresentou suas justificativas e fundamentos quanto à necessidade de celebrar o presente aditivo ao contrato administrativo de nº 20190297.

Pois bem. Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram o requerimento deste aditivo, passemos então a presente análise.

Destacamos que, *in casu*, a execução do contrato está amparada pela existência de dotação orçamentária para efetuar o pagamento do preço ajustado e que esta dotação é reservada antes da contratação para fins de atendimento à Lei de Licitações e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A SEMED sustenta que o fundamento lógico desta prorrogação consiste na inconveniência da interrupção dos serviços de atendimento ao interesse público. No entanto, deve-se sempre manter a devida observância, nestas exceções, pois a Administração poderá, com propriedade, prorrogar seus contratos, desde que a prorrogação seja mais vantajosa.

Registre-se que a vantajosidade da prorrogação contratual é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Educação, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade das informações acostadas aos autos.

Ressalta-se que averiguação do quantitativo e sua compatibilidade com a demanda da SEMED, a análise da indicação orçamentária, a avaliação dos preços apresentados e a comprovação das condições mais vantajosas para a Administração na prorrogação contratual pretendida, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido Parecer Controle Interno (fls. 2459-2472).

Visando comprovar a manutenção da vantajosidade dos preços e condições contratados, a SEMED apresentou três cotações de preços com empresas do ramo (fls. 2402-2412), que posteriormente foram analisados pela Controladoria Geral do Município, análise da qual extraímos o seguinte trecho: **“O preço contratado, conforme demonstrado nos autos ainda é vantajoso em comparação ao valor médio praticado no mercado para uma possível licitação nova.”**

No que se refere à prorrogação do contrato administrativo a Lei 8.666/93, estabelece que:

“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;

(...)”



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)".

Pelo que se observa do texto legal, a norma contida no *caput* determina que os contratos administrativos, em regra, só podem ter duração equivalente à vigência dos seus créditos orçamentários, excetuadas as situações enquadradas em uma das hipóteses dos incisos do dispositivo. Um desses casos é o dos serviços executados de forma contínua. Nos termos do inciso II, *caput*, acima transcrito, as avenças relativas serviços contínuos podem ter duração de até 60 (sessenta) meses, contadas as respectivas prorrogações, desde que visem atingir preços e condições mais vantajosas para Administração.

Portanto, é importante trazer o entendimento do Tribunal de Contas da União quanto à caracterização da natureza continuada dos serviços:

"Serviços de natureza contínua são serviços auxiliares e necessários a 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. O que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros (...). Em processo próprio, deve a Administração definir e justificar quais outros serviços contínuos necessita para desenvolver as atividades que lhe são peculiares. (TCU. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 772)".

Consoante o entendimento do TCU, compete à própria entidade definir se um serviço, para ela, é de natureza contínua. Verifica-se que foi dado tratamento de serviços de natureza continuada à presente contratação desde a solicitação da Autoridade Competente, na definição do objeto, na justificativa da contratação, no edital do certame licitatório e no contrato administrativo dele decorrente. Verifica-se, ainda, que a empresa manifestou favorável ao aditamento.

De outro modo, a aplicabilidade do § 4º requer a caracterização de situação excepcional, não bastando a simples aferição de vantagem econômica para a Administração, elemento próprio da hipótese contida no inc. II do art. 57. É preciso que reste demonstrada a ocorrência de um fato imprevisível que torne inviável a celebração de nova contratação via licitação, fazendo com que a prorrogação seja a melhor alternativa para evitar a solução de continuidade das atividades contratadas.

Essa condicionante foi confirmada pela 2ª Câmara do TCU, no Acórdão nº 429/10, ao determinar ao órgão jurisdicionado que *"utilize a faculdade prevista no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93 somente em caráter excepcional ou imprevisível, para atender fato estranho à vontade das partes, abstendo-se de realizá-la apenas com a justificativa de preços mais vantajosos à Administração"*.

Acerca do assunto, vejamos o que defende Joel Menezes de Niebuhr, quanto aos contratos de prestação de serviços a serem executados de forma contínua: *"(...) O inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93 prescreve que os contratos de prestação de serviços a serem executados de forma contínua podem ter a sua duração prorrogada até alcançarem 60 meses. Em complemento, o § 4º do mesmo art. 57 determina que tais contratos podem ser prorrogados ainda por outros doze meses em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior. Portanto, somando-se o prazo entabulado no inciso II e no §4º, ambos do art. 57 da Lei nº 8.666/93, os contratos de prestação de serviços contínuos podem estender-se por até 72 meses; 60 meses de modo ordinário e outros doze meses de modo extraordinário"*.

Diferente não é o entendimento do Tribunal de Contas da União:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

"A prorrogação contratual por até mais doze meses aplicável a serviços contínuos, além do limite de sessenta meses previsto, somente é pertinente em situações excepcionais ou imprevistas, diante de fato estranho à vontade das partes, não sendo cabível sua adoção justificável apenas pela vantajosidade de preços à Administração. (TCU; Acórdão 1159/2008-Plenário; relator Marcos Vinícios Vilaça; sessão de 18.06.2008)".

A SEMED informa que "o novo processo licitatório não foi elaborado e concluído em tempo hábil devido a alguns acontecimentos inesperados ocorridos este ano, onde foi necessário reavaliar o processo sendo detectado a necessidade de retificar alguns pontos principalmente o quantitativo de veículos. Devido a desocupação de alguns prédios alugados foi necessário a relocação de alguns setores administrativos, como isso, um prédio que possuía 10 setores administrativos, onde já havia a logística da quantidade de veículos para atender esses setores, foi necessário reorganizar a logística de atendimento desses setores, pois os 10 setores que eram em apenas um prédio foram distribuídos em 3 prédios. Outro ponto foi a necessidade de revisar a logística de rotas escolares que interfere no quantitativo de Vans adaptadas e vans normais, pois as mesmas realizam o atendimento aos alunos portadores de necessidades especiais. Essa revisão foi necessária devido aos vários recebimentos constantes este ano das escolas e do Ministério Público de novos alunos matriculados que necessitam do transporte escolar especial, portanto, como são alunos distribuídos em toda região da cidade, a revisão do processo foi imprescindível para chegar no quantitativo que atenderá de forma eficaz as demandas da Secretaria. Ressaltamos que o novo processo licitatório regular está em trâmite interno finais para a contratação do objeto aqui tratado, devido aos ocorridos apontados anteriormente, demandou certo tempo até a sua conclusão por causa de sua complexidade o qual exige estudos e levantamentos de dados de forma criteriosa afim de que haja o atendimento adequado e fidedigno da realidade atual". Destaca-se que a presente situação poderá ser interpretada como falta de planejamento, uma vez que é sabido pelo gestor público que o tempo para se concluir uma licitação até a efetiva assinatura do contrato, por vezes, ultrapassa o esperado, haja vista que podem haver intercorrências durante o processo.

É importante ressaltar que a deficiência ou falta de planejamento das contratações públicas pode comprometer a atuação da Administração, ou seja, a operacionalização das suas atividades fins, conforme já explanado pelo Plenário da Corte de Contas¹:

"(...) ausência de planejamento ou o planejamento deficiente resultam em ações ineficazes e ineficientes, desperdício de recursos e outras consequências igualmente contrárias ao interesse público".

Como bem ponderou Renato Geraldo Mendes², (...) a nova visão está centrada na ideia de planejamento da contratação. Planejamento num sentido amplo e preciso. Dessa forma, a nova visão parte da certeza de que é o planejamento (fase interna) que condiciona todas as demais fases e etapas do processo e determina ou não o sucesso da contratação. Logo, ela é a mais importante de todas, e não a licitação ou o contrato, como se pensa e se afirma".

A ausência ou deficiência no planejamento das aquisições públicas podem gerar graves prejuízos à Administração Pública. Esses prejuízos podem ser financeiros e, ainda, podem ser por afrontar princípios consagrados na Constituição, como a isonomia e a eficiência.

O planejamento das contratações públicas é tão importante que o legislador se preocupou em ascende-lo ao nível de princípio na nova legislação.

¹ Acórdão 886/2010 – TCU – Plenário

² MENDES, Renato Geraldo. Lei de licitações e Contratos – Notas e Comentários à lei nº 8.666/93. 8.ed. Curitiba: Zênite, 2011.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

De todo modo, considerando que a secretaria sustenta que o objeto em questão é essencial e que não pode sofrer descontinuidade, pois a contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de locação de veículos automotores leves e pesados é indispensável para o desempenho das atividades da SEMED, isso ressalta a importância de se gerenciar de forma efetiva os contratos, iniciando-se novo processo licitatório em tempo hábil.

Diante disso, é importante alertar mais uma vez que o que autoriza a alteração contratual aqui pretendida é a essencialidade do objeto que consiste na inconveniência da interrupção do fornecimento para atendimento ao interesse público e que paralisar esse serviço acarretará prejuízos muito maiores, portanto, deverá o gestor público atentar-se para a finalização do novo processo licitatório o mais breve possível. Ponderando que, na hipótese de identificação de desídia ou falta de planejamento, deverão ser apuradas as respectivas responsabilidades, mediante instauração do devido processo legal.

Desse modo, partindo-se do pressuposto da veracidade das informações fornecidas, sendo estas de inteira e exclusiva responsabilidade dos técnicos que a firmaram, parece estar demonstrada a necessidade da continuidade dos serviços contratados por meio da prorrogação do contrato nº 20190325, até que haja a finalização do processo licitatório regular, no entanto, faz-se necessário que a Secretaria Municipal de Educação dê cumprimento às recomendações deste assessoramento jurídico.

3. DAS RECOMENDAÇÕES

Entretanto, para melhor instruir este procedimento, recomenda-se que conste cláusula de rescisão na minuta de aditivo, estabelecendo que o presente contrato será rescindido tão logo o novo contrato seja assinado. Recomenda-se, ainda, que seja confirmada a autenticidade das certidões de regularidade fiscal e trabalhista juntadas aos autos e que sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, estejam vencidas quando da assinatura do aditivo.

4. DA CONCLUSÃO

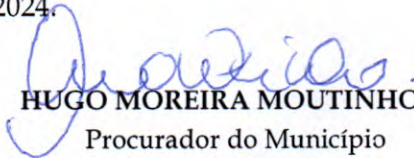
Ex positis, não vislumbramos óbice legal à celebração do Termo Aditivo, com amparo do art. 57, §4º, da Lei n. 8.666/93, desde que devidamente autorizada pela autoridade competente e cumpridas as recomendações desta Procuradoria.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S. M. J.

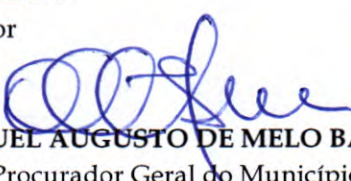
Parauapebas/PA, 24 de julho de 2024.


CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA

Assessora Jurídica de Procurador
Decreto nº 069/2017


HUGO MOREIRA MOUTINHO

Procurador do Município
Matrícula nº 2577


EMANUEL AUGUSTO DE MELO BATISTA

Procurador Geral do Município
Decreto nº 501/2024