



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO Nº 55/2024 PGM

PARECER JURÍDICO

EMENTA: 1º TERMO ADITIVO ao Contrato nº CPL 220/04 Processo Licitatório. Concorrência nº 002/04SEMOB.

Objeto: CONCESSÃO ONEROSA DE SERVIÇOS PÚBLICOS PARA ADMINISTRAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E EXPLORAÇÃO COMERCIAL DO TERMINAL RODOVIÁRIO DE PARAUAPEBAS.

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

Interessado: A própria Administração e a empresa SINART - SOCIEDADE NACIONAL DE APOIO RODOVIÁRIO TURÍSTICO LTDA.

Vem ao exame desta Assessoria Jurídica, o presente processo administrativo, que trata da CONCESSÃO ONEROSA DE SERVIÇOS PÚBLICOS PARA ADMINISTRAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E EXPLORAÇÃO COMERCIAL DO TERMINAL RODOVIÁRIO DE PARAUAPEBAS, conforme especificações contidas no correspondente processo.

Consta dos autos restaurados pela Secretaria Municipal de Segurança e Defesa do Cidadão - SEMSI (fls. 03-81), o memorando nº 005/2023 da SINART; relatório de procedimento de restauração de autos; memorando nº 354/2023SEMSI encaminhado para SEMOB; resposta da SEMOB através do memorando nº 1851/2023SEMOB; memorando nº 355/2023SEMSI encaminhado para CLC, resposta da CLC através do memorando nº 575/2023CLC; despacho do Secretário da SEMSI determinando a abertura do Processo de Restauração dos autos; Lei 4.549, de 13 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a criação, organização e atribuições da Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão; termo de abertura do processo de restauração de autos; e-mail de encaminhamento de solicitação de documentos à empresa SINART e o encaminhamento dos documentos pela empresa; Edital de Concorrência Pública de nº 002/04SEMOB e anexos de I a V; proposta financeira de Parauapebas 08/09/2004, contrato de concessão nº CPL 220/04; termo de entrega e portarias de fiscais nº 005/2018, 006/2019 e 116/2021SEMSI.

A Administração Municipal, por meio da SEMSI, intenciona proceder ao 1º aditamento do Contrato nº CPL 220/04, assinado com o representante legal da empresa SINART - SOCIEDADE NACIONAL DE APOIO RODOVIÁRIO TURÍSTICO LTDA com vista a alterar o prazo de vigência em mais 20 (vinte) anos.

Para a celebração do aditivo, a SEMSI apresentou as justificativas através do memorando nº 135/2024 (fls. 82/83), no qual ressalta a necessidade de continuar com os serviços contratados, senão vejamos:

“Terminal Rodoviário Municipal de Parauapebas, é o único ponto autorizado de embarque e desembarque de passageiros de linhas intermunicipais e interestaduais do Município, com funcionamento 24h, todos os dias do ano, prestando serviços essenciais para os usuários, como alimentação, informações, sanitários, estacionamento, guarda-volumes, boxe, lojas e quichês, além de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



realizar a manutenção da área, fornecendo condições de utilização dos ambientes.

Atualmente o Terminal Rodoviário Municipal de Parauapebas é administrado pela empresa SINART- Sociedade Nacional de Apoio Rodoviário e Turístico LTDA, por meio do Contrato nº CPL 220/04, oriundo do Processo Licitatório CP002-04 SEMOB, com vigência até 10 de dezembro de 2024.

Salienta-se que o referido contrato, inicialmente fiscalizado pela SEMOB e SEMURB e, posteriormente, passou a ser de responsabilidade do Departamento Municipal de Trânsito e Transporte de Parauapebas - DMTT, cuja atribuição está prevista na Lei Municipal nº 4.545/2013.

Departamento Municipal de Trânsito e Transporte de Parauapebas - DMTT é Órgão vinculado à Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do cidadão - SEMSI, nos termos do que prescreve o art. 1º da Lei Municipal nº 4.545/2013, in verbis:

Art. 1º O Departamento Municipal de Trânsito e Transporte - DMTT, vinculado à Secretaria Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão, é órgão de planejamento, assessoramento e execução de serviços, atividades e programas de trânsito e transporte no Município de Parauapebas, Estado do Pará, e passa a ser regulamentado por meio da presente Lei.(grifei)

Tendo em vista que a empresa SINART- Sociedade Nacional de Apoio Rodoviário e Turístico LTDA tem cumprido regularmente as cláusulas contratuais, prestando um adequado serviço público de administração, operação, manutenção e exploração comercial das instalações do Terminal Rodoviário de Parauapebas, esta Secretaria Municipal de Segurança e Defesa do Cidadão, opta pela continuidade na prestação dos serviços já contratados como previsto na cláusula sexta, item 6.1:

“6.1 Este contrato vigorará por 20 (vinte) anos, contados da data do início das operações, mediante termo de entrega e prorrogável por igual período, mediante acordo entre as partes por motivo de interesse público plenamente justificado, desde que, para tanto, a parte interessada manifeste sua intenção neste sentido, com antecedência mínima de 06(seis) meses do termo final do prazo de vigência do contrato”.

Aliado a isso, avaliamos ser vantajoso para a administração a realização do aditivo, uma vez que a manutenção do contrato não gerará dispêndio para a administração, já que a contratante e contratada estão alinhados com a forma de trabalho adotada, a qual tem gerado impactos positivos na prestação dos serviços, de modo que não havendo alteração não será necessário adaptações, o que poderia gerar impactos negativos e custos para a administração, bem como permite a continuidade dos serviços sem tumulto ocasionado por mudanças.

Pelo exposto, solicitamos aditivo ao Contrato nº CPL 220/04, oriundo do Processo Licitatório CP002-04 SEMOB, para continuidade nos serviços contratados nas mesmas condições inicialmente pactuadas”.

Em seu relatório, o fiscal do contrato reforça a necessidade do aditamento (fls. 84/85).

A Comissão Permanente de Licitação se manifestou pela renovação do contrato à fl. 169.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato nº CPL 220/04.

É o Relatório.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 SEMSI apresentou suas justificativas e fundamentos quanto à necessidade de celebrar o presente aditivo ao contrato administrativo de nº CPL 220/04, assim como, apresentou o relatório do fiscal do contrato (fls. 84/85).

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

Importante ressaltar que o contrato em comento tem como objeto a Concessão, regida pela Lei Federal n.º 8.987/95 (e demais normas correlatas).

A Lei 8.987/95 dispõe sobre regras gerais de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, regulamentando o art. 175 da CF, senão vejamos:

“Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021)

(...) Art. 3º As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários”

Sobre o tema, vejamos o entendimento da Maria Sylvia Zanella di Pietro:





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



"(...) O ponto comum, em todas as modalidades de concessão, é a reserva que o concedente faz de alguns direitos, poderes e vantagens, como os de rescisão unilateral do contrato, fiscalização, punição etc. No que diz respeito ao objeto da concessão, existem várias modalidades sujeitas a regime jurídico parcialmente diferenciado:

a) concessão de serviço público, em sua forma tradicional, disciplinada pela Lei no 8.987/95 a remuneração básica decorre de tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da própria exploração do serviço;

(...) pode-se definir concessão, em sentido amplo, como o contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público, de obra pública ou de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ou lhe cede o uso de bem público, para que o explore pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais.

(...)

Concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço. Esse é o conceito aplicável às concessões disciplinadas pela Lei no 8.987 e que poderá ser alterado em relação às parcerias público-privadas, porque, nesse caso, a remuneração por tarifa tende a deixar de ser a forma principal ou única de remuneração das empresas concessionárias".

A referida Lei Federal é silente quanto ao prazo máximo de duração das concessões comuns, importando destacar que os termos fixados no artigo 57, caput, e inciso II, ambos da Lei Federal n.º 8.666/93, não se aplicam a esta modalidade de contratação.

O prazo fixado no artigo 57, caput, da Lei Federal n.º 8.666/93, informa que a duração máxima do contrato estará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, logo, não adere à lógica das concessões comuns, tendo em vista que a remuneração do concessionário é paga diretamente pelas tarifas arrecadas dos usuários, as quais não estão vinculadas à existência de créditos orçamentários.

Outrossim, o prazo fixado no artigo 57, inciso II da lei n.º 8.666/93, de sessenta meses, no tocante à prestação de serviços de forma contínua, mostra-se igualmente inaplicável, na medida em que, na concessão, faz-se necessário prazo alongado para que o privado tenha os investimentos amortizados. Logo, devido à ausência de disposição legal específica em relação à delimitação do prazo máximo para a Concessão Comum, este deverá ser fixado por novo dispositivo legal, ou, então, pelo próprio edital da licitação e contrato.

A Lei n.º 8.987/1995 estabelece, dentre outras, como cláusulas essenciais ao contrato de concessão, aquela que disponha sobre o prazo, assim como as condições para a prorrogação do seu prazo de vigência, senão vejamos:

"Art. 23 - São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;

(...)

XII - às condições para prorrogação do contrato";



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Cumpre colacionar a Cláusula Sexta do contrato em comento nº CPL 220/04.

“CLÁUSULA SEXTA - PRAZOS

6.1 - *Este contrato vigera por 20 (vinte) anos, contados da data do início das operações, mediante termo de entrega e prorrogável por igual período, mediante acordo entre as partes por motivo de interesse público plenamente justificado, desde que, para tanto, a parte interessada manifeste sua intenção neste sentido, com antecedência mínima de 06(seis) meses do termo final do prazo de vigência do contrato”.*

Após o vencimento do contrato ou do ato de outorga, de acordo com o § 1º do art. 42 da Lei Federal nº 8.987/95, este, prevê a realização de um novo contrato, que depende de uma nova licitação, senão vejamos:

“Art. 42. As concessões de serviço público outorgadas anteriormente à entrada em vigor desta Lei consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato ou no ato de outorga, observado o disposto no art. 43 desta Lei. (Vide Lei nº 9.074, de 1995)

§ 1º Vencido o prazo mencionado no contrato ou ato de outorga, o serviço poderá ser prestado por órgão ou entidade do poder concedente, ou delegado a terceiros, mediante novo contrato. (Redação dada pela Lei nº 11.445, de 2007). (grifou-se)”

Nesse sentido, faz-se necessário que seja informado nos autos o andamento do novo processo licitatório para o presente objeto, uma vez que nada foi informado nesse sentido.

Salienta-se que a prorrogação dos contratos de concessão, assim como ocorre em relação aos contratos administrativos de modo geral, não é automática e demanda a avaliação da sua vantajosidade para o interesse público, embora decorra do juízo de conveniência e oportunidade do gestor público.

Logo, para que a prorrogação por interesse público seja realizada validamente, é necessário, que a outorga da concessão de serviço público tenha sido *precedida de licitação pública*, conforme se extrai do artigo 175, *caput*, da Constituição Federal, como também, da Lei 8.987/95, artigo 14, que reafirma essa exigência:

“Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório”.

Além da necessidade de ser precedida de licitação pública e de ter previsão contratual, *conforme exprime a presente contratação*, a prorrogação do contrato de concessão demanda, ainda, a demonstração de outros elementos, tais como: modicidade tarifária, vantajosidade em face da realização de nova licitação do objeto ao término do prazo contratual, manutenção das condições de habilitação pelo concessionário, eficiência do serviço, existência de bens não depreciados passíveis de indenização. Assim, importante que o gestor da SEMSI certifique-se de que todos esses elementos foram atendidos para proceder com a referida prorrogação contratual.

Sobre o tema, Alexandre Santos de Aragão, admite prorrogações da seguinte forma:





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



[...] Eventual postura de agente público que opte por prorrogar concessão sem novos investimentos e sem eventual novo pagamento de outorga prévio e objetivamente estabelecidos no edital de licitação, ou com base em norma contratual em branco, que apenas preveja a possibilidade de prorrogação, ao invés de Abrir nova licitação me que poderia obter novo valor de outorga, constituiria violação ao princípio da moralidade enquadrável na Lei de Improbidade Administrativa, devendo inclusive ressarcir a Administração Pública pelo que essa deixou de ganhar com a atitude. O contrato pode, assim, prever originariamente o direito da concessionária à prorrogação, desde que fixe critérios objetivos para tanto (p. ex. prorrogação-prêmio em razão de adiantamento de metas, da redução das tarifas etc.). Também pode haver o direito à prorrogação se essa for o instrumento de recomposição do Fls. 137 8 Processo: REP-11/00047104 - Relatório: DLC - 152/2011. equilíbrio econômico financeiro, inclusive para a amortização de bens reversíveis não realizada no prazo ordinário do contrato. [...] (ARAGÃO. Alexandre Santos. Diretos dos serviços públicos. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008. Pág. 588/589)".

Noutro giro, de acordo com a Constituição Federal, é essencial ao Poder Executivo, a manutenção de sistema de controle interno:

"Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária".

Outrossim, a Lei Municipal nº 4.293/2005, dentre outras competências, estabelece que:

"Art.13 - O Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, de que trata esta Lei, observadas as competências constitucionais e legais do Poder Legislativo, tem por finalidade:

I - proceder ao exame prévio dos processos originários de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração municipal; (...)"

Ademais

Nesse toar, *caberá* a Controladoria Geral do Município analisar quanto a vantajosidade da presente prorrogação do contrato e demais atribuições pertinentes ao referido setor.

Assim, considerando o que dispõe a Cláusula Sexta do contrato, bem como a legislação que rege a matéria no âmbito federal, tem-se a possibilidade de prorrogação do aludido contrato; todavia, sugere-se que o gestor e/ou a área técnica competente efetue as complementações, retificações ou justificativas pertinentes sobre os itens elencados nas



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



recomendações abaixo, sem exclusão de outros a critério da Administração e seu legítimo juízo de conveniência e oportunidade.

DAS RECOMENDAÇÕES

Para melhor instruir este procedimento, recomenda-se:

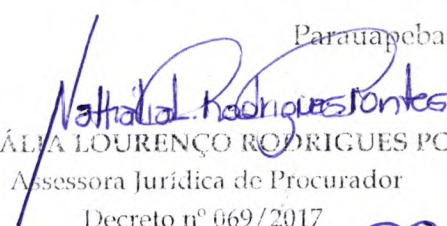
- a) Que o gestor demonstre cabalmente a vantajosidade da presente prorrogação;
- b) Que seja aditivado apenas o prazo necessário à conclusão do novo processo, e ainda, que seja acrescida na minuta do aditivo, cláusula contratual de rescisão do contrato nº CPL 220/04, tão logo o novo processo seja concluído;
- c) Que seja retificada a minuta do Termo Aditivo (fl. 170), para que conste como fundamentação legal a Lei Federal nº 8.987/95, ao invés de constar o inciso II do art. 57 da Lei 8666/93;
- d) De acordo com o item 4.14.3 da Cláusula Quarta do contrato, recomenda-se que seja informado nos autos o cumprimento da referida obrigação;
- e) Que seja confirmada a autenticidade das certidões de regularidade fiscal, judicial e trabalhista juntadas aos autos.
- f) Que sejam atualizadas as certidões que, porventura, estejam vencidas quando da assinatura do aditivo e que sejam autenticados ou conferidos com os originais por servidor competente todos os documentos que estiverem em cópias simples;
- g) E ainda, que seja encaminhado os autos para análise da Controladoria Geral do Município.

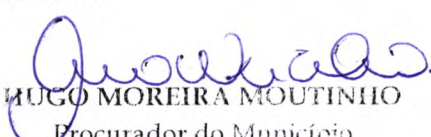
DA CONCLUSÃO

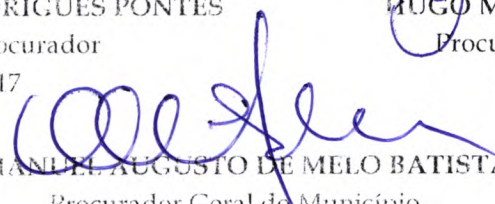
Ex positis, não vislumbramos óbice legal a celebração do 1º Termo Aditivo ao contrato, uma vez que tal alteração fora prevista no ato convocatório e no contrato administrativo, *desde que devidamente autorizada pela autoridade competente e cumpridas as recomendações desta Procuradoria*

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência.

Parauapebas/PA, 09 de maio de 2024.


NATHÁLIA LOURENÇO RODRIGUES PONTES
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