



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



**PARECER JURÍDICO**

**EMENTA:** 1º Termo Aditivo. Contrato Administrativo de nº 20220238. Processo de Licitação na modalidade Licitação Pública Nacional - LPN nº 001/2021 PROSAP.

**Objeto:** Contratação de empresa de engenharia para a construção da Escola Municipal de Ensino Infantil (EMEI) do Bairro Vale do Sol, que atenderá a demanda local e das 250 unidades habitacionais implantadas no Bairro para a primeira etapa de reassentamento do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas (PROSAP), em desenvolvimento no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

**Assunto:** Consulta acerca da possibilidade jurídica de aditamento do contrato, acrescentando o prazo de execução em em mais 09 (nove) meses, e vigência em mais 11 (onze) meses, bem como aditivo de valor, acrescentando o valor em mais R\$ 183.471,18 (cento e oitenta e três mil, quatrocentos e setenta e um reais e dezoito centavos) de forma quantitativa, e mais R\$ 859.625,43 (oitocentos e cinquenta e nove mil, seiscentos e vinte e cinco reais e quarenta e três centavos) de forma qualitativa, por meio do 1º aditivo ao contrato de nº 20220238.

**Interessado.** Administração Pública

Versa o presente feito sobre o processo de licitação (requerido pela UEP-PROSAP), na modalidade Licitação Pública Nacional - LPN nº 001/2021PROSAP, que resultou na contratação de empresa de engenharia para a construção da Escola Municipal de Ensino Infantil (EMEI) do Bairro Vale do Sol, que atenderá a demanda local e das 250 unidades habitacionais implantadas no Bairro para a primeira etapa de reassentamento do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas (PROSAP), no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Consta dos autos, que a Administração Municipal, por meio da UEP-PROSAP, intenciona proceder ao 1º aditivo ao Contrato nº 20220238, assinado com a vencedora do certame licitatório: MIRANDA E FARIAS CONSTRUÇÕES EIRELI, acrescentando o prazo de execução em mais 09 (nove) meses, e vigência em mais 11 (onze) meses, bem como aditivo de valor, acrescentando o valor em mais R\$ 183.471,18 (cento e oitenta e três mil, quatrocentos e setenta e um reais e dezoito centavos) de forma quantitativa, e mais R\$ 859.625,43 (oitocentos e cinquenta e nove mil, seiscentos e vinte e cinco reais e quarenta e três centavos) de forma qualitativa, por meio do 1º aditivo ao contrato de nº 20220238.

Para a celebração do termo aditivo ao contrato nº 20220238, a UEP-PROSAP acostou aos autos o memorando nº 238/2023, assinado pelo Sr. Daniel Benguigui - Ct. 1256/19 e Parecer Técnico anexo - Renato dos R. Portilho Mat. 64411/Portaria nº 008/2023, o qual justifica o pedido do aditivo, senão vejamos:

1  
*[Handwritten signature]*



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



"A execução da obra da escola infantil do Vale do Sol é uma das obras que compõem o escopo de obras do PROSAP para atender as famílias que foram realocadas das margens do igarapé ilha do coco para o bairro vale do sol, afim de garantir o acesso à educação e uma infraestrutura de qualidade para as crianças da comunidade local. Houveram alterações durante a execução da obra, que foram propostas pela comissão que compõe o programa Escola por toda Parte da prefeitura municipal de Parauapebas, o programa tem como finalidade a construção de 30,00 escolas no município com uma infraestrutura que seja totalmente funcional para seus usuários dito isso, foram ouvidos diversos profissionais da área de educação e alunos para que essas informações pudessem ser aplicadas ao projeto e também a execução da obra. As alterações feitas em projeto tanto na arquitetura quanto nos projetos complementares de engenharia evitaram que serviços errôneos e fora das últimas normativas vigentes fossem executados em campo. Diante do exposto acima, fez-se necessário alterações no projeto e execução da escola infantil vale do sol, afim de aplicar as melhorias propostas pela equipe de profissionais do programa escola por toda parte.

(...)

**ALTERAÇÕES QUALITATIVAS**

Conforme mencionado acima, se faz necessária a inclusão de novos itens para contemplar e atender a execução da obra com as mudanças propostas pela equipe técnica do programa escola por toda parte, tendo em vista que, os referidos itens técnicos se encontram fora do escopo do contrato atual.

Justificativa:

Item 1. Muro de arrimo fez-se necessário para estabilizar o solo no perímetro em que faz divisa com terreno de construções vizinhas existentes para que não ocasionasse futuras trincas ou fissuras nas casas, tendo em vista que não se tinha dados topográficos do terreno da escola na elaboração do projeto inicial. Item 2. Sistema de proteção contra descargas atmosféricas com uso de (RE-BAR), foi adotado, com todos os seus componentes por ser considerado o mais completo em nível proteção de acordo com a NBR 5419, já que no projeto inicial constava somente proteção para o reservatório elevado de água não incluindo o bloco da escola.

Item 3. Piso interno, pintura com tinta epóxi utilizada para demarcar áreas como playground e pátio já que no projeto inicial o playground ficava na área externa da escola e foi relocado para parte interna devido as altas temperaturas do verão e pelo longo período chuvoso, piso intertravado adotado para permitir que a água escoe e aliviar a sensação térmica no ambiente usado para atividades recreativas, piso podotátil e piso tátil foram adotados para garantir acessibilidade e segurança para pessoas com deficiência, pois no projeto inicial constava apenas na parte externa da escola.

Item 4. Drenagem pluvial, foi adotada com grelha de concreto e tubos, afim de garantir que as águas superficiais da área externa não escoassem para dentro do bloco da escola, devido aos altos índices pluviométricos da região e também por não possuírem infamações do relevo do terreno onde foi implantada a escola no projeto inicial.

Item 5. O brise metálico foi adotado para proteger as unidades condensadoras e também evitar que as crianças se aproximem, tendo em vista que isso não foi considerado no projeto inicial o que dificultaria a segurança e manutenção do mesmo a curto prazo, a tela de proteção fez-se necessária na área de circulação no segundo pavimento para evitar quedas de crianças ou objetos, já que no projeto inicial previa-se apenas uma mutreta de proteção.

Item 6. Movimentação de terra, escavação fez-se necessária devido as condições topográficas para deixar o platô da escola plano já que não se tinha as informações topográficas no projeto inicial, posto isso foi feita regularização e compactação de toda a área de implantação da escola, por fim foi feito o transporte do solo excedente para o bota-fora.

ALTERAÇÕES QUANTITATIVAS Após feito análise dos recursos disponíveis no contrato versos saldo do mesmo, observando-se a extensão do prazo apontado como adequado. Comisso objetiva-se, o elo do contrato da empresa executora com o1 projeto ajustado, após o TAC 01 do contrato de obra. Diante deste novo escopo de obra ajustado, para adequar a execução a nova realidade, identificou-se a necessidade de acréscimos

*[Handwritten signature]*



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



*quantitativos em certos itens inicialmente previstos, seja eles pela extensão de prazo, ou pela demanda por mais itens e serviços, para melhor execução da obra, como também pelas despesas administrativas. Vale ressaltar também que os itens quantitativos constam na planilha orçamentaria, sendo que os mesmos possuem as respectivas datas bases e descontos adotados pela empresa no período da licitação.*

*Justificativa:*

*Item 1. 1.6 Aluguel de container fez-se necessário já que o prazo da obra foi estendido.*

*Item 5.2 Pilares geral, a execução de novos pilares fez-se necessária devido ao aumento de compartimentos e parede, os pilares e seus componente como forma, armação e concreto serão executados nos cantos de encontro entre paredes.*

*Item 6. Alvenaria de vedação, com aumento da quantidade de compartimentos que se fez necessário pós análise do projeto inicial que não previu espaços como sala de arquivos, secretaria houve aumento na quantidade de alvenaria assim como, chapisco e massa única aplicados em ambas as partes, foram colocados mais elementos vazados afim de garantir uma melhor iluminação natural e ventilação em ambientes como refeitório já que os mesmos só foram considerados no bloco do pavimento superior no projeto inicial.*

*Item 13.4 Revestimento cerâmico, com aumento da área de parede houve também aumento no revestimento aplicado, assim como em áreas molhadas como o playground aberto.*

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 Comissão Especial de Licitação opinou pelo processamento do 1º aditivo contratual.

Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, da indicação orçamentária, bem como se os quantitativos estimados são compatíveis com a demanda da secretaria cabe à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que exarou parecer favorável às fls. 1429-1440.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica dos referidos aditamentos ao contrato nº 20220238.

É o Relatório.

## **2. DA ANÁLISE JURÍDICA**

A UEP-PROSAP -apresentou justificativas e fundamentos técnicos quanto à necessidade de celebrar os presentes aditivos ao contrato administrativo de nº 20220238.

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento dos acréscimos no objeto, presume-se que tenham sido regularmente determinados pelo setor competente da UEP-PROSAP, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Acostou-se aos autos Parecer Técnico, contendo as razões técnicas que amparam o pedido, bem como as demais condições a serem seguidas no presente procedimento, a fim de obter o resultado almejado pela Administração Pública. Cabe elucidar que o autor do referido parecer tem total responsabilidade técnica, tanto pelas alterações do projeto quanto pelo orçamento.

Cabe citar alguns acórdãos emitidos pelo TCU, que reafirmam a importância do parecer técnico para as alterações contratuais:

*As alterações contratuais devem estar embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, nos quais reste caracterizada a superveniência dos fatos motivadores das alterações em relação à época da licitação.*

(...)

59. Enfatizei que a jurisprudência desta Corte de Contas estava consolidada no sentido de que seria necessário que tais alterações do projeto licitado estivessem previamente justificadas por meio de pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como decorressem de fatos supervenientes, demonstrando que as soluções especificadas no projeto básico não se revelaram em momento posterior como as mais adequadas. Nesse sentido, citei os Acórdãos Plenários 2.161/2011, 517/2011, 1.597/2010, 2.588/2010, 2.032/2009, 2.053/2015, 2.714/2015 e 852/2016. (ACÓRDÃO 170/2018 – PLENÁRIO- Relator BENJAMIN ZYMLER)

*As alterações do objeto contratado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. Ademais, a justificativa técnica para o aditamento contratual deve ainda contemplar a análise dos quantitativos e dos valores dos serviços aditados, inclusive com pesquisas de mercado para justificar a economicidade do termo de aditamento contratual.*

(...)

*Em juízo de mérito, o relator anotou que “em princípio, o aditamento contratual poderia ser admitido, pois se trata de nítida alteração qualitativa, que objetivamente encontra amparo no art. 65, inciso I, alínea a, e §3º da Lei 8.666/1993”. No entanto, “as alterações do objeto licitado deveriam ser precedidas de procedimento administrativo no qual ficasse adequadamente registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, que deveriam ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deveria restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. Nesse sentido, 2 cito os Acórdãos Plenários 2.161/2011, 517/2011, 1.597/2010, 2.588/2010, 2.032/2009, 2.053/2015 e 2.714/2015. Por óbvio, a justificativa técnica para o aditamento contratual deve invariavelmente realizar crivo dos quantitativos e dos valores dos serviços*

*[Handwritten signature]*



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



*aditados, inclusive realizando pesquisas de mercado para justificar a economicidade do termo de aditamento contratual, procedimento este não realizado pelo órgão contratante". Considerando que o órgão manifestante informou que ainda não realizara o referido aditamento, o Tribunal, ao acolher o juízo de mérito da relatoria, considerou parcialmente procedente a Representação e deu ciência à Seinfra/MT, com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, de que é irregular acolhimento de pleito para celebração de termo aditivo "com ausência de análise aprofundada referente ao orçamento apresentado pela contratada, cujo exame deveria ser embasado em robusta justificativa técnica que realizasse o crivo dos quantitativos de mão de obra, equipamentos e demais insumos necessários aos serviços, bem como dos valores unitários dos serviços e insumos aditados", com a realização, inclusive, de pesquisas de mercado para justificar a economicidade do aditamento contratual. (Acórdão 3053/2016 Plenário, Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler.)*

Destaca-se que o orçamento de uma obra é a peça de fechamento do seu projeto, traduzindo-o em termos econômicos e financeiros. Trata-se de etapa preparatória indispensável em qualquer contratação pública. A Administração Pública deve zelar para que os recursos aplicados nas obras públicas sejam empregados de forma correta, eficiente e com transparência. Além disso, a gestão deve buscar a redução dos custos e a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos. Todas essas questões podem ser levadas em conta na hora da preparação do orçamento de obras públicas: busca de preço justo, projetos completos e atualizados, além da responsabilidade técnica dos autores responsáveis, tanto pelo projeto quanto pelo orçamento.

Frise-se que o TCU tem entendido que "os preços medianos constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi são indicativos dos valores praticados no mercado e, portanto, há sobrepreço quando o preço global está injustificadamente acima do total previsto no SINAPI" (Acórdão 618/2006 - Plenário).

Em recentíssimo acórdão, o TCU tratou da problemática do preço orientando que, com o intuito de aferir a adequação dos preços contratados, deve a Administração se socorrer de outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública. (Acórdão 420/2018-Plenário-Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

Quanto aos preços de itens novos, acrescidos qualitativamente aos contratos administrativos, convém citar os acórdãos mais recentes sobre o tema, que demonstram que a Corte de Contas possui entendimento consolidado:

*Na realização de eventuais termos aditivos contratuais, deve ser mantido o desconto obtido pela Administração por ocasião do certame licitatório, em relação ao preço referencial. (Acórdão 2196/2017 Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro).*

*A economicidade da contratação alcançada no certame licitatório deve ser preservada em casos de alterações contratuais, por força dos princípios da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e da vinculação ao instrumento convocatório e ao contrato. (Acórdão 677/2015 Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer).*

*[Handwritten signature]*



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



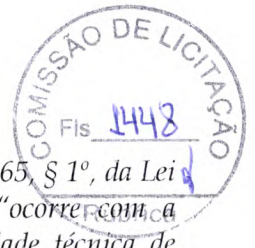
*Para evitar a ocorrência de jogo de planilha, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência utilizado não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária. (Acórdão 1514/2015 Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas).*

*Os aditivos para inclusão de serviços novos (art. 65, § 3º, da Lei 8.666/1993) devem observar, no mínimo, o mesmo desconto inicial do ajuste, ou seja, a mesma diferença percentual entre o valor global contratado e aquele obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência aplicável. (...) A condenação decorreu da celebração de termo aditivo que não mantivera o percentual de desconto obtido na licitação, em afronta à legislação. Interpôs o ex-prefeito recurso de revisão, que não foi conhecido por ausência de requisitos de admissibilidade (Acórdão 422/2016 Plenário), resultado com o qual o responsável não se resignou, opondo Embargos de Declaração, objeto da deliberação ora em comento. (...) Segundo destacou, “o dispositivo invocado prevê que, se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes. Evidente que sua interpretação deve ser feita em conjunto com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 12.309/2010), de forma que não haja redução do desconto obtido na licitação”. Concluindo este ponto, transcreveu o relator parte de seu pronunciamento lançado na deliberação embargada, no qual declara que, conforme já decidira o TCU (Acórdãos 2.466/2009 Plenário e 2.440/2014 Plenário), a inclusão de serviços novos na planilha orçamentária “deve observar, no mínimo, a mesma diferença percentual entre o valor global contratado e aquele obtido a partir dos custos unitários do Sinapi”. Submetidos os embargos à apreciação do Colegiado, foram conhecidos, porém rejeitados no mérito. (Acórdão 855/2016 Plenário, Embargos de Declaração, Relator Ministro Benjamin Zymler.)*

*Na celebração de aditivos contratuais, deve ser mantido o desconto proporcional oferecido pela contratada em relação ao valor total estimado pela Administração, de modo a se evitar o “jogo de planilhas”, tanto para modificação de quantidades de itens existentes quanto para inclusão de novos serviços. (...) A condenação decorreria da assinatura de aditivo contratual “sem que fosse mantida a proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela Administração e o valor global contratado, em afronta ao estabelecido no art. 65, § 6º, da Lei nº 8.666/1993, c/c art. 127, § 6º, inciso IV, da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011)”. Analisando o mérito, o relator destacou que “o aludido art. 127, § 6º, inciso IV, da LDO 2011, vigente à época dos fatos, previa o seguinte: ‘a formação do preço dos aditivos contratuais contará com orçamento específico detalhado em planilhas elaboradas pelo órgão ou entidade responsável pela licitação, mantendo-se, em qualquer aditivo contratual, a proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela Administração nos termos deste artigo e o valor global contratado, mantidos os limites do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993’ (grifei)”. Nesse sentido, assinalou que “o exame dos recursos deve ter como premissa básica o fato de que a condenação resultou de descumprimento desse texto legal, que estabelece, de forma clara e expressa, que, em aditivos contratuais, deve ser mantido o desconto proporcional oferecido pela contratada em relação ao valor total estimado pela Administração”. Além disso, conforme explicitado pela Secretaria de Recursos, “trata-se de ‘jogo de planilhas’, questão há tempos discutida neste Tribunal, que considera essa prática afronta grave à*



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



*manutenção do equilíbrio financeiro do contrato, previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993". Esse artifício, aduziu o relator, via de regra "ocorre com a celebração de aditivos contratuais, fundamentados na necessidade técnica de corrigir falhas no projeto inicial, em que se operam modificações das seguintes naturezas: aumento da quantidade de itens com preços superestimados; supressão de quantitativos de insumos que estavam depreciados; e criação de novos serviços sem que sejam aplicados os descontos da proposta da licitante contratada". (...) Nesse contexto, concluiu, "ainda que os preços unitários respeitem os valores de referência oficiais (Sinapi), é ilegal e danosa ao erário a alteração contratual quando não é aplicado o mesmo desconto da avença original. Esse foi o mecanismo escolhido pelo legislador para evitar o mencionado subterfúgio orçamentário". Assim, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos Recursos de Reconsideração. (Acórdão 1153/2015-Primeira Câmara, TC 044.045/2012-3, relator Ministro José Múcio Monteiro, 24.2.2015.)*

*Quando houver a celebração de aditivos contratuais para a inclusão de novos serviços, tanto nos regimes baseados em preço global quanto nos regimes de empreitada por preço unitário e tarefa, o preço desses serviços deve ser calculado considerando as referências de custo e taxa de BDI especificadas no orçamento-base da licitação, subtraindo desse preço de referência a diferença percentual entre o valor do orçamento-base e o valor global obtido na licitação, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a manutenção do percentual de desconto oferecido pelo contratado (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e arts. 14 e 15 do Decreto 7.983/2013). (Acórdão 2440/2014-Plenário, TC 036.076/2011-2, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, revisor Ministro Benjamin Zymler, 17.9.2014).*

*Ao ser promovida a celebração de aditivos contratuais, com a inclusão de novos serviços ou acréscimos de quantitativos de itens previstos na planilha orçamentária da obra, deverão ser observados os preços praticados no mercado, bem como mantido o desconto inicialmente ofertado pela licitante vencedora, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e evitar a prática irregular do "jogo de planilha" (arts. 14, 15 e 17, §§ 1º e 2º, do Decreto 7.983/2013). (Acórdão 2714/2015 Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).*

Nesse ponto, a Controladoria Interna, dispõe:

*Nota-se que as composições dos itens novos, foram realizados com base nas Tabelas SINAPI 10/2022, SBC 10/2022, SIURB 07/2022, ORSE 10/2022, IOPES E ME. Foi garantido aos novos itens, o mesmo desconto ofertado pela contratada (2,04%, BDI de 28,82%).*

Entende-se que a UEP-PROSAP-PROSAP, contando com departamento competente, conhecedor da realidade do mercado de serviços de obras em nossa região, tenha feito às devidas ponderações quando da alteração do Projeto Básico e da respectiva Composição de Custos. Registre-se que as alterações no projeto básico e a elaboração da planilha de quantitativos e valores e da composição de custos e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a UEP-PROSAP, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados no respectivo procedimento.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



No caso de alterações de especificações técnicas, é preciso atentar para a manutenção da qualidade, garantia e desempenho requeridos inicialmente para os materiais a serem empregados.

Destaca-se que a Lei 8.666/93, a teor de seu art. 65, inciso I, alínea "a", prevê a possibilidade da Administração Pública alterar, com as devidas justificativas, os seus contratos, veja-se:

*"Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*

*I - unilateralmente pela Administração:*

*a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;*

*b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei.*

*omissis*

*§ 1º. O contratado fica obrigado a aceitar os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato e, no caso particular de reforma de edifício ou equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos."*

Neste sentido, aduz Controle Interno, *in verbis*:

*Tesemos que todos os levantamentos apresentados no Projeto Básico e Quadro de Quantidades e Preços, do processo inicial, foram realizados pelo corpo técnico da PROSAP, mediante visita tu loco, e apresentação de projetos, contudo conforme solicitação dos acréscimos (Quantitativo Qualitativos) houve urna alteração no valor de R\$ 1.043.096,61, equivalente a 18,08% do valor do Contrato nº 20220238 conforme tabela abaixo.*

<b>Valor Inicial</b>	<b>R\$ 5.364.374,95</b>		
<b>Valor após 1º Apostilamento</b>	<b>R\$ 5.770.501,93</b>		
<b>Acréscimo Quantitativo</b>	<b>R\$</b>	<b>183.471,18</b>	<b>3,18%</b>
<b>Acréscimo Qualitativo</b>	<b>R\$</b>	<b>859.625,43</b>	<b>14,90%</b>
<b>Valor Final do Contrato</b>	<b>R\$</b>	<b>6.813.598,54</b>	<b>18,08%</b>

Pois bem, a primeira interpretação que se deve dar ao dispositivo é a de que, na melhor regra de hermenêutica, sendo o inciso dividido em duas alíneas, pressupõe-se, por certo, que estas tratam de duas hipóteses distintas, já que, se assim não fosse, não haveria razão para a divisão. Ademais, veja que a alínea "b", que trata especificamente da hipótese de acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto, estabelece, expressamente, que este deve ocorrer "nos limites permitidos pela lei". Assim, resta clara a intenção do legislador em restringir estes acréscimos e supressões a limites percentuais.

*Caraculada*  
*AP*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



No entanto, a referida alínea "a", que, consoante já verificamos, não trata de alteração quantitativa (acréscimos e supressões), mas sim, da modificação dos projetos e especificações para melhor adequação técnica, não contempla a expressão "nos limites permitidos pela lei", o que significa inferir que não se estendeu esta restrição à hipótese contemplada nesta alínea.

Seguindo o mesmo entendimento, verifica-se mais adiante, que no §1º do dispositivo, a lei estabelece, expressamente, que os acréscimos e supressões se limitam aos percentuais ali indicados. Não alude o parágrafo à alteração do projeto e de suas especificações, mas sim, à hipótese prevista na alínea "b", inciso I, art. 65 da Lei Federal.

Inúmeras são as manifestações doutrinárias nesse sentido, constituindo tal entendimento majoritário – senão até mesmo pacífico - na doutrina brasileira, consoante adiante se verá.

Marçal Justen Filho diferencia as espécies nos seguintes termos:

5.1) *Modificações Qualitativas: Alteração do Projeto ou de suas Especificações. A melhor adequação técnica supõe a descoberta ou a revelação de circunstâncias desconhecidas acerca da execução da prestação ou a constatação de que a solução técnica anteriormente adotada não era mais a adequada. Os contratos de longo prazo ou de grande especialização são mais suscetíveis a essa modalidade de alteração. Não há muito cabimento para essa hipótese em contratos de execução instantânea ou cujo objeto seja simples e sumário. A hipótese de al. "a" compreende as situações em que se constata supervenientemente a inadequação da concepção original, a partir da qual se promovera a contratação. Tal pode verificar-se em vista de eventos supervenientes. Assim, por exemplo, considere-se a hipótese de descoberta científica, que evidencia a necessidade de inovações para ampliar ou assegurar a utilidade inicialmente cogitada pela Administração. Também se admite a incidência do dispositivo para respaldar modificações derivadas de situações preexistentes, mas desconhecidas por parte dos interessados. O grande exemplo é o das "sujeições imprevisas", expressão clássica do direito francês e que indica eventos da natureza ou fora do controle dos seres humanos, existentes por ocasião da contratação mas cuja revelação se verifica apenas por ocasião da execução da prestação. O grande exemplo é o da falha geológica de terreno, que impede a implantação da obra tal como inicialmente prevista. (...) 8) Modificações quantitativas. Com redação esdrúxula, al. "b", refere-se a alterações quantitativas do objeto contratado. A dificuldade reside em a lei utilizar como parâmetro não a prestação propriamente dita, mas o valor do contrato. Admite que a Administração introduza alterações (acréscimos e supressões) que acarretem modificação de até 25% no valor inicial do contrato, quando se tratar de obras, serviços ou compras; quando se tratar de reforma de edifício ou equipamento, o limite será de 50%. Como apurar o valor da alteração? Não haverá dificuldade quando o contrato versar sobre unidades específicas e divisíveis, cujo valor individual possa ser discriminado. Quando, porém, existir preço global, torna-se inviável estimar a dimensão econômica do acréscimo ou da supressão. Suponha-se, por exemplo, o contrato para a construção de uma edificação. Poder-se-ia afirmar que a redução de 25% da metragem da quadrada da obra corresponderia a uma redução de 25% do preço? É evidente que não. Diante dessa dificuldade, a lei determina que a ausência de preços unitários no contrato será solucionada através de comum acordo entre as*

*Assinado*  
*Assinado*



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



partes. Logo, o problema é remetido para o âmbito negocial, escapando da prerrogativa unilateral da Administração. Mesmo quando existirem preços unitários, continuam a existir problemas. A lei olvida os princípios básicos de uma economia de escala. Quanto maior a quantidade, tanto menor o custo unitário. Logo, não se pode cogitar de simples redução ou acréscimo em quantidades. Reduzir 25% nas quantidades não significa reduzir 25% do preço; acrescentar 25% nas quantidades não importa obrigatoriamente acrescentar 25% do preço; Em uma economia de escala, a redução ou o acréscimo nas quantidades podem não ser acompanhados de variações proporcionais e equivalentes no preço. Portanto, o particular tem direito de exigir elevação no preço unitário quando forem reduzidas as quantidades desde que demonstre que a alteração do seu preço de custo. Por igual, a Administração pode impor a redução do preço unitário quando o acréscimo reduzir o custo.<sup>1</sup>

Acerca do tema, pondera o Mestre Diogenes Gasparini:

*“Os incisos I e II do art. 65 da Lei federal das Licitações e Contratos da Administração Pública preveem quando é possível a alteração unilateral e a consensual. Cabe a alteração unilateral nos seguintes casos: ‘a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para a melhor adequação técnica a seus objetivos; b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por essa Lei.”*

Mais adiante ainda ressalta o Mestre:

*“Não observam o limite de 25% as alterações qualitativas que o objeto do contrato pode sofrer. Alterações qualitativas são as decorrentes da modificação do projeto ou de suas especificações” (Direito Administrativo, 8ª ed., Saraiva, pp. 585 e 586).”*

No mesmo sentido, afirma Marçal Justen Filho que:

*“ A lei não estabelece limites qualitativos para essa modificação contratual. Não se pode presumir, no entanto, existir liberdade ilimitada. Não se caracteriza a hipótese quando a modificação tiver tamanha dimensão que altere radicalmente o objeto contratado. Não se alude a uma modificação quantitativa, mas a alteração qualitativa. No entanto, a modificação unilateral introduzida pela Administração não pode transfigurar o objeto licitado em outro, qualitativamente distinto.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª ed., Dialética, p. 514).”*

Com efeito, utilizando-se as regras de hermenêutica, constitui uma das premissas básicas das regras de interpretação do direito positivo, aquela segundo a qual onde a lei não restringe, tampouco deve o exegeta restringir.

Segundo Niebuhr (2011, p. 825), as alterações dos contratos administrativos não se constituem em regra, nem tampouco algo ilimitado, as modificações devem ser exceções, cuja

<sup>1</sup>Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 17ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, pág. 1173-1175



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



ocorrência pressupõe as devidas justificativas. A Administração deve ser responsável em seu planejamento inicial, realizando estudos prévios e consistentes.

O Tribunal de Contas da União é taxativo quanto à necessidade de as alterações decorrerem de situações supervenientes:

*As alterações contratuais devem estar embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, nos quais reste caracterizada a superveniência dos fatos motivadores das alterações em relação à época da licitação. (ACÓRDÃO 170/2018 – PLENÁRIO- Relator BENJAMIN ZYMLER)*

*As alterações do objeto contratado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. (...) Em juízo de mérito, o relator anotou que “em princípio, o aditamento contratual poderia ser admitido, pois se trata de nítida alteração qualitativa, que objetivamente encontra amparo no art. 65, inciso I, alínea a, e §3º da Lei 8.666/1993”. No entanto, “as alterações do objeto licitado deveriam ser precedidas de procedimento administrativo no qual ficasse adequadamente registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, que deveriam ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deveria restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. Nesse sentido, 2 cito os Acórdãos Plenários 2.161/2011, 517/2011, 1.597/2010, 2.588/2010, 2.032/2009, 2.053/2015 e 2.714/2015. (Acórdão 3053/2016 Plenário, Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler.)*

(...)

*I. Ser antecedido de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem assim caracterizar a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. II. Ter seu conteúdo resumido publicado, nos termos do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão nº 554/2005-Plenário)*

Nesse diapasão, o doutrinador Marçal Justen Filho, dispõe:

*2.7) A comprovação de motivos supervenientes. Ademais, cabe evidenciar que a alteração decorre de um fato ocorrido ou apenas descoberto depois da instauração. A instituição do poder de promover a alteração contratual não significa a ausência de submissão dessa competência à consumação de um evento posterior à (ou somente conhecido depois da) instauração da licitação. (...) Ora, não teria cabimento que, firmado o contrato nos exatos termos licitados, a Administração introduzisse inovações fundadas em eventos pretéritos que já fossem conhecidos de antemão. Essa prática violaria a seriedade da licitação e a regra da vinculação ao ato convocatório. Logo, a competência para modificar o contrato administrativo não é um meio de tornar inútil a licitação nem assegura à Administração Pública o poder para reabrir uma etapa anterior à elaboração do edital. (Justen Filho Marçal. Comentários à*

*Carvalho*  
*Atuado*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



*Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993/Marçal Justen Filho. 18. Ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, pg. 1.277-1.278*

Ressalta-se que não poderá haver a descaracterização do objeto licitado, que, em hipótese alguma, pode ser admitida quando da emissão de um termo aditivo, uma vez que "a mudança do objeto constitui desrespeito ao art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, pela não observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia".

Verifica-se que, ainda que exista permissividade de celebrar termos aditivos com vistas a promover adequações nos projetos, deve-se salientar que estas alterações devem ser razoáveis, sob pena de recair sobre o gestor público eventual responsabilização por deficiências na concepção dos projetos ou por desconfigurar as regras fixadas no instrumento convocatório que balizou a contratação.

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:*

(..)

*§ 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 de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:*

*I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;*

*II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;*

*III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;*

**IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;**

*V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;*

*VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis." (Grifamos)*

A UEP-PROSAP, justificou o aditamento de prazo, alegando que:

*"O referido contrato foi estabelecido com prazo de execução de 12 meses a partir da ordem de serviço. Como este contrato é de execução da obra, mencionada a cima. Se faz necessário a extensão do prazo, pois a empresa executora da referida obra, pleiteia um aditivo TAC 01 acréscimo como: quantitativos, qualitativos e prazo. Portanto considera-se legítimo, aditar o prazo do contrato em questão, permanecendo a equipe mobilizada*

*Colocando  
Assinado*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



para atender a nova realidade da obra. Para o prazo de execução será acrescido 9 meses e o de vigência em 11 meses, com base no aditivo apresentado pela empresa executora. Desta forma, mais que necessária, é fundamental que empresa contemple o objeto contratado em sua execução, com seus recursos necessários. Alterações significativas e importantes no contrato da obra, deve inevitavelmente repercutir no contrato da empresa executora. De forma a manter o equilíbrio técnico equivalente. Não fazer essa equiparação, impacta eficiência dos trabalhos de execução da obra."

Portanto, deve-se sempre manter a devida observância aos ditames legais, pois a Administração poderá, com propriedade, prorrogar seus contratos, desde que a prorrogação esteja prevista no ato convocatório (e também no respectivo contrato) e desde que seja justificado a não execução do contrato no prazo inicialmente pactuado - *aqui a obrigatoriedade de se obedecer os preceitos normativos previstos no art. 57, § 1º e seus incisos e art. 65, inciso I alínea "a" e "b" cumulado com § 1º, da Lei nº 8.666/93.*

### 3. DAS RECOMENDAÇÕES

I. Recomenda-se a retificação da minuta de aditivo (fls. 1425-1426), no qual deverá passar a constar a seguinte tipificação para o aditivo qualitativo (itens novos): "art. 65, inc. I, 'a', c/c §1º, da Lei 8.666/93" e para os itens quantitativo o seguinte: "art. 65, inc. I, 'b', c/c §1º, da Lei 8.666/93"

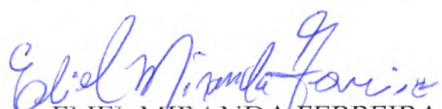
II. Recomenda-se que seja atualizada e confirmada a autenticidade das certidões de regularidade fiscal, trabalhista, bem como sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tiverem o prazo de validade expirado quando da emissão dos aditivos.

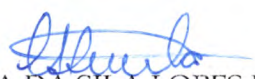
### 4. DA CONCLUSÃO

Ex positis, em face da supremacia dos princípios norteadores dos atos administrativos e da Lei de Licitações e Contratos, depois de cumpridas as recomendações desta Procuradoria, não vislumbramos óbice legal à celebração do Termo Aditivo, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria, uma vez que tal prorrogação está no art. 65, inc. I, alínea "a" e "b" e §1º, da Lei 8.666/93 e art. 57, §1º, inc. IV da Lei 8.666/93 e devidamente autorizado pela autoridade competente. Além disso, o acréscimo objeto inicialmente contratado pode ocorrer a qualquer momento, desde que devidamente justificada a necessidade e a superveniência de tal acréscimo, a fim de restar mantida a equação econômico-financeira original.

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

Parauapebas/PA, 12 de abril de 2022.

  
ELIEL MIRANDA FERREIRA  
Assessor Jurídico de Procurador  
Dec. 031/2020

  
CANDIDA DA SILVA LOPES NETA  
Procuradora-Geral Adjunta do Município  
Dec. 142/2023