



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
 PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** 2º 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 07 (sete) meses, e vigência em mais 05 (cinco) meses, bem como aditivo de valor, acrescentando o valor em mais R\$ 631.673,30 (seiscentos e trinta e um mil seiscentos e setenta e três reais e trinta centavos) de forma quantitativa, e mais R\$ 736.802,89 (setecentos e trinta e seis mil oitocentos e dois reais e oitenta e nove centavos) de forma qualitativa, por meio do 2º 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 2º aditivo ao Contrato nº 20220238, assinado com a vencedora do certame licitatório: MIRANDA E FARIAS CONSTRUÇÕES EIRELI, acrescentando o prazo de execução em mais 07 (sete) meses, e vigência em mais 05 (cinco) meses, bem como aditivo de valor, acrescentando o valor em mais R\$ 631.673,30 (seiscentos e trinta e um mil seiscentos e setenta e três reais e trinta centavos) de forma quantitativa, e mais R\$ 736.802,89 (setecentos e trinta e seis mil oitocentos e dois reais e oitenta e nove centavos) de forma qualitativa, por meio do 2º 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 003/2024, assinado pelo Sr. Daniel Benguigui - Ct. 1256/19 e Parecer Técnico anexo - Renato dos R. Portilho CT 64411/Portaria nº 008/2023, o qual justifica o pedido do aditivo, senão vejamos:

*"A execução da obra da Escola Infantil do Vale do Sol é parte integrante do escopo de obras do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas - (PROSAP), destinado a atender às famílias realocadas das margens do Igarapé Ilha do Coco para o Bairro Vale do Sol. O objetivo primordial é assegurar o acesso à educação e proporcionar uma infraestrutura de qualidade para as crianças da comunidade local.*

*Alcides*

CENTRAL DE LICITAÇÃO E CONTRATOS - CLC  
 RECEBEMOS EM \_\_\_\_\_ H.  
 AS \_\_\_\_\_ H.  
 ASSINATURA



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

*Durante a realização desta obra, surgiram diversas alterações, as quais foram propostas pela Equipe de Projetos e Fiscalização do Programa "Escola por Toda Parte", da Prefeitura Municipal de Parauapebas, e posteriormente ratificadas pela fiscalização da Unidade Executora do PROSAP (UEP/PROSAP). O programa visa a construção de 30 Escolas no Município, cada uma projetada para fornecer uma infraestrutura totalmente funcional aos seus usuários.*

*Após diversas visitas ao local da obra, debates entre os membros da equipe do PROSAP e análises críticas dos projetos existentes, bem como visitas a escolas já construídas no Município para avaliar os serviços executados, tornou-se evidente a necessidade de ajustar e/ou adicionar itens essenciais para atender às normas técnicas de engenharia vigentes em conformidade com as especificidades do projeto escolar, bem como, em conformidades com as definições no 'Relatório Técnico Fundiário' em anexo. Estas incluem medidas de combate a incêndios, acessibilidade para pessoas com deficiência, instalação de rede lógica, adequação da ventilação e iluminação. Tais ajustes visam garantir o pleno funcionamento do equipamento público pela comunidade, como constatado por meio das visitas realizadas às unidades já construídas na região.*

*As alterações efetuadas nos projetos, tanto na arquitetura quanto nos projetos complementares de engenharia, visam garantir a prestação de serviços adequados e o cumprimento das normativas vigentes durante a construção da Escola Infantil Vale do Sol.*

Quanto aos acréscimos quantitativos, o Parecer Técnico discorre:

*Após uma análise minuciosa dos recursos disponíveis no saldo contratual e considerando a extensão do prazo indicado como adequado, conforme apresentado no cronograma em anexo, objetiva-se estabelecer uma conexão entre o contrato da empresa executora e o projeto ajustado, após a celebração do 2º Termo de Aditivo ao contrato.*

*Diante desse novo escopo de obra ajustado, com o intuito de alinhar a execução à nova realidade, identificou-se a necessidade de acréscimos quantitativos em determinados itens inicialmente previstos. Esses acréscimos se justificam tanto pela prorrogação do prazo quanto pela demanda por mais itens e serviços, visando aprimorar a execução da obra.*

*É relevante ressaltar que os itens quantitativos estão devidamente discriminados na planilha orçamentária, contendo suas respectivas datas-base e os descontos adotados pela empresa durante o período da licitação.*

*Os ajustes efetuados na planilha quantitativa foram absolutamente cruciais para atenuar as disparidades identificadas entre as quantidades originalmente orçadas e as efetivamente executadas. Essa adaptação resultou de uma reavaliação completa do projeto, impulsionada pela urgência de alinhar-se com os rigorosos requisitos impostos pelo programa "Escola por toda parte".*

*Ressalta-se, que os itens supra, são de grande relevância para conclusão integral da obra, tendo em vista que os quantitativos foram calculados dentro da necessidade detectada para a plena execução da obra.*

Quanto às alterações qualitativas:

*Conforme supramencionado, se faz necessário a inclusão de novos itens (Qualitativos) para contemplar e atender a execução integral 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 inicial do contrato atual.*



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

1.1 **Lanternim em estrutura metálica** - Este item é fundamental para adequada ventilação e iluminação do pátio interno da Escola, mas não consta no Projeto Original e nem na Planilha Orçamentária. É composto por uma série de "túneis" de ventilação e telhas translúcidas para iluminação com luz natural, e já faz parte das mais recentes unidades educacionais do município e está presente nos projetos em andamento das próximas escolas a serem construídas.

1.2 **Condutor de águas pluviais em chapa de aço galvanizado nº 22, e=0,7mm - diam. 100mm** - Este item contempla as descidas de águas pluviais das coberturas, tanto do bloco de salas de aulas quanto da administração/cozinha. Essas descidas estarão locadas dentro dos frises e conduzirão de forma adequada as águas de chuvas para a rede de drenagem.

1.3 **Motobomba Centro Monoestágio P/incêndio Serie SH Modelo BPI-22 R, 3600, 13,0 CV motor combust. Trifásica. Schneider ou similar** - Este item é fundamental para atendimento as normas de combate a incêndio e é equipamento que necessita estar instalado para que o Corpo de Bombeiros autorize a Escola para recebimento dos alunos, e não consta da Planilha Orçamentária original.

1.4 **Mangueira de incêndio, tipo 2, de 1 1/2", tecido em fio de poliéster e tubo interno em borracha sintética, com uniões engate rápido, no(s) comprimento(s):- 15,00 m** - Este item é fundamental para atendimento as normas de combate a incêndio e é equipamento que necessita estar instalado para que o Corpo de Bombeiros autorize a Escola para recebimento dos alunos, e não consta da Planilha Orçamentária original.

1.5 **Placa cimentícia para steel frame brasilit 1200x2400x10mm** - Este item se faz necessário para o rebaixamento da viga em concreto executada para recebimento do ferro acartonado, e não consta da Planilha Orçamentária original.

1.6 **Guarda-corpo tubo ferro galvanizado 1 1/2", h=98cm, para fixação em piso (modelo p/cadeirantes)** - Para atendimento às normas de acessibilidade é necessário acrescer esse item a ser instalado na rampa de acesso que leva ao primeiro pavimento, e não consta da Planilha Orçamentária original.

1.7 **Coifa em aço inoxidável com filtro e exaustor axial - área até 3,00 m<sup>2</sup>** - Esse item não consta na Planilha Original, mas é imprescindível para funcionamento da cozinha da escola para atendimento a um ambiente salubre aos usuários (as) e as normas trabalhistas.

1.8 **Fornecimento e lançamento de cabo utp 4 pares cat 6** - Item acrescido para atendimento as novas práticas tecnológicas exigidas na educação inclusiva e inovadora, com o intuito de oferecer aos alunos experiência em ambiente conectado com práticas modernas, e não consta da Planilha Orçamentária original.

1.9 **Eletrocalha perfurada galvanizada a fogo, 200x100mm, com acessórios** - Item que se faz necessário para correta execução do projeto de instalações elétricas, e não consta da Planilha Orçamentária original.

1.10 **Cabo de cobre flexível isolado, 10 mm<sup>2</sup>, anti-chama 450/750 v, para circuitos terminais - fornecimento e instalação. Af\_12/2015** - Este item é fundamental para atendimento as normas de combate a incêndio e é equipamento que necessita estar instalado para que o Corpo de Bombeiros autorize a Escola para recebimento dos alunos, e não consta da Planilha Orçamentária original.

1.11 **Ponto de gás p/ split até 30.000 BTU's (10m)** - Esse item se faz necessário devido a necessidade de preparação da tubulação dos aparelhos de ar-condicionado, para



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



que não ocorra de ter que fazer rasgos na alvenaria após a obra concluída para a instalação dos mesmos, e não consta da Planilha Orçamentária original.

1.12 *Quadro de comando em chapa de ferro, 80x60x20cm, para bombas, constando de disjuntores, comutadores e outros (ver relação em imagens), da estação elevatória EE01 do Parque da Cidade, Aracaju- Fornecimento e montagem - Este item é fundamental para atendimento as normas de combate a incêndio e é equipamento que necessita estar instalado para que o Corpo de Bombeiros autorize a Escola para recebimento dos alunos, e não consta da Planilha Orçamentária original.*

1.13 *Janela de alumínio anodizado em bronze ou preto, tipo guilhotina em veneziana, inclusive borboletas em perfis serie 25.fornecimento e colocação - Este item é necessário nas janelas da cozinha que são utilizadas para entrega da merenda e no recebimento dos utensílios sujos oriundos do refeitório, para que haja um perfeito isolamento para evitar vetores de doenças na área da mesma, e não consta da Planilha Orçamentária original.*

1.14 *Piso borracha placa 50x50 botão preto 3,5mm - Para atendimento às normas de acessibilidade é necessário acrescentar esse item a ser instalado na rampa de acesso que leva ao primeiro pavimento, e não consta da Planilha Orçamentária original.*

*Os itens supra descritos, se fazem necessários devido a necessidade verificada durante a execução da obra, assim como o fato de que estes itens não foram inicialmente previstos no Projeto Executivo utilizado para elaborar a planilha orçamentária da obra.*

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.

Às fls. 1593-1626 juntou-se a carta de anuência e os documentos da empresa.

A Comissão Especial de Licitação opinou pelo processamento do 2º 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. 1644-1658.

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

É o Relatório.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



## 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.

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*



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



*restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. Nesse sentido, 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 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 necessárias 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).

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).*

*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).*



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



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 decorreu 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 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



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



*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 - 07/2021, SBC - 08/2021, ORSE - 03/2021, SEDOP - 03/2021 e SEINFRA 027. Foi garantido aos novos itens, o mesmo desconto ofertado pela contratada (2%, e BDI de 28,82%), no momento da realização do certame.*

Entende-se que a UEP-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.

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*



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

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 do PROSAP, mediante análises e vistorias ao longo da execução contratual, contudo conforme solicitação dos acréscimos Quantitativo e Qualitativo, houveram alterações no valor de R\$ 631.673,30, equivalente a 10,78% referente ao aditamento de quantidade e de R\$ 736.802,89 equivalente a 12,57% referente ao aditamento de qualidade do Contrato nº 20220238.*

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.

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 imprevistas”, 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*



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



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 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 acréscimos 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)."*

<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



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

O próprio Tribunal de Contas da União, na Decisão 215/99-Plenário, já se manifestou quanto à alteração qualitativa, inclusive, reconhecendo a possibilidade de ultrapassar o limite percentual estabelecido no art. 65 da Lei 8.666/1993, observados, por certo, os princípios da finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, e desde que satisfeitos, CUMULATIVAMENTE, os seguintes pressupostos:

*a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;*

*b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:*

*I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;*

*II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;*

*III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;*

*IV- não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diverso;*

*V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;*

*VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados (...) que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja, gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência".*

O Tribunal de Contas da União se manifestou novamente sobre o tema, vejamos:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Nas hipóteses excepcionalíssimas de alterações consensuais qualitativas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos: a) não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório; b) não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado; c) decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; d) não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos; e) ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes; f) demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou sejam gravíssimas a esse interesse, inclusive quanto à sua urgência e emergência. Embargos de Declaração opostos pelo Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região (TRT/ES) apontou possível omissão no Acórdão 2742/2015 Plenário, que apreciara auditoria realizada nas obras de construção do edifício-sede do referido tribunal. Em síntese, alegou o embargante que o TCU não havia se manifestado sobre achado de auditoria referente à "fuga à licitação por meio de inclusão de objeto estranho ao licitado, com aderência indevida do 19º aditivo ao Termo de Contrato 20/2010 à Decisão 215/1999-Plenário". Reconhecendo a existência de omissão, anotou o relator que, no momento de apreciação da matéria pelo acórdão embargado, o acréscimo de 22% ao contrato não extrapolava o limite de 25% previsto na Lei 8.666/1999, de modo que não havia falha passível de manifestação pelo TCU. Ponderou, contudo, ser forçoso admitir a relevância do exame da aderência do aditivo aos requisitos constantes da mencionada deliberação, considerando essencialmente os seguintes fatores apontados pela unidade técnica: "(i) o vulto das alterações promovidas por meio do aditivo 19; (ii) a criticidade dos serviços aditivados, dos quais depende a maioria dos outros serviços contratualmente previstos; (iii) o estágio ainda muito incipiente da obra, que indicam uma fortíssima tendência de que os limites de alteração contratual sejam, brevemente, atingidos ou até extrapolados". (...) Com fundamento no voto do relator, que examinou a presença de cada um dos referidos pressupostos, acolheu o Plenário os Embargos apresentados com a finalidade de "reconhecer que, tratando-se de situação excepcional, a alteração contratual formalizada pelos 19º e 22º aditivos ao Termo de Contrato TRT 17ª 20/2010 atende aos pressupostos estabelecidos na Decisão 215/1999-TCU-Plenário". (Acórdão 1826/2016 Plenário, Auditoria, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman.)

Em artigo publicado na Revista Zênite, Leonardo Baes L. de Souza explana sobre os requisitos para as alterações contratuais, sob a ótica do TCU:

Ainda assim, o caso concreto pode revelar situações em que fique demonstrada a razoabilidade da pretensão do contratado solicitar aditivo. Para esses casos o TCU elencou alguns requisitos que devem ser observados:

a) a alteração do contrato manterá a proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela administração e o valor global contratado;



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

*Trata-se da manutenção do desconto original. Nesse sentido, vale à pena mencionar o Acórdão 1044/2014 - Plenário:*

*Insta ressaltar, uma vez mais, que o entendimento pacífico desta Corte de Contas é de que a inclusão de novos serviços não previstos na planilha de quantitativos inicial deve respeitar os referenciais oficiais de preço de mercado, Sinapi e Sistema de Custos Rodoviários-Sicro, e deve manter, em relação a este referencial, o mesmo desconto da proposta original a fim de se manter a equação econômico financeira da proposta vencedora do certame, sob o risco de se estar desvirtuando o objeto contratado em desfavor da Administração Pública, como se constatou no caso concreto.*

*b) o resultado da licitação não seria alterado se os novos quantitativos fossem aplicados às demais propostas;*

*A licitação pública é regida pelos princípios da igualdade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Assim, não é viável qualquer aditivo contratual que represente burla a esses princípios. Neste contexto, é possível extrair da jurisprudência do TCU alguns exemplos:*

*No que diz respeito à irregularidade descrita na alínea "c" (presença do item "sistemas de cloração" na licitação para obras civis da adutora, posteriormente excluído), a inclusão inicial no certame e a exclusão posterior no contrato do referido item se deu em benefício da contratada em detrimento das demais licitantes, com ferimento, portanto, ao princípio da igualdade (art. 3º da Lei 8.666/93), levando-se em conta que sem esse item a contratada não teria vencido o certame, conforme anotado na instrução transcrita no Relatório precedente. (Acórdão 1.797/2007 - TCU - Plenário - trecho do voto)*

*Com a supressão ou redução de quantitativos de itens de trabalho com preços unitários vantajosos para Administração, sobressaíram, com maior peso relativo, na planilha orçamentária, os serviços com custos unitários mais onerosos ao Erário. Além disso, pelo aditivo, foram acrescentados itens de trabalho com preços unitários acima dos valores de mercado, tornando patente o desequilíbrio da relação em desfavor da Administração. Por tal razão, a oferta global da empresa ARG Ltda. perderia a vantagem comparativa e deixaria de ser a melhor classificada em relação aos demais concorrentes. (Acórdão 1.755/2004 - TCU - Plenário).*

*c) a alteração não supera o limite de 10% previsto no inciso II do art. 13 do Decreto nº 7.983/2013 nem o limite de 25% (ou de 50% para o caso de reformas) previsto na Lei 8.666/93;*

*d) o serviço incluído não previsto em contrato ou a quantidade acrescida que foi originalmente subestimada pelo orçamento base da licitação não são compensados por eventuais distorções a maior nos quantitativos de serviços que favoreçam o contratado;*

*Tal exigência tem como fundamento a tese de que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato deve ser analisado de forma global, realizando-se as compensações entre os ganhos e as perdas do contratado. No Acórdão 1977/2013, o Tribunal de Contas sugere, para melhor compreensão da questão, seja realizada a analogia com o conceito de compensação entre preços superestimados e preços subestimados constantes na sua jurisprudência:*

*É cediço o entendimento deste Tribunal que, estando o preço global no limite aceitável dado pelo orçamento da licitação, as discrepâncias de preços existentes, devido à ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se realizam aditivos em que são acrescidos quantitativos para itens de serviço cujos valores eram excessivos em relação aos demais licitantes e suprimidas as quantidades daqueles*



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

*itens cujos preços eram vantajosos para a administração contratante. (Acórdão 388/2004 - TCU - Plenário - trecho do voto)*

*e) a execução do serviço "a mais", suportada apenas pelo contratado, inviabilizaria a execução contratual;*

*Desse requisito é possível inferir que deve ser demonstrada que a subestimativa do quantitativo não é mera álea ordinária. Para viabilizar o aditamento contratual deve estar demonstrada situação tal que não permita a continuidade da obra pela contratada. Portanto, o "serviço a mais" não pode representar a quebra do equilíbrio econômico-financeiro estabelecido no momento em que a contratada apresentou a sua proposta. Sobre o tema, vejamos a jurisprudência do Tribunal:*

*Relativamente ao citado ônus insuportável, produzido pela elevação do preço do aço, sua participação no total contratado desautoriza concluir que não seria suportado pela empresa. Inexistiu onerosidade excessiva, na medida em que o valor final do reequilíbrio promovido, tendo por origem tais fatores, representou cerca de 0,56 % do montante contratado. A insignificância dessa proporção afasta, a meu ver, a alegada impossibilidade absoluta de prosseguimento do contrato sem que se houvesse operado a revisão. (Acórdão 3282/2011-Plenário, trecho do voto)<sup>2</sup>*

Ponto importantíssimo a ser observado é a necessidade de restar caracterizada a superveniência dos fatos motivadores das alterações em relação à época da licitação. 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, 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.)*

*(...)*

*1. 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*

<sup>2</sup> Revista Zênite - Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 265, p. 258-268, mar. 2016.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 tonar inútil a licitação nem assegura à Administração Pública o poder para reabrir uma etapa anterior à elaboração do edital. (Justen Filho Marçal. Comentários à 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

Observa-se que o parecer técnico justifica a necessidade dos itens solicitados, no entanto, faz-se necessária a demonstração da superveniência dos fatos que modificaram o contexto da necessidade da Administração. Frise-se que as alterações contratuais não podem ser voltadas à mera correção e revisão de projetos, motivadas por erros ou falhas de planejamento, cabendo à área técnica a averiguação quanto ao atendimento deste requisito.

Por fim, ponto ainda mais importante a ser avaliado é 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", conforme já se pronunciou o Tribunal de Contas da União nos Acórdãos nº 749/2010, 2005/2016 e 1536/2016 – TCU – todos do Plenário. Frise-se que a área técnica afirma que "a alteração contratual visada por meio dessa solicitação de aditamento não tem a pretensão de desnaturar o objeto originalmente pactuado".

O Acórdão 2819/2011 – TCU – Plenário, que também aborda a questão da impossibilidade de compensação entre supressões e acréscimos, traz importante manifestação da Corte de Contas quanto ao tema:

*Para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/93, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal. O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, por meio de pedido de reexame interposto nos autos de processo de monitoramento, pediu a reforma de determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão nº 749/2010, parcialmente alterado pelo Acórdão nº 591/2011-TCU – Plenário. Tal deliberação impôs ao DNIT que: " ... para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, passe a considerar as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal". Além de contestar a*



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

interpretação conferida pelo Tribunal ao citado comando normativo, ponderou que a implementação da referida deliberação levaria a rescisões prematuras e indesejáveis de vários contratos administrativos que estão em execução. O Relator do recurso, Min. Walton Alencar Rodrigues, em seu Voto, consignou que "não assiste razão ao apelante quando defende que os acréscimos e supressões devam ser considerados de forma conjunta e consolidada, a extrair-lhes apenas o resultado financeiro final de aditivos para observar se houve, efetivamente, a extrapolação dos limites de alteração fixados no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993". Argumentou que tal interpretação seria contrária à finalidade da norma, "porquanto significaria coonestar com aparência de legalidade verdadeiras alterações de objeto do contrato, pois a nova conformação do ajuste não fora submetida ao crivo do certame licitatório, frustrando, assim, a oportunidade de potenciais interessados ofertarem propostas de prestação de serviço almejado, com que a Administração Pública, certamente, lograria obter condições mais vantajosas". Ressaltou, ainda, que "não satisfeitas cumulativamente as condições estabelecidas pela Decisão nº 215/1999-Plenário para justificar as alterações excepcionais que extrapolem os limites legais, há de ser observada a regra estabelecida no art. 65, § 1º, do Diploma Legal de Licitações e Contratos, na exata dicção da deliberação vergastada". Anotou também que esse tem sido o entendimento "majoritário do Tribunal, já consubstanciado no Acórdão 1.733/2009 - TCU - Plenário". A despeito disso, levou em conta o fato de que a implementação da deliberação recorrida implicaria, possivelmente, "a imediata paralisação de cerca de 100 obras rodoviárias, haja vista a necessidade de rescindir as avenças administrativos, readequar todos os respectivos projetos básicos e promover novos procedimentos licitatórios...". Em face desse panorama fático e normativo, o Tribunal, ao encampar proposta do relator, decidiu conceder provimento parcial ao pedido de reexame do DNIT a fim de conferir ao subitem 9.2 do Acórdão nº 749/2010, alterado pelo Acórdão 591/2011 - Plenário, a seguinte redação: "determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, nas futuras contratações celebradas a partir da data de publicação deste Acórdão no Diário Oficial da União, passe a considerar, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal;" - grifou-se. Ao mesmo tempo, porém, impôs ao DNIT que, "... em cada caso abrangido por essa solução temporária e intemporal (...), os aditivos que vierem a ser celebrados deverão ser justificados quanto à sua pertinência e conformidade às características e diretrizes fundamentais estabelecidas no projeto básico, devendo ser devidamente registrados nos respectivos processos administrativos, estando, assim, disponíveis à fiscalização dos órgãos de controle;". Acórdão n.º 2819/2011-Plenário, TC-022.689/2011, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 25.10.2011.

O próprio Tribunal, no Acórdão nº 100/2011- TCU - Plenário, lembra que:

*"No que respeita às novas soluções técnicas, espera-se que boa parte das escolhas técnicas já sejam resolvidas na fase de projeto, não na de obras. As melhorias nas condições do objeto já deveriam também estar consagradas no projeto da obra, embora a lei admita o aperfeiçoamento qualitativo do projeto, na fase de execução, em caso de benefício comprovado ao interesse público."*

Do Acórdão nº 477/2015 - TCU - Plenário podemos extrair a seguinte orientação:

*"52. A Súmula 177 do Tribunal de Contas da União é bastante elucidativa sobre o entendimento quanto ao objeto licitado ou contratado:*

*A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do*

*[Handwritten signature]*



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



qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

53. O planejamento é fase interna corporis fundamental à devida descrição do objeto que se deseja licitar e/ou contratar. Descabe ao gestor, em qualquer momento posterior, descrever o objeto à medida que o cronos contratual se desenvolve. Planejar é antever, o mais que possível, o futuro que se deseja. É ato carregado do mais fundamental dos interesses: o público. Mal planejar é antever de maneira ineficiente o objeto pretendido.

55. Pelo exposto, conclui-se que houve infração aos princípios e às regras estabelecidas na Lei 8.666/1993. Cabe citar a violação ao princípio da isonomia e ao da competitividade, pois as alterações contratuais atinentes aos acréscimos e supressões, descumprem o melhor entendimento da Lei 8.666/93, art. 65, §1º e a sua consequência lógico-jurídica, o Acórdão 749/2010-TCU-Pleno, tendo produzido, ainda, prejuízo à funcionalidade do objeto originalmente pactuado e sucessivas prorrogações do prazo contratual sem as devidas justificativas."

No Parecer Técnico apresentado aos autos (fls. 1544-1554) fica claro o conhecimento, pela área técnica, dos requisitos a serem obedecidos para a realização de aditivo:

*Os itens supra descritos, se fazem necessários devido a necessidade verificada durante a execução da obra, assim como o fato de que estes itens não foram inicialmente previstos no Projeto Executivo utilizado para elaborar a planilha orçamentária da obra.*

*Todavia, tal necessidade se deu em virtude de estudos técnicos, o qual foi ratificado pela fiscalização do contrato e demais profissionais envolvidos direto e indiretamente pertencentes ao quadro técnico da UEP/PROSAP, que culminou na viabilidade da realização de aditamento superior aos limites definido em lei, sem transfigurar o objeto licitado, e por se tratar de processo regido exclusivamente pela GN 2349-9 – BID, uma vez que a rescisão contratual traria prejuízos e danos para a administração pública, tornando-se mais vantajoso em custo benefício, adotar o aditamento considerando as premissas e entendimento da Doutrina tomando como certo a melhor regra da hermenêutica jurídica, bem como, o tocante a Decisão tomada pelo Tribunal de Contas da União - TCU, "em Decisão 215/99-Plenário, com o intuito de alcançar o interesse público, embora ter reconhecido limite de percentual superior ao estabelecido no art. 65 da Lei Federal Nº 8.666/1993, no entanto, foi observado por certo os princípios da finalidade, razoabilidade, proporcionalidade e interesse público. Nesta seara, satisfazendo ambos de forma cumulativa, em um contexto de alteração cautelosa, admitindo-se as alterações qualitativas e quantitativas, superiores aos limites legais de forma excepcional.*

*Registra-se, que foram atendidos os seguintes pressupostos para a manutenção da continuação da obra por meio do 2º Termo Aditivo, que alcançou 23,36% (vinte e três vírgula trinta e seis por cento), que somados ao 1º TAC perfazem um total de 41,43% (quarenta e um vírgula quarenta e três por cento), prevalecendo o interesse público e mantendo preservado a caracterização e especificação do objeto inicialmente licitado, estando descartado qualquer indícios de transfiguração de objeto após os Termo aditivos celebrados e mantendo na íntegra a essência configurado nos projetos, qual seja, "ESCOLA INFANTIL" construída e constituída de todas as premissas elementos necessárias a perfeita utilização pela sociedade.*

Portando, demonstra-se que:



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



- a) O 2º Termo Aditivo, não acarretará para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;
- b) Não possibilitará a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado, conforme "Declaração de Pleno Cumprimento de Execução" em anexo;
- c) Decorreu de fatos supervenientes que implicaram em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial, em razão de adequação de Projetos e do Contingenciamento aplicado a nível municipal nº 494 de 25 maio de 2022;
- d) Não houve transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;
- e) O 2º Termo Aditivo, será necessário para a completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;
- f) Foi demonstrado a motivação do ato que autorizou o aditamento contratual e que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra, ou sejam gravíssimas a esse interesse, inclusive quanto à sua urgência e emergência ao atendimento das necessidades educacionais, oriundas de famílias resgatadas de situações extremas de insalubridades e pobreza, as quais foram realocadas em 250 casas habitacionais construídas pelo PROSAP, promovendo melhor qualidade de vida, famílias estas, que necessitam de apoio educacional, direito previsto na constituição. Neste âmbito, o aditamento do objeto em epígrafe, atenderá uma sociedade que está recém inserida em uma vida social, concedendo inclusão social e digna a estas famílias carentes, a implementação da Escola Infantil visa propiciar uma melhor qualidade de vida social e educacional.

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.

Todavia, quanto aos pontos técnicos acima levantados, por ter atuação jurídico-formal não cabe à assessoria jurídica entrar no mérito e analisar as razões que culminaram nas alterações contratuais. A esta Procuradoria, cumprindo seu dever legal, cabe orientar que as alterações devem ser extremamente necessárias para a conclusão da obra, sem que impliquem o desvirtuamento do objeto licitado, observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública. Ademais, deve-se evidenciar a situação fática posterior à contratação capaz de ensejar diferente tratamento à persecução do interesse público almejado inicialmente. Vale dizer: deverá ter ocorrido fato novo, posterior à assinatura do contrato, que autorize a modificação do objeto contratual no interesse da Administração Pública Municipal, o que foi verificado e atestado pela área técnica.

Outrossim, desde que configurada a necessidade de se completar a execução do objeto inicialmente licitado, unida a benefícios sociais e econômicos para a sociedade, e tendo sempre em vista os encargos danosos de eventual rescisão, todos eles regados por motivos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, em tese, é técnica e juridicamente justificada a alteração contratual acima



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



do teto rígido da Lei de Licitações. Todavia, a manifestação da Autoridade Competente, assessorada por sua área técnica, é que determina o atendimento ou não dos requisitos legais para tanto. Ressalta-se: é uma oportunidade excepcionalíssima a favor da Administração Pública, tendo como pano de fundo o Interesse Público.

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 contrato em questão, foi inicialmente estabelecido com um prazo de execução de 12 meses, a partir da Ordem de Serviço. Contudo, devido à necessidade de implementar diversas melhorias no escopo da obra, torna-se imperativo estender o prazo de execução, a vigência e os itens quantitativos e qualitativos.*

*Assim sendo, é legítimo aditar o prazo do contrato em questão, mantendo a equipe mobilizada para atender às novas demandas da obra. O prazo de execução será ampliado em 7 (sete) meses, encerrando-se em 19/08/2024, e a vigência estendida por 5 (cinco) meses, até 16/09/2024, conforme demonstrado em estudos e cronogramas apresentados.*

*A extensão do prazo solicitado é necessária e fundamental para que a empresa possa executar integralmente o objeto contratado. Além disso, as alterações são significativas e essenciais para atender às necessidades e especificidades da comunidade que irá se beneficiar da obra, em conformidade com as normas técnicas vigentes. A não realização*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



*dessas adequações impactariam negativamente na eficiência dos trabalhos de execução da obra, comprometendo o equilíbrio técnico necessário."*

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. 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.

No caso em tela, a realização do primeiro aditivo baseou-se nas propostas da comissão do programa Escola por toda parte, sendo a criação do programa a situação fática posterior à contratação capaz de ensejar diferente tratamento à persecução do interesse público almejado inicialmente, cabendo alertar que os acréscimos quantitativos e qualitativos devem obedecer as orientações do Tribunal de Contas da União citadas ao norte, sobretudo, quanto a necessidade de que as alterações do projeto licitado estejam previamente justificadas por meio de pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como devem decorrer de fatos supervenientes, demonstrando que as soluções especificadas no projeto básico não se revelaram em momento posterior como as mais adequadas (Acórdão 831/2023-Plenário. BENJAMIN ZYMLER e ACÓRDÃO 170/2018 - PLENÁRIO- Relator BENJAMIN ZYMLER).

Por esta razão, uma vez tratar-se de segundo aditivo, que extrapola o limite de 25% sob o valor inicial do contrato, recomenda-se:

- que sejam justificados, pela área técnica, todos os acréscimos quantitativos pretendidos, apresentando ainda a razão superveniente das alterações, uma vez que os acréscimos quantitativos não podem ser justificados de forma genérica, conforme orientação da Corte de Contas, devendo ser apresentado os fatos pormenorizados que ensejaram as alterações pretendidas;

- quanto às alterações qualitativas, que seja complementada a justificativa apresentada, uma vez que o Programa Escola por toda parte foi criado antes da realização do primeiro aditivo, tendo sido justificativa para as alterações então pleiteadas; todavia, não resta claro a razão ensejadora do segundo aditamento contratual, bem como a superveniência da medida, o que deverá ser esclarecido.

II. Recomenda-se que sejam devidamente assinados os documentos de fls. 1591 e 1652; que seja juntada nova certidão negativa de débitos municipais, uma vez que a de fls. 1606 teve a vigência expirada; que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista anexadas aos autos e que sejam atualizadas todas as certidões de



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



regularidade fiscal, judicial e trabalhista que, porventura, tenham a validade expirada quando da emissão do termo aditivo.

Ressalta-se, ainda, que as recomendações proferidas neste parecer jurídico são de cunho estritamente técnico e de gestão, portanto, cabe aos órgãos competentes as providências orientadas, não sendo necessário o retorno dos autos à Procuradoria Geral.

**4. DA CONCLUSÃO**

*Ex positis*, não vislumbramos óbice legal a celebração do Termo Aditivo, vez que entendemos que as alterações qualitativas nos contratos administrativos, ao reverso das modificações quantitativas, não se sujeitam a limites legais, mas apenas em hipóteses excepcionabilíssimas e observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado e desde que satisfeitos cumulativamente as condicionantes de excepcionalidade estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União na Decisão 215/1999-Plenário, estando, contudo, circunscritas à essência do objeto contratado, sem o menor desvirtuamento, uma vez que a alteração do objeto inicialmente contratado (mesmo qualitativamente) está prevista no contrato administrativo, desde que devidamente justificada a necessidade e a superveniência de tal alteração, bem como pela expressa autorização da Autoridade Competente, *desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral*.

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

Parauapebas/PA, 09 de janeiro de 2024.

**RAFAELA PAMPLONA DE MELO**  
ASSESSORA JURÍDICA DE PROCURADOR  
DECRETO Nº 068/2017

**CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA**  
PROCURADORA GERAL-ADJUNTA DO MUNICÍPIO  
DECRETO Nº 142/2023