



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: 2º Termo Aditivo. Contrato Administrativo nº 20200261. Processo Licitatório SQC nº 001/2019 PROSAP.

Objeto: Contratação de empresa de consultoria para implementação de ações de gestão territorial no âmbito do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas (PROSAP), no município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Consulta acerca da possibilidade jurídica de aditamento do contrato, alterando o prazo de vigência em mais trezentos e sessenta e cinco dias.

Interessado: A própria Administração.

Versa o presente feito sobre o processo de licitação (requerido pelo PROSAP - GABIN), na modalidade de SQC nº 001/2019 GABIN, que resultou na Contratação de empresa de consultoria para implementação de ações de gestão territorial no âmbito do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas (PROSAP), no município de Parauapebas, Estado do Pará, conforme especificações contidas no correspondente Edital.

Vieram os presentes autos a esta Procuradoria Geral do Município para análise, contando estes com 1248 (mil duzentos e quarenta e oito) páginas, todas autuadas, estando devidamente numeradas e assinadas por servidor competente, sendo matéria de análise os documentos de fls. 1193-1248.

Consta dos autos, que a Administração Municipal, por meio do PROSAP (memorando nº 636/2022 - fls. 1193-1195), intenciona proceder ao 2º aditamento do Contrato nº 20200261 assinado com a empresa de consultoria CLAUDIA C A MACEDO PINOTTI, com vista a alterar o prazo de vigência em mais 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias.

Alega o PROSAP que:

"Conforme definido na legislação pertinente, a regularização fundiária "abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes." (BRASIL, Lei 13.465/2017, art. 9º).

As medidas jurídicas se concretizam por meio dos procedimentos que garantem a titulação dos imóveis e a regularização administrativa dos núcleos urbanos informais objeto da REURB integrando-os à cidade formal, a partir das proposições que fazem parte do Projeto urbanístico, cujo conteúdo mínimo é expressamente definido na legislação (BRASIL, Lei 13.465/2017, art. 36) e constituem as medidas urbanísticas. A legislação também é taxativa ao definir as situações em que se fazem necessárias as medidas ambientais (BRASIL, Lei 13.465/2017, art. 11, § 2º).

No entanto, a legislação não estabelece diretrizes norteadoras para a definição das medidas sociais, que devem ser operacionalizadas não apenas durante as diversas etapas



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



da REURB até a titulação, desenvolvendo mecanismos de sensibilização, mobilização e informação para inserir a população no processo, realizando o cadastro social etc.

É nessa perspectiva que as medidas sociais, que contribuirão para o alcance desses objetivos, devem ser configuradas em formato de projeto permitindo a definição de metas e avaliação de resultados, fundamentadas em informações decorrentes do contato permanente da equipe de execução com os moradores nas diversas etapas do processo e, principalmente, utilizando os dados do Cadastro Social articulados com o cadastro físico que revelam, de forma integral e espacializada, as reais condições socioeconômicas e de moradia das famílias residentes nas áreas regularizadas.

1. Projeto Social (P8)

Trata-se, portanto, de uma ação multifatorial que potencializará os efeitos positivos da política de regularização fundiária para além da titulação dos imóveis, que contribuirá, sobremaneira, para a permanência da população na área regularizada em melhores condições de vida em relação à situação de ocupação informal anterior e desestimula a formação de novos núcleos urbanos informais, conforme preconiza a legislação.

As medidas para o enfrentamento das questões relacionadas, que representam apenas parte dos problemas sociais detectados, vão além das atribuições institucionais do agente diretamente responsável pela regularização fundiária, no caso o PROSAP, cabendo-lhe a proposição, articulação, pactuação e monitoramento do rol de medidas sociais que vierem a compor o projeto social, junto aos órgãos públicos ou organizações não governamentais responsáveis pelas políticas públicas correspondentes às demandas sociais detectadas na área de regularização.

A partir desses dados referentes ao projeto-piloto de Reurb (NUI Liberdade) foi possível constatar situações de extrema vulnerabilidade envolvendo precariedade da moradia associada à extrema pobreza sem acesso a programas sociais, conflitos familiares e de vizinhança até mesmo inviabilizando a titulação de alguns imóveis, tentativa de negação do direito de titulação à mulher entre outros.

Para o alcance de importantes objetivos da REURB; como por exemplo:

i) ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; ii) promover a integração social e a geração de emprego e renda; iii) estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; iv) prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; medidas de caráter social, como o projeto social, se fazem imprescindíveis.

2. Manuais metodológicos (P9, PIO e P11)

Ainda, considerando tratar-se de implantação e execução de projeto-piloto dentro do município, é fundamental que os procedimentos realizados, nas diferentes fases da REURB, sejam registrados, a fim de subsidiar e padronizar a metodologia para que futuros Projetos de Regularização Fundiária possam ser replicados por este programa, bem como por outros setores da administração pública municipal. Mostra-se, então, necessária a elaboração de documentos que norteiem os agentes executores, não só quanto aos procedimentos gerais, mas também quanto às particularidades da experiência local.

Diante do exposto, para a conclusão dos serviços necessários ao projeto-piloto de Reurb, no âmbito do Contrato nº 20200261, celebrado com a empresa de consultoria Cláudia C. A. Macedo, faz-se necessário a inclusão de quatro novos produtos, que serão executados conforme cronograma:

P8 - Projeto Social Reurb Liberdade

P9 - Manual metodológico para execução do levantamento topográfico e cadastro físico em Reurb adaptado para utilização do Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) de Parauapebas.

P11 - Manual metodológico para execução do cadastro social e mobilização comunitária em Reurb para Parauapebas.

P11 - Manual metodológico para subsidiar análises dos processos individuais em Reurb".



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A Comissão Especial de Licitação UEP-PROSAP, opinou pelo processamento do presente aditamento de prazo e valor.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato nº 20200261, assinado em 22 de junho de 2020.

É o Relatório.

DA ANÁLISE JURÍDICA

O PROSAP apresentou suas justificativas e fundamentos quanto à necessidade de se aditar o presente contrato administrativo de nº 20200261 pela 2ª vez.

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, presume-se que tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do PROSAP, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

O PROSAP, por meio do memorando nº 636/2022 e Parecer Técnico (fls. 1193-1200), justificou a necessidade do aditivo, conforme citado acima.

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.

Acostou-se aos autos Parecer Técnico, contendo as razões 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.

Cabe citar recentíssimos 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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, 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 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.)

Frise-se que a avaliação do Parecer Técnico, Portaria do fiscal, Prazo e Valor Contratual, Justificativa rubricada e assinada pela Autoridade Competente e Regularidade Fiscal do Contratado, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que emitiu parecer favorável (fls. 1238-1247).

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

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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).

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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   manuten o do equilíbrio financeiro do contrato, previsto no art. 65,   1 , da Lei 8.666/1993". Esse artifício, aduziu o relator, via de regra "ocorre com a celebra o de aditivos contratuais, fundamentados na necessidade técnica de corrigir falhas no projeto inicial, em que se operam modifica es das seguintes naturezas: aumento da quantidade de itens com preços superestimados; supressão de quantitativos de insumos que estavam depreciados; e cria o 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),   ilegal e danosa ao erário a altera o contratual quando não   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 Reconsidera o. (Acórdão 1153/2015-Primeira Câmara, TC 044.045/2012-3, relator Ministro José Múcio Monteiro, 24.2.2015.)

Quando houver a celebra o 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 licita o, subtraindo desse preço de referência a diferença percentual entre o valor do orçamento-base e o valor global obtido na licita o, com vistas a garantir o equilíbrio econ mico-financeiro do contrato e a manuten o do percentual de desconto oferecido pelo contratado (art. 37, inciso XXI, da Constitui o 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 celebra o 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 econ mico-financeiro do contrato e evitar a prática irregular do "jogo de planilha" (arts. 14, 15 e 17, às 1  e 2 , do Decreto 7.983/2013). (Acórdão 2714/2015 Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler.)

Entende-se que a Unidade Executiva do PROSAP - PROSAP, contando com departamento competente, conhecedor da realidade do mercado, tenha feito às devidas pondera es quando do acréscimo ora pleiteado. Registre-se que as altera es no projeto básico e a elabora o da planilha de quantitativos e valores e da composi o de custos e, posterior, análise dos preços   matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Unidade Executiva do 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 altera es de especifica es técnicas,   preciso atentar para a manuten o 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 Administra o 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 Administra o:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

§ 3º. Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo”.

Neste sentido, dispõe o Controle Interno, *in verbis*:

“4.2 - Analise dos valores do Contrato Inicial com os Aditivos: 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 visita in loco, e apresentação de projetos, contudo conforme solicitação do acréscimo (Qualitativos) houve urna alteração no valor de R\$ 100.232,86, equivalente a 24,11% do Contrato nº 20200261”.

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 (acrécimos 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:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



5.1) *Modificações Qualitativas: Alteração do Projeto ou de suas Especificações.* Rubricar 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 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. ¹

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

¹Comentários 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



modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição 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.

Temos o Acórdão de nº 2819/2011, *in verbis*:

A alegação dos dirigentes do DNIT, no sentido de que as alterações contratuais devem ser aquilatadas tão-somente pelo reflexo financeiro final que produzem no preço do contrato (fls. 157/158), não pode prosperar. De fato, na letra da Lei (art. 65, §§ 1º e 2º), os limites máximos admitidos para as alterações contratuais devem ser aplicados sobre o objeto contratual em si (ou seja, no caso de obras, o conjunto dos "tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar" - art. 6º, inciso IX, alínea "c"), e não sobre o valor da avença, que funciona apenas como parâmetro de aferição das alterações efetuadas. Assim, tendo contratado, por exemplo, a construção de uma "estrada com pavimentação asfáltica", a Administração não está autorizada a alterar o objeto contratual para "estrada com pavimentação de concreto", ainda que os preços sejam equivalentes. É que, numa tal hipótese, a alteração dos quantitativos de serviços e de materiais originalmente levados à licitação seria em muito superior aos limites admitidos pela Lei, mesmo não ocorrendo expressiva alteração no preço total da obra.

Aqui, soam oportunas as palavras do eminente Ministro Ubiratan Aguiar nos autos do TC-013.971/2001-7:

"(...) jamais foi afirmado no voto condutor da Decisão nº 1.575/2002-TCU-Plenário que os projetos básicos licitados pela Administração Pública não podem sofrer alteração ao longo de sua execução. É cediço que o art. 65 da Lei nº 8.666/1993, expressamente prevê essa possibilidade, sob o aspecto qualitativo e quantitativo, como bem restou esclarecido na Decisão nº 215/1999-TCU-Plenário, citada pela SECEX/PB, podendo as alterações, inclusive, extrapolar os limites fixados na lei, desde que certos requisitos sejam preenchidos. Não obstante, as alterações devem ocorrer ao longo do contrato e em hipótese alguma pode descaracterizar o objeto inicialmente licitado.

3. Registre-se que não se questionou a oportunidade das alterações realizadas, não obstante a competência constitucional desta Corte para fazê-lo, mas apenas e tão-somente que as modificações foram de tal monta que exigiria nova licitação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



4. *Não foi questionada, ademais, a decisão política do Governo da Paraíba em alterar o objeto inicialmente licitado. Entretanto, ao alterá-lo de forma tão significativa, deveria ter realizado novo procedimento licitatório, especialmente nos casos em que o contrato se encontrava com baixo  ndice de execu o, cerca de 20% após as altera es.*

5. *Naquela oportunidade, o que se afirmou   que altera es para menos de 62% do valor do contrato inicial e o aumento do saldo remanescente em 133% desvirtuaram o objeto inicialmente licitado, violando, assim, o art. 3  da Lei de licita es e o art. 37 da Constitui o Federal. Para que tenhamos uma idéia da magnitude da altera o promovida pelo primeiro termo aditivo, dos R\$ 40.468.707,70 inicialmente contratados, foram excluídos R\$ 25.298.307,82 e incluídos R\$ 35.361.836,36, isto   do total inicialmente licitado restaram apenas R\$ 15.170.399,88. Por certo, o art. 65 não autoriza modifica es no projeto dessa monta.*

6. Marçal Justen Filho (Comentários   Lei de Licita es e Contratos Administrativos, 9  edic o, p. 495), ao discorrer sobre o tema, orienta de forma apropriada que "como princípio geral, não se admite que a modifica o do contrato, ainda que por mútuo acordo entre as partes, importe altera o radical ou acarrete frustra o aos princípios da obrigatoriedade da licita o e isonomia". (grifei)

7. Argumentando, questiono se seria razoável admitir que seja adjudicado a um certo licitante a compra de dez carros populares a um preço global de R\$ 230.000,00 e, posteriormente, se assine termo aditivo substituindo aqueles por seis automóveis de luxo, no valor total de R\$ 280.000,00, sob a alega o de que ambos são carros e que, dessa forma, não houve altera o do objeto e não foi ultrapassado o limite fixado no art. 65 multicitado. Tal procedimento, além de ferir o princípio da isonomia entre os licitantes, não assegura   administra o o melhor preço, como exigido pelo art. 3  da Lei n  8.666/1993. Aliás, nem mesmo se pode falar em licita o, já que foi licitado um objeto e adquirido outro completamente diferente, ainda que ambos tenham a mesma designa o genérica.

(...)

b) nas hipóteses de altera es contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços,   facultado   Administra o 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 Administra o encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elabora o de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecu o contratual,   vista do nível de capacidade técnica e econ mico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contrata o inicial;

IV - não ocasionar a transfigura o do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias   completa execu o do objeto original do contrato,   otimiza o do cronograma de execu o e   antecipa o dos benefícios sociais e econ micos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motiva o do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra -



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



que as conseq ncias da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licita o e contrata o) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto   sua urgência e emergência;

A decisão da Corte de Contas acima citada, por certo,   cautelosa e admite que as altera es qualitativas ultrapassem os limites legais apenas, excepcionalmente, com as cautelas acima mencionadas, tendo o Tribunal de Contas da União se manifestado novamente sobre o tema em decisão recente, vejamos:

Nas hipóteses excepcionalíssimas de altera es consensuais qualitativas de contratos de obras e serviços,   facultado   Administra o ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 65, às 1  e 2 , 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 Administra o encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elabora o de um novo procedimento licitatório; b) não possibilitar a inexecu o contratual,   vista do nível de capacidade técnica e econ mico-financeira do contratado; c) decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contrata o inicial; d) não ocasionar a transfigura o do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos; e) ser necessárias   completa execu o do objeto original do contrato,   otimiza o do cronograma de execu o e   antecipa o dos benefícios sociais e econ micos decorrentes; f) demonstrar-se - na motiva o do ato que autorizar o aditamento contratual - que as conseq ncias da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licita o e contrata o) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou sejam gravíssimas a esse interesse, inclusive quanto   sua urgência e emergência. Embargos de Declara o opostos pelo Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 17  Região (TRT/ES) apontou possível omissão no Acórdão 2742/2015 Plenário, que apreciara auditoria realizada nas obras de constru o do edifício-sede do referido tribunal. Em síntese, alegou o embargante que o TCU não havia se manifestado sobre achado de auditoria referente   "fuga   licita o por meio de inclusão de objeto estranho ao licitado, com aderência indevida do 19  aditivo ao Termo de Contrato 20/2010   Decisão 215/1999-Plenário". Reconhecendo a existência de omissão, anotou o relator que, no momento de aprecia o 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 manifesta o pelo TCU. Ponderou, contudo, ser forçoso admitir a relevância do exame da aderência do aditivo aos requisitos constantes da mencionada delibera o, considerando essencialmente os seguintes fatores apontados pela unidade técnica: "(i) o vulto das altera es 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 altera o 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 situa o excepcional, a altera o contratual formalizada pelos 19  e 22  aditivos ao Termo de Contrato TRT 17  20/2010 atende aos pressupostos estabelecidos na Decisão 215/1999-TCU-Plenário". (Acórdão 1826/2016 Plenário, Auditoria, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman.)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Nos autos, no Parecer Técnico, consta a seguinte informação:

“Diante do exposto, para a conclusão dos serviços necessários ao projeto-pilo de Reurb, no âmbito do Contrato nº 20200261, celebrado com a empresa de consultoria Cláudia C. A. Macedo, faz-se necessário a inclusão de quatro novos produtos, que serão executados conforme cronograma:

P8 - Projeto Social Reurb Liberdade

P9 - Manual metodológico para execução do levantamento topográfico e cadastro físico em Reurb adaptado para utilização do Cadastro Técnico Multifinlitário (CTM) de Parauapebas.

P1 - Manual metodológico para execução do cadastro social e mobilização comunitária em Reurb para Parauapebas.

P11 - Manual metodológico para subsidiar análises dos processos individuais em Reurb.”

Todavia, o Tribunal de Contas da União emitiu entendimento de que a excepcionalidade das alterações qualitativas acima dos limites legais não pode decorrer de culpa do contratante, nem do contratado, senão vejamos:

1. Para fins de enquadramento na hipótese de excepcionalidade prevista na Decisão 215/1999-Plenário (acréscimos contratuais acima dos limites estabelecidos pela Lei 8.666/93), as alterações qualitativas havidas não podem decorrer de culpa do contratante, nem do contratado. (Acórdão 89/2013-Plenário, TC 036.898/2012-0, relator Ministro Valmir Campelo, 30.1.2013.)

Quanto a este ponto, cabe à Autoridade Competente averiguar, não podendo esta Procuradoria Geral, por ser um ponto puramente técnico, analisar as razões que culminaram nas alterações contratuais, tampouco verificar se decorreram de culpa das partes contratantes.

O Tribunal de Contas da União é taxativo quanto à necessidade das 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



2.714/2015. (Acórdão 3053/2016 Plenário, Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler.)

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”.

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)

O PROSAP alega para o aditamento de prazo que o Termo Aditivo se faz necessário, tendo em vista que “(...) Ainda, considerando tratar-se de implantação e execução de projeto-piloto dentro do município, é fundamental que os procedimentos realizados, nas diferentes fases da REURB, sejam registrados, a fim de subsidiar e padronizar a metodologia para que futuros Projetos de Regularização Fundiária possam ser replicados por este programa, bem como por outros setores da administração pública municipal. Mostra-se, então, necessária a elaboração de documentos que norteiem os agentes executores, não só quanto aos procedimentos gerais, mas também quanto às particularidades da experiência local. Diante do exposto, para a conclusão dos serviços necessários ao projeto-piloto de Reurb, no âmbito do Contrato nº 20200261, celebrado com a empresa de consultoria Cláudia C. A. Macedo, faz-se necessário a inclusão de quatro novos produtos (...)”.

Todavia, por ter atuação jurídico-formal não cabe à assessoria jurídica entrar no mérito e analisar as razões que culminaram nas alterações contratuais. Vale lembrar que as alterações devem ser extremamente necessárias para a conclusão da obra, sem que impliquem o desvirtuamento do objeto licitado, ter natureza superveniente, observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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, inciso II e art. 65, inciso I alínea "b" cumulado com § 1º e § 3º, da Lei nº 8.666/93.*

DAS RECOMENDAÇÕES


Recomenda-se que seja confirmada a autenticidade das certidões de regularidade fiscal e trabalhista a serem juntadas e que, quando da emissão do aditivo, sejam devidamente atualizadas as certidões que, porventura, tenham o prazo de vigência expirado.


CONCLUSÃO

Ex positis, não vislumbramos óbice legal a celebração do Termo Aditivo, uma vez que tal prorrogação está prevista no ato convocatório e no respectivo contrato administrativo, devendo ser devidamente autorizado pela autoridade competente, **desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria.**

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

Parauapebas/PA, 09 de agosto de 2022.


NATHALIA LOURENÇO RODRIGUES PONTES
ASSESSORA JURÍDICA DE PROCURADOR
DECRETO Nº 069/2017


QUÉSIA SINEG J. LUSTOSA
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO
DECRETO Nº 026/2021