



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



## PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** 1º Termo Aditivo. Contrato Administrativo de nº 20220445. Processo de Licitação na modalidade Seleção e Contratação de Consultor Individual. nº 001/2022 PROSAP. **Objeto:** Contratação de consultor especializado na área de controle e combate a perdas de água em rede de distribuição para dar apoio à Coordenação da Unidade Executora do Programa - UEP/PROSAP, na implementação do projeto piloto.

**Assunto:** Consulta acerca da possibilidade jurídica do aditamento do contrato, acrescentando o prazo de vigência e em mais 04 (quatro) meses, e aditivo de valor, acrescentando o valor em mais R\$ 80.699,12 (oitenta mil, seiscentos e sessenta e nove reais e doze centavos) de forma qualitativa, por meio do 1º aditivo, ao contrato de nº 20220445.

**Interessado.** Administração Pública

### 1. DO RELATÓRIO

Versa o presente feito sobre o processo de licitação (requerido pela Coordenação da Unidade Executora do Programa do PROSAP), na modalidade Seleção e Contratação de Consultor Individual nº 2/2019-001PROSAP, que resultou na contratação de consultor especializado na área de controle e combate a perdas de água em rede de distribuição para dar apoio à Coordenação da Unidade Executora do Programa - UEP/PROSAP, na implementação do projeto piloto.

Consta dos autos, que a Administração Municipal, por meio da UEP-PROSAP intenciona proceder ao 1º aditivo ao Contrato nº 20220445, assinado com o contratado Sr. Heber Pimentel Gomes, com vista alterar o Contrato nº 20220445, alterando o prazo de vigência e execução em mais 04 (quatro) meses e acrescentando o valor em mais R\$ 80.669,12 (oitenta mil, seiscentos e sessenta e nove reais e doze centavos) de forma qualitativa através do 1º termo aditivo.

Para a celebração dos termo aditivo ao contrato nº 20220445, a UEP-PROSAP apresentou memorando nº 988/2022 e Parecer Técnico anexo elaborado pelo servidor Esdras Oliveira de Jesus - Ct. 60971 (fls. 613-615 e 617-619) alegando que:

*"Conforme está previsto dentro do escopo contratado, o consultor fez estudos preliminares e diagnóstico inicial das áreas de intervenção do programa-piloto, bem como, emitiu um relatório final de validação da tecnologia que foi testada dentro desta pequena área inicial. Com o decorrer dos estudos e da validação do programa inicial, foi possível elaborar um Programa de Combate a Perdas para ser implementado e executado pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Parauapebas (SAAEP). Este programa visa dar diretrizes e nortear os trabalhos das equipes operacionais da autarquia e, deve ser integrado junto ao organograma do órgão para que ele tenha efetividade, tanto física como financeira. Visando o início de implementação deste Programa dentro do SAAEP, algumas ações iniciais deverão ser executadas e demandarão de apoio por parte do consultor para que possa orientar e supervisionar os trabalhos que serão executados por técnicos da autarquia. Cabe ressaltar, que o órgão municipal em questão, não possui nenhuma experiência com combate a perdas de água, sendo assim, como premissa da*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



UEP/PROSAP que visa o fortalecimento institucional, deverão ser criados mais 02 (dois) Produtos para que o consultor possa acompanhar e orientar todo equipe de técnicos e engenheiros do SAAEP no momento de execução do programa proposto. São esses produtos: Produto 05: Dimensionamento do parque de Macromedidores que serão necessários às ações do Programa de Redução e Controle de Perdas de Água para o sistema de abastecimento da cidade de Parauapebas; Produto 06: Estabelecimento do cadastro integrado, georreferenciado, na plataforma QGIS necessários para o diagnóstico das perdas de água do sistema de abastecimento de Parauapebas, que servirá, também, para o controle das perdas reais e comerciais do sistema de distribuição de água. (memo nº 988/2022/PROSAP);

Conforme está previsto dentro do escopo contratado, o consultor fez estudos preliminares e diagnóstico inicial das áreas de intervenção do programa-piloto, bem como, emitiu um relatório final de validação da tecnologia que foi testada dentro desta pequena área inicial. Com o decorrer dos estudos e da validação do programa inicial, foi possível elaborar um Programa de Combate a Perdas para ser implementado e executado pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Parauapebas (SAAEP). Este programa visa dar diretrizes e nortear os trabalhos das equipes operacionais da autarquia e, deve ser integrado junto ao organograma do órgão para que ele tenha efetividade, tanto física como financeira. Visando o início de implementação deste Programa dentro do SAAEP, algumas ações iniciais deverão ser executadas e demandarão de apoio por parte do consultor para que possa orientar e supervisionar os trabalhos que serão executados por técnicos da autarquia. Cabe ressaltar, que o órgão municipal em questão, não possui nenhuma experiência com combate a perdas de água, sendo assim, como premissa da UEP/PROSAP que visa o fortalecimento institucional, deverão ser criados mais 02 (dois) Produtos para que o consultor possa acompanhar e orientar todo equipe de técnicos e engenheiros do SAAEP no momento de execução do programa proposto. São esses produtos:

Produto 05: Dimensionamento do parque de Macromedidores que serão necessários às ações do Programa de Redução e Controle de Perdas de Água para o sistema de abastecimento da cidade de Parauapebas;

Produto 06: Estabelecimento do cadastro integrado, georreferenciado, na plataforma QGIS necessários para o diagnóstico das perdas de água do sistema de abastecimento de Parauapebas, que servirá, também, para o controle das perdas reais e comerciais do sistema de distribuição de água. (PARECER TÉCNICO)

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

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

A Comissão Especial de Licitação – CEL opinou às fls. 640-641 pelo processamento do 1º aditivo contratual.

Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, da indicação orçamentária, bem como se os quantitativos estimados são compatíveis com a demanda da secretaria cabe à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que exarou parecer favorável às fls. 645-651.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica dos referidos aditamentos ao contrato nº 20220445.

É o Relatório.

## 2. DA ANÁLISE JURÍDICA

A Unidade Executora do Programa do PROSAP apresentou as suas justificativas e fundamentos técnicos quanto à necessidade de celebrar os presentes aditivos ao contrato administrativo de nº 20220445.

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.*

(...)

*[Handwritten signature]*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.)

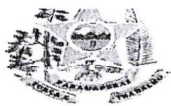
Quanto aos preços de itens novos, acrescidos qualitativamente aos contratos administrativos, convém citar os acórdãos mais recentes sobre o tema, que demonstram que a Corte de Contas possui entendimento consolidado:

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 decorrerá 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 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 Benquerer 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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, às 1  e 2 , do Decreto 7.983/2013). (Acórdão 2714/2015 Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

Entende-se que a UEP-PROSAP, contando com departamento competente, conhededor da realidade do mercado de serviços de consultor individual em nossa região, tenha feito às devidas pondera es quando da altera o aqui ora pleiteada. 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 UEP-PROSAP, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados no respectivo procedimento.

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:

a) quando houver modifica o do projeto ou das especifica es, para melhor adequa o técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modifica o do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminui o quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei.

omissis

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

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

4.2 - Sobre os Acréscimos - Nos aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária, o preço dos itens acrescida deve ser calculado com base nos preços vigentes   época da elabora o do orçamento de referência do certame devendo ser mantido o percentual de desconto ofertado pelo Contratado. Assim sendo, deve-se utilizar como referencial a tabela oficial da época da elabora o do orçamento estimativo do certame, sendo incorreta a utiliza o da tabela vigente   época da celebra o do contrato, conforme Acórdão 467/15 do TCU.

Tabela 1 - Acréscimo Quantitativo

Item	Fonte	Descri�o	Und	Qtd	P. Unitário	P. Total
1		Honorários do Consultor Individual				
1.1	IBEC	Consultor Especial Master	und	2	R\$ 33.624,63	R\$ 67.249,26
		Valor Sub Total				R\$ 67.249,26
2		Encargos Patronal Contratante (inss) - 20%	und	2	R\$ 6.724,93	R\$ 13.449,86
3		Valor Total				R\$ 80.699,12

Pela leitura dos autos, observa-se o levantamento feito pelo Fiscal do Contrato, Sr. Esdras Oliveira, Engenheiro Civil, (CT- 60971) que   responsável pelas informa es de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



caráter técnicos desse aditivo (acréscimos, memória de cálculo, justificativas, cronograma e planilhas). 4.3 - Análise dos valores do Contrato Inicial com os Aditivos Conforme solicitação dos acréscimos (Quantitativos) houve uma alteração no valor de R\$ 161.398,24 equivalente a 50 % do valor inicial do Contrato nº 20220445 conforme tabela abaixo.

Valor Inicial	R\$ 161.398,24	
Acréscimo Quantitativo	R\$ 80.699,12	50 %
Valor Final do Contrato	= R\$ 242.097,36	

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 acréscimo reduzir o custo. <sup>1</sup>

Acerca do tema, pondera o Mestre Diogenes Gasparini:

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

Mais adiante ainda ressalta o Mestre:

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

No mesmo sentido, afirma Marçal Justen Filho que:

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

<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.

Quanto ao limite de 25% tipificado na Lei 8.666/93, o Tribunal de Contas da União exarou entendimento no acórdão nº 215/1999, *in verbis*:

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 diversos;

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 na alínea "a", supra - que as conseqüências 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 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*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



*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.)*

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.”*

A UEP-PROSAP justifica o aditamento de prazo alegando que *“Além deste acréscimo QUALITATIVO de Produtos e valores contratuais, será necessário o acréscimo de 04 (quatro) meses, tempo necessário para que seja possível a devida execução dos serviços propostos por meio deste aditivo QUALITATIVO, tendo em vista que o contrato vence no dia 13 de novembro de 2022, assim teremos o seguinte.”*

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*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

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.

### 3. DAS RECOMENDAÇÕES

I. É cediço que para celebração de termo aditivo deverá ser demonstrado o fator superveniente que o ensejou, ou seja, um fato que faça alterar as condições conhecida na época da licitação.

Destarte, recomenda-se que a área técnica da UEP-PROSAP demonstre nos autos o fato novo que motivou o aditivo qualitativo, haja vista que a princípio entende-se que a simples necessidade de orientar/supervisionar os trabalhos desenvolvidos pelos técnicos da SAAEP não é motivo para celebração de aditivo, haja vista que isso poderia ser vislumbrado no momento da licitação.

Ainda, recomenda-se que a área técnica verifique se não é caso de uma nova licitação.

II. Conforme foi informado nos autos, o aditivo corresponde a 50% (cinquenta por cento) do valor inicial do contrato, extrapolando o percentual de 25% (vinte cinco por cento) do art. 65, inc. I, alínea "a" da Lei 8.666/93.

Dessa forma, em consonância com a jurisprudência do TCU, recomenda-se que seja justificado as seguintes premissas, senão vejamos:

- III. 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:
- IV. 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;
- V. II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;
- VI. III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;
- VII. IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;
- VIII. 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;



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



IX. VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as conseqüências 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;

X. Recomenda-se que seja juntado declaração que não emprega menor de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, bem como que seja confirmada a autenticidade das certidões de regularidade fiscal, trabalhista e certidão judicial cível negativa, bem como sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tiverem o prazo de validade expirado quando da emissão dos aditivos.

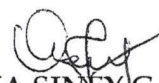
#### 4. DA CONCLUSÃO

Ex positis, em face da supremacia dos princípios norteadores dos atos administrativos e da Lei de Licitações e Contratos, depois de cumpridas as recomendações desta Procuradoria, não vislumbramos óbice legal à celebração do Termo Aditivo, uma vez que tal prorrogação foi prevista no respectivo contrato administrativo e devidamente autorizado pela autoridade competente. Além disso, o acréscimo objeto inicialmente contratado pode ocorrer a qualquer momento, desde que devidamente justificada a necessidade e a superveniência de tal acréscimo, a fim de restar mantida a equação econômico-financeira original; e observa-se que tal acréscimo foi previsto no ato convocatório e conseqüentemente foi previsto no respectivo contrato administrativo.

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

Parauapebas/PA, 07 de novembro de 2022.

  
ELIEL MIRANDA FERREIRA  
Assessora Jurídica de Procurador  
Dec. 031/2020

  
QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA  
Procuradora Geral do Município  
Dec. 026/2021