



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: 1º Termo Aditivo. Contrato Administrativo de nº 20210198. Processo de Licita o Compara o de Preço nº 001/2021 PROSAP.

Objeto: Contrata o de empresa para elabora o de relatórios técnicos mensais de topografia para acompanhamento do progresso das atividades desenvolvidas nas obras da primeira etapa do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem Recupera o dos Igarapés e Margens do Rio Parauapebas, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Consulta acerca da possibilidade jurídica de prorroga o do prazo de execu o contratual em mais 101 (cento e um) dias (31 de maio de 2022), prazo de vigência em mais 75 (setenta e cinco) dias (30 de junho de 2022), bem como aditamento quantitativo acrescendo ao contrato o valor de R\$ 110.555,76 (cento e dez mil quinhentos e cinquenta e cinco reais e setenta e seis centavos) através do 1º aditivo.

Interessado: Administra o Pública e TOPMAC Serviços e Elabor o de Projetos EIRELI.

DO OBJETO DO PRESENTE PARECER E SUCINTO RELATÓRIO

Versa o presente feito sobre o processo de licita o (requerido pela UEP/PROSAP), na modalidade Compara o de Preço nº 001/2021PROSAP, que resultou na Contrata o de empresa para elabora o de relatórios técnicos mensais de topografia para acompanhamento do progresso das atividades desenvolvidas nas obras da primeira etapa do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem Recupera o dos Igarapés e Margens do Rio Parauapebas, no Município de Parauapebas, Estado do Pará, conforme especifica es contidas no correspondente Edital.

Constam dos autos, que a Administra o Municipal, por meio da UEP/PROSAP - Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recupera o de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas intenciona proceder aos 1º aditamento do Contrato nº 20210198, assinado com a vencedora do certame licitatrio acima referido (TOPMAC Serviços e Elabor o de Projetos EIRELI), com vista a realizar prorroga o do prazo de execu o contratual em mais 101 (cento e um) dias (31 de maio de 2022), prazo de vigência em mais 75 (setenta e cinco) dias (30 de junho de 2022), bem como aditamento quantitativo acrescendo ao contrato o valor de R\$ 110.555,76 (cento e dez mil quinhentos e cinquenta e cinco reais e setenta e seis centavos) através do 1º aditivo.

Para a celebra o dos termos aditivos ao contrato, no que diz respeito às altera es solicitadas, o Gestor da pasta, o Sr. Daniel Benguigui - Dec. nº 1256/2019, justifica e argumenta que:

“JUSTIFICATIVA: O fiscal do contrato justifica que o 1º TAC se faz necessário para continuar com o andamento da execu o da obra, o qual se fez necessário a contrata o de uma equipe de topografia para auxiliar no acompanhamento dos serviços executados pela construtora, para loca es e libera es topográficas. Assim, foi firmado o contrato mencionado anteriormente, dando apoio   fiscaliza o de obras. Contudo, com o avanço dos serviços foi sendo observada a necessidade de aumentar a área de abrangência do trabalho contratado, uma vez que foram liberadas mais frentes de serviços nas obras da Primeira Etapa do que o previsto inicialmente, necessitando de acompanhamento pela

1
[Handwritten signatures]



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

equipe de topografia. Além disso, observou-se com o avanço das obras que algumas áreas não foram contabilizadas no primeiro levantamento realizado para os serviços de topografia". (Memo. 113/2022 UEP/PROSAP - fls. 345-347)

A Comissão Especial de Licitação se manifestou às fls. 398-400.

Às fls. 404-413 a Controladoria Geral do Município emitiu parecer opinativo

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica dos referidos aditamentos ao contrato nº 20210198, assinado em 16 de abril de 2021.

É o Relatório.



DA ANÁLISE JURÍDICA

A UEP/PROSAP apresentou as suas justificativas e fundamentos técnicos quanto à necessidade de celebrar o presente aditivo ao contrato administrativo de nº 20210198, conforme citado acima.

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.

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 (fls. 349-353), 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 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 não se revelaram em momento posterior como as mais adequadas. Nesse sentido, citei os



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 – Relatoria 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.)

Verifica-se a juntada aos autos o quadro de quantidades e preços do aditivo quantitativo, o Cronograma Físico e Financeiro, o 8º Boletim de Medição, a Ordem de Serviço nº 002/2021 PROSAP (fls. 355-358), o Ofício nº 079/2022 encaminhado para a contratada com a solicitação do aditivo e Carta de Aceite (fls. 362-363).

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.

Por isso, 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).

[Handwritten signatures and initials]



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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

Entende-se que a UEP/PROSAP, contando com departamento competente, conhecedor da realidade do mercado, tenha feito as devidas ponderações quando da respectiva Composição de Custos. Registre-se que as alterações na 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, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura quanto a este ponto, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados no respectivo procedimento, conforme acima realizado.

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 coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que emitiu parecer favorável (404-413) ao prosseguimento do feito, desde que cumprida às recomendações.

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.

Cumpra observar, ainda, que a Autoridade Competente (Coordenador do PROSAP) é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito da secretaria e que posteriormente foram juntados aos autos.

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

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, vejamos:

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

I - unilateralmente pela Administração:

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

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

omissis

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

Com efeito, a consequência desta alteração do objeto é a majoração do valor contratado, na medida do objeto acrescido. Pois nesses casos haverá um aumento no valor inicial

4
Damos



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



contratado, porque o objeto a ser executado não é mais o mesmo, já que haverá uma majoração dos encargos do contratado.

Dessa maneira, havendo um acréscimo quantitativo, conseqüentemente haverá uma majoração do valor do contrato, visando a não configuração do locupletamento indevido por parte da Administração Pública, já que o contratado será ressarcido na proporção exata da obrigação acrescida.

Nesse sentido, o parágrafo 6º, do art. 65, da Lei de Licitações preceitua que:

“§ 6º. Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.”

Porém, *este acréscimo, em obediência à lei, tem por base o valor inicial do contrato, não podendo exceder os 25% (vinte e cinco por cento).*

E para ilustrar nosso entendimento, cotejamos os ensinamentos do Mestre Jessé Torres Pereira Júnior¹ acerca do acréscimo quantitativo no objeto licitado, *in verbis*:

“No segundo caso (inciso I, alínea “b”), a autorização para alterar o contrato terá de satisfazer também a duas condições cumulativas:

(a) cingir-se a refletir modificação meramente quantitativa do objeto contratado, para mais ou para menos, o que determinará ajustamento no preço pactuado para nele incluir o acréscido ou para nele excluir o suprimido;

(b) o acréscimo ou a diminuição contenha-se nos limites que a lei estabelece...”
(Grifamos).

Com isso, conclui-se que, *se a Administração majora o encargo, acrescentando quantitativos, por certo, terá que acrescentar, na mesma proporção, a remuneração do contratado, sob pena de restar ferido o equilíbrio contratual.*

Verifica-se que as alterações pleiteadas chegam a 23,49% (vinte e três vírgula quarenta e nove por cento) do contrato, importando no valor de R\$ 110.555,76 (cento e dez mil quinhentos e cinquenta e cinco reais e setenta e seis centavos) de modificações quantitativas, não ultrapassando o limite legal estabelecido no § 1º, do art. 65, da Lei nº 8.666/93.

Devendo-se, para tanto, manter sempre a devida observância, nestas exceções, pois a Administração poderá, com propriedade, aditar seus contratos, desde que tal aditamento seja justificado por fatos supervenientes ao contrato, de modo a evitar a fuga da modalidade licitatória adequada ao volume das contratações (entendimento do Tribunal de Contas da União – Processo nº TC 004.915/95-0. Decisão nº 288/1996, Plenário).

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. Vale lembrar 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.

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 conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, em tese, é técnica e juridicamente justificada a alteração contratual acima do teto rígido da Lei de Licitações. Todavia, a manifestação da Autoridade Competente,

¹ In Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 6ª ed., Renovar, 2003, p. 653.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



assessorada por sua área técnica, é que determinará 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.

Outro ponto importantíssimo a ser observado é a necessidade de restar caracterizada a superveniência dos fatos motivadores das alterações em relação à época da licitação. Desse modo, qualquer espécie de alteração contratual, seja ela de ordem quantitativa ou qualitativa, constitui-se em situação de exceção, devendo ocorrer somente diante da ocorrência de fato superveniente, devidamente justificado no processo e que aponte os motivos que respaldam a aludida modificação, não podendo derivar de erros e/ou falhas no planejamento da licitação.

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.

Portanto, não se pode admitir outro argumento dos responsáveis, no sentido de que a alteração estaria embasada nas condições estabelecidas na Decisão 215/1999-Plenário para a realização de modificações qualitativas acima do limite legal de 25%, previsto no art. 65, § 1º, da Lei de Licitações e Contratos. Recordo-me que a referida Decisão, ao apreciar Consulta formulada pelo Ministro de Meio-Ambiente, deliberou ser necessário o atendimento cumulativo de seis condicionantes no caso de alterações contratuais, consensuais e qualitativas, como requisito para a admissão de aditamentos contratuais acima dos limites legalmente estabelecidos. Um desses pressupostos seria exatamente que os termos de aditamento decorressem de causas supervenientes que implicassem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial (...). (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.)

Da mesma forma o Doutor e Mestre em Direito do Estado Fernando Vernalha Guimarães, também tem posicionamento firmado no sentido de que, tanto as alterações qualitativas quanto às quantitativas exigem a demonstração do fato superveniente que autorize tais modificações do contrato:

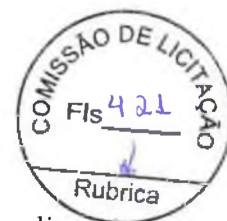
"Tanto às alterações qualitativas quanto às quantitativas consagradas pela Lei 8.666/1993 impõe-se a exigência de verificação de fato superveniente a autorizar a medida de instabilização, ressalvada a situação de erro no projeto, para a qual se exige a concreta demonstração do ato lesivo ao interesse geral".

² GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Alteração Unilateral do Contrato Administrativo. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

Handwritten signatures and initials in blue ink.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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, 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.

Por fim, 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, ter natureza superveniente, observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública, ponto que deve ser avaliado pelos responsáveis técnicos e, após, ser aprovado pela Autoridade Competente. Destarte, uma vez que a Lei 8.666/93 não restringiu a hipótese avençada na alínea "b", inciso I, art. 65, à observância de limites percentuais, não nos cabe assim proceder.

DAS RECOMENDAÇÕES


- I - Recomenda-se que seja atualizada a Certidão Judicial Cível Negativa de fls. 381;
- II - Reitera-se a recomendação "b" do Órgão do Controle Interno;
- III- Que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal, judicial e trabalhista anexadas aos autos que, porventura, tenham a validade expirada quando da emissão do termo aditivo.


DA CONCLUSÃO

Ex positis, em face da supremacia dos princípios norteadores dos atos administrativos e da Lei de Licitações e Contratos, não vislumbramos óbice legal a celebração do Termo Aditivo, uma vez que tal prorrogação é decorrente de lei, prevista no art. 65, inciso I, alínea "b", § 1º da Lei nº 8.666/93, depois de cumpridas as recomendações desta Procuradoria.

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

Parauapebas/PA, 15 de fevereiro de 2022.


QUÉSIA DE MOURA BARROS
Assessora Jurídica de Procurador
Dec. 269/2017


CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA
Procuradora Geral Adjunta
Dec. 1570/2021