



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO Nº 276/2024

EMENTA: 1º Aditivo ao contrato nº 20230322 - Processo de Licitação. Licitação Pública Nacional (LPN) nº 001/2023 PROSAP.

Objeto: Contratação de empresa de engenharia para a execução da Infraestrutura do Residencial Flor de Carajás, que atenderá parte das demandas de reassentamento de famílias do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas (PROSAP)

Assunto: Consulta acerca da possibilidade jurídica de aditamento qualitativo e quantitativo do contrato nº 20230322 e aditivo de prorrogação de prazo de execução e vigência de mais seis meses, atarvés do 1º Termo Aditivo ao contrato.

1 DO RELATÓRIO

Versa o presente feito sobre o processo de licitação (requerido pela UEP-PROSAP), na modalidade Licitação Pública Nacional (LPN) nº 001/2023 PROSAP, que resultou na Contratação de empresa de engenharia para a execução da Infraestrutura do Residencial Flor de Carajás, que atenderá parte das demandas de reassentamento de famílias do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas (PROSAP).

Consta dos autos, que a Administração Municipal, por meio da UEP-PROSAP, intenciona proceder ao 1º aditivo ao Contrato nº 20230322, assinado com a vencedora do certame licitatório Consórcio Flor de Carajás, acrescentando o prazo de execução e o prazo de vigência em mais 06 (seis) meses, bem como aditivo de valor, acrescentando mais R\$ 606.219,76 (seiscentos e seis mil, duzentos e dezenove reais e setenta e seis centavos) de forma quantitativa e R\$ 7.761.968,43 (sete milhões, setecentos e sessenta e um mil, novecentos e sessenta e oito reais e quarenta e três centavos) de forma qualitativa por meio do 1º aditivo ao contrato.

Para a celebração do termo aditivo ao contrato nº 20230322, a UEP-PROSAP acostou aos autos o Memorando nº 527/2024 e Parecer Técnico anexo, devidamente assinados pelo Sr. Daniel Benguigui - Coordenador Executivo da Unidade Executora do PROSAP - Decreto n.º 1256/2019 e pelo Sr. Fábio de Sousa Sampaio - Engenheiro e Fiscal do Contrato - CT. n.º 70037, justificando o pedido do aditivo, senão vejamos:

"3. PARECER TÉCNICO DO ADITIVO

3.1 FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA

Durante a execução do contrato, verificou-se a necessidade de acréscimos quantitativos, indispensáveis para a execução completa do projeto, sem descaracterizá-lo, assegurando a qualidade da obra e a satisfação dos objetivos pactuados. Esses ajustes envolvem a adição de serviços e materiais que, se não implementados, poderiam comprometer a funcionalidade e a

durabilidade da infraestrutura, além de não atenderem plenamente aos objetivos do programa PROSAP. A necessidade de acréscimo de quantitativos justifica-se por ajustes no detalhamento do projeto executivo que se mostraram necessários para corrigir inconsistências e otimizar

COMISSÃO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS - CLC
RECEBEMOS EM 09/12/2024
ASSINATURA



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



soluções técnicas que impactam diretamente na qualidade final da obra. Esses ajustes estão em consonância com o interesse público e visam assegurar a melhor alocação de recursos, minimizando riscos futuros e evitando desperdícios.

(...)

No caso em tela, o ADITIVO CONTRATUAL ora solicitado, irá contemplar o acréscimo quantitativos e qualitativos, diretamente relacionados à execução da obra de infraestrutura do Residencial Flor de Carajás, conforme exposto a seguir:

Para uma melhor compreensão e análise do pedido de aditivo contratual, dividimos a planilha de quantitativos em três categorias distintas, conforme as necessidades identificadas durante a execução do projeto:

1. Aditivo quantitativo: Esta categoria refere-se aos itens já previstos na planilha original do contrato, mas cujos quantitativos se mostraram insuficientes para a execução completa dos serviços. O acréscimo desses quantitativos é essencial para assegurar a conformidade da obra com os padrões técnicos estabelecidos e garantir sua plena funcionalidade e qualidade final.

2. Aditivo qualitativo "A": Abrange os itens que, apesar de existirem na planilha original do projeto, não foram incluídos na planilha contratual. A inclusão desses itens é necessária para corrigir essa omissão e garantir que todos os elementos previstos no projeto inicial estejam contemplados na execução, respeitando as especificações técnicas originais.

3. Aditivo qualitativo "B": Inclui itens novos que não estavam na planilha original, mas que se revelaram indispensáveis durante o detalhamento e execução do projeto para assegurar a conclusão adequada da obra. A inclusão desses itens é justificada pela necessidade de atender às condições técnicas não previstas inicialmente, mas fundamentais para a integridade, segurança e durabilidade da obra.

Essa estrutura de divisão foi adotada para facilitar a análise e compreensão das razões técnicas e jurídicas que fundamentam o pedido de aditivo, garantindo a transparência e a clareza necessárias ao processo administrativo, em conformidade com as diretrizes da Lei nº 8.666/93, que rege os contratos administrativos."

Quanto ao aditivo de prazo, a área técnica justificou:

"5. JUSTIFICATIVA DE ADITAMENTO DE PRAZO DE EXECUÇÃO

Tendo em vista as ALTERAÇÕES QUANTITATIVAS decorre de uma diferença significativa entre o quantitativo inicialmente previsto e o quantitativo efetivamente necessário para a execução da obra e as ALTERAÇÕES QUALITATIVAS "A" e "B", estes referentes aos serviços não incluídos na planilha contratual previstos inicialmente e a inclusão de novos serviços indispensáveis para a fiel execução do contrato. Tornou-se necessário e imprescindível um acréscimo no prazo de execução da obra, para contemplar esses ajustes e conseqüentemente a conclusão da obra. Diante do exposto acima, e para que seja possível a execução completa e integral do objeto de EXECUÇÃO DA INFRAESTRUTURA DO RESIDENCIAL FLOR DE CARAJÁS, QUE ATENDERÁ PARTE DAS DEMANDAS DE REASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS DO PROGRAMA DE SANEAMENTO AMBIENTAL, MACRODRENAGEM E RECUPERAÇÃO DE IGARAPÉS E MARGENS DO RIO PARAUAPEBAS (PROSAP), termo de contrato Nº 20230322, será necessário o acréscimo ao prazo de execução de 180 (cento e oitenta) dias, passando seu prazo inicial previsto de 04/10/2023 a 04/04/2025 para 04/10/2023 a 04/10/2025, caracterizando assim um acréscimo de 6 meses de prazo de execução, esse demonstrado no ANEXO III CRONOGRAMA FÍSICO FINANCEIRO ATUALIZADO e conseqüentemente um acréscimo de vigência contratual de 180 (cento e oitenta) dias, passando o seu término para o dia 15/11/2025."

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Às fls. 1.941 juntou-se a carta de anuência e os documentos da empresa.

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

Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, da indicação orçamentária, bem como se os quantitativos estimados são compatíveis com a demanda da secretaria, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que exarou parecer favorável às fls. 2.042-2.057.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica dos referidos aditamentos ao contrato nº 20230322.

É o Relatório.

2 DA ANÁLISE JURÍDICA

A UEP-PROSAP apresentou justificativas e fundamentos técnicos quanto à necessidade de celebrar o presente aditivo ao contrato administrativo de nº 20230322.

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 (fls. 1.942-1.971), 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



[Handwritten signature]



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



decorressem de fatos supervenientes, demonstrando que as soluções especificadas no projeto básico não se revelaram em momento posterior como as mais adequadas. Nesse sentido, citei os Acórdãos Plenários 2.161/2011, 517/2011, 1.597/2010, 2.588/2010, 2.032/2009, 2.053/2015, 2.714/2015 e 852/2016. (ACÓRDÃO 170/2018 - PLENÁRIO- Relator BENJAMIN ZYMLER).

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

Destaca-se que o orçamento de uma obra é a peça de fechamento do seu projeto, traduzindo-o em termos econômicos e financeiros. Trata-se de etapa preparatória indispensável em qualquer contratação pública. A Administração Pública deve zelar para que os recursos aplicados nas obras públicas sejam empregados de forma correta, eficiente e com transparência. Além disso, a gestão deve buscar a redução dos custos e a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos.

Todas essas questões podem ser levadas em conta na hora da preparação do orçamento de obras públicas: busca de preço justo, projetos completos e atualizados, além da responsabilidade técnica dos autores responsáveis, tanto pelo projeto quanto pelo orçamento.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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

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

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

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

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

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 decidiu 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.



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



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 Bemquerer Costa, revisor Ministro Benjamin Zymler, 17.9.2014).

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

Nesse ponto, a Controladoria Geral do Município dispõe (fls. 2.048):

Nota-se que foram mantidos os preços apresentados no contrato inicial (nº 20230322) foi garantido o mesmo desconto ofertado pela contratada de (3,00%), bem como o BDI da Contratante (29,90%).

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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

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

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

I - unilateralmente pela Administração:

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

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

omissis

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

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

"Tecemos 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 dos acréscimos (Quantitativo e Qualitativo), houve uma alteração no valor de R\$ 8.368.188,19, equivalente a 24,98% do valor do Contrato nº 20230322, conforme tabela abaixo.

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.

Beirano



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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

Marçal Justen Filho diferencia as espécies nos seguintes termos:

5.1) *Modificações Qualitativas: Alteração do Projeto ou de suas Especificações.* A melhor adequação técnica supõe a descoberta ou a revelação de circunstâncias desconhecidas acerca da execução da prestação ou a constatação de que a solução técnica anteriormente adotada não era mais a adequada. Os contratos de longo prazo ou de grande especialização são mais suscetíveis a essa modalidade de alteração. Não há muito cabimento para essa hipótese em contratos de execução instantânea ou cujo objeto seja simples e sumário. A hipótese de al. "a" compreende as situações em que se constata supervenientemente a inadequação da concepção original, a partir da qual se promovera a contratação. Tal pode verificar-se em vista de eventos supervenientes. Assim, por exemplo, considere-se a hipótese de descoberta científica, que evidencia a necessidade de inovações para ampliar ou assegurar a utilidade inicialmente cogitada pela Administração. Também se admite a incidência do dispositivo para respaldar modificações derivadas de situações preexistentes, mas desconhecidas por parte dos interessados. O grande exemplo é o das "sujeições imprevistas", expressão clássica do direito francês e que indica eventos da natureza ou fora do controle dos seres humanos, existentes por ocasião da contratação mas cuja revelação se verifica apenas por ocasião da execução da prestação. O grande exemplo é o 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.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

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



adequação técnica a seus objetivos; b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por essa Lei.”

Mais adiante ainda ressalta o Mestre:

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

No mesmo sentido, afirma Marçal Justen Filho que:

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

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

Segundo Niebuhr (2011, p. 825), as alterações dos contratos administrativos não se constituem em regra, nem tampouco algo ilimitado, as modificações devem ser exceções, cuja ocorrência pressupõe as devidas justificativas. A Administração deve ser responsável em seu planejamento inicial, realizando estudos prévios e consistentes.

Ponto importantíssimo a ser observado **é a necessidade de restar caracterizada a superveniência dos fatos motivadores das alterações em relação à época da licitação.** O Tribunal de Contas da União é taxativo quanto à necessidade de as alterações decorrerem de situações supervenientes:

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

*As alterações do objeto contratado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. (...) Em juízo de mérito, o relator anotou que “em princípio, o aditamento contratual poderia ser admitido, pois se trata de nítida alteração qualitativa, que objetivamente encontra amparo no art. 65, inciso I, alínea a, e §5º 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***



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.) (...).

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

Nesse diapasão, o doutrinador Marçal Justen Filho, dispõe:

2.7) A comprovação de motivos supervenientes. Ademais, cabe evidenciar que a alteração decorre de um fato ocorrido ou apenas descoberto depois da instauração. A instituição do poder de promover a alteração contratual não significa a ausência de submissão dessa competência à consumação de um evento posterior à (ou somente conhecido depois da) instauração da licitação. (...) Ora, não teria cabimento que, firmado o contrato nos exatos termos licitados, a Administração introduzisse inovações fundadas em eventos pretéritos que já fossem conhecidos de antemão. Essa prática violaria a seriedade da licitação e a regra da vinculação ao ato convocatório. Logo, a competência para modificar o contrato administrativo não é um meio de tornar inútil a licitação nem assegura à Administração Pública o poder para reabrir uma etapa anterior à elaboração do edital. (Justen Filho Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993/Marçal Justen Filho. 18. Ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, pg. 1.277-1.278

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

Por fim, ponto ainda mais importante a ser avaliado é a descaracterização do objeto licitado, que, em hipótese alguma, pode ser admitida quando da emissão de um termo aditivo, uma vez que "a mudança do objeto constitui desrespeito ao art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, pela não observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia", conforme já se pronunciou o Tribunal de Contas da União nos Acórdãos nº 749/2010, 2005/2016 e 1536/2016 - TCU - todos do Plenário.

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

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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

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

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

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

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

No Parecer Técnico apresentado aos autos fica claro o conhecimento, pela área técnica, dos requisitos a serem obedecidos para a realização de aditivo.

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

Todavia, quanto aos pontos técnicos acima levantados, por ter atuação jurídico-formal não cabe à assessoria jurídica entrar no mérito e analisar as razões que culminaram nas alterações contratuais. A esta Procuradoria, cumprindo seu dever legal, cabe orientar que as alterações devem ser extremamente necessárias para a conclusão da obra, sem que impliquem o desvirtuamento do objeto licitado, observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública.

Ademais, deve-se evidenciar a situação fática posterior à contratação capaz de ensejar diferente tratamento à persecução do interesse público almejado inicialmente. **Vale dizer: deverá ter ocorrido fato novo, posterior à assinatura do contrato, que autorize a modificação do objeto contratual no interesse da Administração Pública Municipal, o que deve ser avaliado e atestado pela área técnica.**



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Outrossim, desde que configurada a necessidade de se completar a execução do objeto inicialmente licitado, unida a benefícios sociais e econômicos para a sociedade, e tendo sempre em vista os encargos danosos de eventual rescisão, todos eles regados por motivos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, em tese, é técnica e juridicamente justificada a alteração contratual acima do teto rígido da Lei de Licitações. Todavia, a manifestação da Autoridade Competente, assessorada por sua área técnica, é que determina o atendimento ou não dos requisitos legais para tanto. Ressalta-se: é uma oportunidade excepcionalíssima a favor da Administração Pública, tendo como pano de fundo o Interesse Público.

No que se refere à prorrogação do contrato administrativo, a Lei 8.666/93 estabelece que:

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: (...)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

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

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

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

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

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

A UEP-PROSAP, justificou o aditamento de prazo, alegando que: “Tendo em vista as ALTERAÇÕES QUANTITATIVAS decorre de uma diferença significativa entre o quantitativo inicialmente previsto e o quantitativo efetivamente necessário para a execução da obra e as ALTERAÇÕES QUALITATIVAS “A” e “B”, estes referentes aos serviços não incluídos na planilha contratual previstos inicialmente e a inclusão de novos serviços indispensáveis para a fiel execução do contrato. Tornou-se necessário e imprescindível um acréscimo no prazo de execução da obra, para contemplar esses ajustes e conseqüentemente a conclusão da obra.”, justificativa que amolda-se ao previsto no art. 57, §1º, incisos I, II e IV.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



3 DAS RECOMENDAÇÕES

I. Apesar do parecer técnico juntado aos autos, não restou claro o fator superveniente que deu causa a necessidade de aditamento para as alterações contratuais solicitadas. Sendo assim, **recomenda-se a complementação da justificativa**, demonstrando nos autos a caracterização da superveniência dos fatos motivadores das alterações em relação à época da licitação, conforme entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União, no sentido de que **“eventuais ajustes devem ser providenciados apenas quando da ocorrência de condição supervenientes”** (Acórdão 4548/2020 – Plenário, Acórdão 170/2018 – Plenário, Acórdão 3053/2016 Plenário).

II. Nota-se que o item 4.1.2.2 mencionado na fl. 1.953 não confere com as informações do mesmo item informado na planilha inicial (fl. 404). Recomenda-se a retificação do item.

III. Recomenda-se que seja observada a Cláusula 52.3 do Contrato (fl. 1.908). ✓

IV. Por fim, **recomenda-se** que sejam atualizadas as certidões negativas de fls. 1.981 e 1.983; que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista anexadas aos autos e que sejam atualizadas todas as certidões de regularidade fiscal, judicial e trabalhista que, porventura, tenham a validade expirada quando da emissão do termo aditivo. ✓

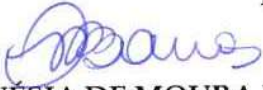
Ressalta-se, ainda, que as recomendações proferidas neste parecer jurídico são de cunho estritamente técnico e de gestão, portanto, cabe aos órgãos competentes as providências orientadas, não sendo necessário o retorno dos autos à Procuradoria Geral. **Todavia, o prosseguimento da presente solicitação restará condicionada ao cumprimento das recomendações acima descritas.**

4 DA CONCLUSÃO


Diante do exposto, não vislumbramos óbice legal a celebração do Termo Aditivo, uma vez que tais alterações estão previstas no contrato administrativo, **desde que devidamente justificada a necessidade e a superveniência de tal alteração**, bem como pela expressa autorização da Autoridade Competente e **desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.**

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência.

Parauapebas/PA, 9 de dezembro de 2024.


QUÉSIA DE MOURA BARROS
Assessora Jurídica de Procurador
Decreto n.º 269/2017


HUGO MOREIRA MOUTINHO
Procurador Adjunto
Matrícula n.º 2577 / Decreto n.º 1105/2024


EMANUEL AUGUSTO DE MELO BATISTA
Procurador Geral do Município
Decreto n.º 501/2024