



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 299/2024



PARECER JURÍDICO Nº 299/2024

EMENTA: 1º Termo Aditivo. Contrato Administrativo de nº 20240168. Processo de Licitação. Licitação Pública Nacional (LPN) nº 004/2023 PROSAP.

Objeto: Contratação de empresa de engenharia especializada em obras de saneamento para a execução de desativação da lagoa existente da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) do Bairro Rio Verde e da ampliação desta unidade de tratamento, por meio do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas (PROSAP) em desenvolvimento no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Consulta acerca da possibilidade jurídica de aditamento do contrato, acrescendo ao valor do contrato mais R\$ 6.724.213,76 (seis milhões, setecentos e vinte e quatro mil e duzentos e treze reais e setenta e seis centavos) de forma quantitativa, e mais R\$ 1.477.147,52 (um milhão, quatrocentos e setenta e sete mil e cento e quarenta e sete reais e cinquenta e dois centavos) de forma qualitativa, por meio do 1º aditivo ao contrato de nº 20240168.

Interessado: Administração Pública.

1 DO RELATÓRIO

Versa o presente feito sobre o processo de licitação (requerido pela UEP-PROSAP), na modalidade Licitação Pública Nacional (LPN) nº 004/2023 PROSAP, que resultou na Contratação de empresa de engenharia especializada em obras de saneamento para a execução de desativação da lagoa existente da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) do Bairro Rio Verde e da ampliação desta unidade de tratamento, por meio do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas (PROSAP) em desenvolvimento no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Consta dos autos, que a Administração Municipal, por meio da UEP-PROSAP, intenciona proceder ao 1º aditivo ao Contrato nº 20240168, assinado com a vencedora do certame licitatório INFRACON ENGENHARIA E COMERCIO LTDA, acrescendo ao valor do contrato mais R\$ 6.724.213,76 (seis milhões, setecentos e vinte e quatro mil e duzentos e treze reais e setenta e seis centavos) de forma quantitativa, e mais R\$ 1.477.147,52 (um milhão, quatrocentos e setenta e sete mil e cento e quarenta e sete reais e cinquenta e dois centavos) de forma qualitativa.

Para a celebração do termo aditivo ao contrato nº 20240168, a UEP-PROSAP acostou aos autos o memorando nº 594/2024-UEP/PROSAP, assinado pelo Coordenador Executivo da UEP - PROSAP o Sr. Daniel Benguigui - Dc. 1256/19 (fls. 4352-4360) e Parecer Técnico assinado,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 299 /2024



também, pelo Engenheiro Civil Fábio Guimarães Felisberto – CT. 69746/Portaria nº 043/2024 – UEP/PROSAP, o qual justifica o pedido do aditivo, senão vejamos:

“Aditamento de ITENS QUALITATIVOS no valor de R\$ 1.477.147,52 (um milhão, quatrocentos e setenta e sete mil, cento e quarenta e sete reais e cinquenta e dois centavos) que corresponde aproximadamente 2,29% do valor contratual e QUANTITATIVOS no valor de R\$ 6.724.213,76 (seis milhões, setecentos e vinte e quatro mil, duzentos e treze reais e setenta e seis centavos) que corresponde aproximadamente 10,44% do valor contratual. Assim o valor total do aditivo é de R\$ 8.201.361,28 (oito milhões, duzentos e um mil, trezentos e sessenta e um reais e vinte e oito centavos) que corresponde aproximadamente 12,73% do valor do contrato.

No andamento da execução de desativação da lagoa existente da estação de tratamento de esgoto (ETE) do bairro rio verde e da ampliação desta unidade de tratamento, a fiscalização juntamente com a empresa contratada pela execução, constataram que em alguns itens da planilha orçamentaria estavam com os quantitativos abaixo do real a ser executado. O aumento desses itens será responsável para que a obra seja concluída da melhor forma possível, e que a empresa cumpra o que está previsto em contrato.

Já para o incremento de itens novos (qualitativos), se dá pelo fato, de que para a execução de alguns serviços, os mesmos, não foram constados na planilha orçamentaria e também pela própria fiscalização, foram solicitadas algumas alterações para que a ETE tenha eficiência máxima no seu tratamento e atenda a população com uma excelência.”

Quanto aos acréscimos quantitativos, o Parecer Técnico discorre que:

“Após análises de projetos executivos, documentação técnica, escopo contratual, dentre outros, foram identificadas divergências entre eles, visto que o quantitativo de itens difere do que está em planilha orçamentária contratual, ou seja, o quantitativo em projeto está maior que o quantitativo em planilha orçamentária, conforme pode ser observado na MEMÓRIA DE CÁLCULO e nos ANEXOS, apresentados nas documentações protocolados pela empresa.

Abaixo seguem os itens a serem aditados quantitativamente nesse 1º TAC

(...)

Devido as divergências de projetos e quantidades em contrato a quantidade de geomembrana a ser aplicada é de 812,41m². Essas quantias são as considerações da aplicação no tanque com dimensões indicadas no descritivo técnico, área de um "tronco de pirâmide" de acordo com memorial.

Para as alterações quantitativas está sendo pleiteado um valor de R\$ 6.724.213,76 (seis milhões, setecentos e vinte e quatro mil, duzentos e treze reais e setenta e seis centavos), que representa aproximadamente 10,44% do valor do contrato”.

E quanto às alterações qualitativas afirma que:

Conforme previamente discutido, tornou se necessário incorporar serviços adicionais para assegurar a execução adequada dos projetos. Estes serviços, embora não inicialmente contemplados no escopo contratual, foram identificados durante a implementação da obra. Embasados no princípio da vantajosidade na gestão pública, foi determinado que sua inclusão neste contrato é essencial para garantir a conclusão satisfatória do



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 299 /2024



empreendimento, nos anexos apresentados nos documentos pela empresa, constam todos esses levantamentos dos novos serviços. Lembrando que para a obtenção dos valores unitários dos serviços foram adotados os seguintes critérios, respectivamente:

- *Valores com base contratuais já firmados;*
- *Valores de composições de Bancos de custos e índices da construção civil. Ex: SINAPI, SEINFRA, EMOP, EMBASA, etc.;*
- *Correção dos custos das composições para a data base do contrato, 09/2023;*
- *Aplicação do BDI aprovado no processo licitatório, 29,9%;*
- *Incremento do desconto contratual em preços unitários de 6,64%;*

(...)

Para os itens citados acima, foram tomados como base os valores cotados em três fornecedores distintos, ANGOLINI & ANGOLINI LTDA (Orçamento Nº 0015214/2024, 01/07/2024), BRASDUCTIL COMERCIAL LTDA (PROPOSTA NR. 20240582, 28/06/2024) e ACCAETANO COMÉRCIO E CONSTRUÇÕES LTDA (Orçamento: 50347, 28/06/2024). Todos os mapas de cotações supracitados estão apresentados no Anexo XI - ETE Rio Verde - Hidromecânicos Interligação dos Decantadores - Cotações Fornecimentos.

Já os Ajuste/Equalização de preços unitários com aplicação dos itens contratuais, de BDI 29,90%. Desconto de Contrato 6,64% e INCC corrigido em (-3,28% deflação) de junho de 2024 (data da cotação) para setembro de 2023 (Data base do Orçamento da Administração) estão apresentados no mesmo Anexo XI.

Para as alterações qualitativas, está sendo pleiteado um valor de R\$ 1.477.147,52 (um milhão, quatrocentos e setenta e sete mil, cento e quarenta e sete reais e cinquenta e dois centavos), que representa aproximadamente 2,29% do valor do contrato.

O parecer técnico elaborado pela Área Técnica do PROSAP, juntado às fls. 4364-4378, se limitou a reproduzir, quase integralmente, o parecer técnico anexado pela contratada (fls. 4379-4396), contudo, o autor do referido parecer tem total responsabilidade técnica pelas informações que foram ratificadas. Destaca-se que as alterações contratuais devem estar embasadas em pareceres e estudos técnicos realizados pela Administração, nos quais reste caracterizada a superveniência dos fatos motivadores das alterações em relação à época da licitação.

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.

À fl. 4363 foi juntada a anuência da contratada e às fls. 4379-4533 constam o seu parecer técnico e anexos, além disso, verifica-se os documentos da empresa às fls 4534-4603

A Comissão Especial de Licitação opinou pelo processamento do 1º aditivo contratual (fls. 4615-4623).



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO N° 299 /2024



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 n° 4.293/2005, que exarou parecer favorável às fls. 4630-4643.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica dos referidos aditamentos ao contrato n° 20240168.

É o Relatório.

2 DA ANÁLISE JURÍDICA

A UEP-PROSAP apresentou justificativas e fundamentos técnicos quanto à necessidade de celebrar os presentes aditivos ao contrato administrativo de n° 20240168.

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)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 299/2024



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.)

Destaca-se que o orçamento de uma obra é a peça de fechamento do seu projeto, traduzindo-o em termos econômicos e financeiros. Trata-se de etapa preparatória indispensável em qualquer contratação pública. A Administração Pública deve zelar para que os recursos aplicados nas obras públicas sejam empregados de forma correta, eficiente e com transparência. Além disso, a gestão deve buscar a redução dos custos e a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos. Todas essas questões podem ser levadas em conta na hora da preparação do orçamento de obras públicas: busca de preço justo, projetos completos e atualizados, **além da responsabilidade técnica dos autores responsáveis, tanto pelo projeto quanto pelo orçamento.**

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

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 299/2024



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 cmonhecido por ausência de requisitos de admissibilidade (Acórdão 422/2016 Plenário), resultado com o qual o responsável não se resignou, opondo Embargos de Declaração, objeto da deliberação ora em comento. (...) Segundo destacou, "o dispositivo invocado prevê que, se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes. Evidente que sua interpretação deve ser feita em conjunto com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 12.309/2010), de forma que não haja redução do desconto obtido na licitação". Concluindo este ponto, transcreveu o relator parte de seu pronunciamento lançado na deliberação embargada, no qual declara que, conforme já decidira o TCU (Acórdãos 2.466/2009 Plenário e 2.440/2014 Plenário), a inclusão de serviços novos na planilha orçamentária "deve observar, no mínimo, a mesma diferença percentual entre o valor global contratado e aquele obtido a partir dos custos unitários do Sinapi". Submetidos os embargos à apreciação do Colegiado, foram conhecidos, porém rejeitados no mérito. (Acórdão 855/2016 Plenário, Embargos de Declaração, Relator Ministro Benjamin Zymler.)

Na celebração de aditivos contratuais, deve ser mantido o desconto proporcional oferecido pela contratada em relação ao valor total estimado pela Administração, de modo a se evitar o "jogo de planilhas", tanto para modificação de quantidades de itens existentes quanto para inclusão de novos serviços. (...) A condenação decorreu da assinatura de aditivo contratual "sem que fosse mantida a proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela Administração e o valor global contratado, em afronta ao estabelecido no art. 65, § 6º, da Lei nº 8.666/1993, c/c art. 127, § 6º, inciso IV, da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011)". Analisando o mérito, o relator destacou que "o aludido art. 127, § 6º, inciso IV, da LDO 2011, vigente à época dos fatos, previa o seguinte: 'a formação do preço dos aditivos contratuais contará com orçamento específico detalhado em planilhas elaboradas pelo órgão ou entidade responsável pela licitação, mantendo-se, em qualquer aditivo contratual, a proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela Administração nos termos deste artigo e o valor global contratado, mantidos os limites do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993' (grifei)". Nesse sentido, assinalou que "o exame dos recursos deve ter como premissa básica o fato de que a condenação resultou de

6



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 299 /2024



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:

Nota-se que as composições dos itens novos, foram realizados com base nas Tabelas SINAPI - 08/2023 - Pará, SBC - 09/2023 Pará, SICRO3 - 04/2023 - Pará, ORSE - 08/2023 - Sergipe, SEDOP - 05/2023 - Pará, SEINFRA - 027 - Ceará, CPOS/CDHU - 08/2023 - São Paulo, FDE - 07/2023 - São Paulo, AGETOP CIVIL- 07/2023 Goiás e EMBASA - 05/2023 - Bahia. Foi garantido aos novos itens, o mesmo desconto ofertado pela contratada (6,64% e BDI de 29,9%), no momento da realização do certame.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 299 /2024



da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados no respectivo procedimento.

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

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

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

I - unilateralmente pela Administração:

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

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

omissis

§ 1º. O contratado fica obrigado a aceitar os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado 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*:

Temos que todos os levantamentos apresentados no Projeto Básico e Quadro de Quantidades e Preços, do processo inicial, foram realizados pelo corpo técnico do PROSAP, mediante análises e vistorias ao longo da execução contratual, contudo conforme solicitação dos acréscimos Quantitativo e Qualitativo, houveram alterações no valor de R\$ 1.477.147,52, equivalente a 2,29% referente ao aditamento de qualidade e de R\$ 6.724.213,76 equivalente a 10,44% referente ao aditamento de quantidade do Contrato nº 20240168.

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 299/2024



Seguindo o mesmo entendimento, verifica-se mais adiante, que no §1º do dispositivo, a lei estabelece, expressamente, que os *acréscimos e supressões* se limitam aos percentuais ali indicados. Não alude o parágrafo à alteração do projeto e de suas especificações, mas sim, à hipótese prevista na alínea “b”, inciso I, art. 65 da Lei Federal.

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

Marçal Justen Filho diferencia as espécies nos seguintes termos:

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 299 /2024



demonstre que a alteração do seu preço de custo. Por igual, a Administração pode impor a redução do preço unitário quando o acréscimos reduzir o custo.¹

Acerca do tema, pondera o Mestre Diogenes Gasparini:

“Os incisos I e II do art. 65 da Lei federal das Licitações e Contratos da Administração Pública preveem quando é possível a alteração unilateral e a consensual. Cabe a alteração unilateral nos seguintes casos: ‘a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para a melhor adequação técnica a seus objetivos; b) quando necessária a 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 exegeta restringir.

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

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

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

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

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 299 /2024



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

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

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

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

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

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

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

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

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

É cediço o entendimento deste Tribunal que, estando o preço global no limite aceitável dado pelo orçamento da licitação, as discrepâncias de preços existentes, devido à ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 299 /2024



realizam aditivos em que são acrescidos quantitativos para itens de serviço cujos valores eram excessivos em relação aos demais licitantes e suprimidas as quantidades daqueles itens cujos preços eram vantajosos para a administração contratante. (Acórdão 388/2004 - TCU - Plenário - trecho do voto)

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

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

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

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

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

As alterações do objeto contratado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. (...) Em juízo de mérito, o relator anotou que "em princípio, o aditamento contratual poderia ser admitido, pois se trata de nítida alteração qualitativa, que objetivamente encontra amparo no art. 65, inciso I, alínea a, e §3º da Lei 8.666/1993". No entanto, "as alterações do objeto licitado deveriam ser precedidas de procedimento administrativo no qual ficasse adequadamente registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, que deveriam ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deveria restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. Nesse sentido, 2 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

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 299 /2024



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.

Tanto é assim que a Súmula nº 261 do TCU prevê que, em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

Por fim, a descaracterização do objeto licitado, em hipótese alguma, pode ser admitida quando da emissão de um termo aditivo, uma vez que "a mudança do objeto constitui desrespeito ao art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, pela não observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia", conforme já se pronunciou o Tribunal de Contas da União nos Acórdãos nº 749/2010, 2005/2016 e 1536/2016 - TCU - todos do Plenário. Frise-se que a área técnica afirma que a alteração contratual visada por meio dessa solicitação de aditamento não tem a pretensão de desnaturar o objeto originalmente pactuado.

O 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



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

PARECER JURÍDICO Nº 299 /2024



aperfeiçoamento qualitativo do projeto, na fase de execução, em caso de benefício comprovado ao interesse público."

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

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

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

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

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

No Parecer Técnico apresentado aos autos (fls. 4364-4378) fica claro o conhecimento, pela área técnica, dos requisitos a serem obedecidos para a realização de aditivo:

" Com relação aos itens novos (qualitativos), ou seja, aqueles não constantes no contrato inicial, foram seguidas as recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU), que exige a limitação dos preços unitários de serviços novos constantes de Termos Aditivos aos preços unitários referenciais, apurados com base SINAPI ou outra planilha oficial, acrescidos da taxa de BDI do orçamento base (Administração), vigentes à época da licitação. Em relação ao qualitativo foram utilizados os valores já existentes no contrato. Os preços obtidos utilizando-se como base os valores do SINAPI com o 3,28% Deflação), considerando a data base SINAPI 09/2023 (6,64%) e a aplicação do BDI da Contratada (29,90%), em convergência com o TCU e especialmente com o Acórdão nº 467/2015-Plenário, que declara:

Os preços dos serviços novos acrescidos por termo aditivo, embora derivem de prévio acordo entre as partes (art. 65, § 3º da Lei 8.666/93), devem ser parametrizados pelos preços referenciais da Administração vigentes à época da licitação (sistemas oficiais de custos e taxa de BDI do orçamento base), e não pelos preços em vigor à época do aditamento, observando-se ainda a manutenção do mesmo percentual de desconto entre o valor global do contrato original e o obtido a partir dos preços referenciais à época da licitação. Acórdão 467/2015-Plenário, TC 012.291/2013-7, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 11.3.2015".



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 299/2024



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.**

Entretanto, há casos em que impedir a alteração contratual com o fim de corrigir os erros de projeto ou de planilha e realizar novos procedimentos licitatórios constituirá prejuízo à continuidade dos contratos em andamento e, por consequência, ao atendimento das necessidades da Administração contratante. A respeito do tema, transcrevem-se comentários produzidos pela Revista Zênite, à luz dos Acórdãos nºs 2.032/2009 – Plenário, 5.154/2009 – 2ª Câmara e Acórdão nº 705/2008 – Plenário do TCU³:

Um critério decisivo nessa avaliação de "vantajosidade" na manutenção de contratos inquinados de vícios – a ser apreciada, frisamos, em cada caso concreto – tem sido o estágio de execução contratual. Em obras ainda em seu embrião, quando não iniciadas (ou quando recém começadas), tem-se optado pela anulação da licitação. Nesses casos, via de regra, a depreciação da obra e os eventuais prejuízos à manutenção do passivo de serviços não é de tal monta que materialize o interesse público primário na sua continuidade.

Outra linha jurisprudencial convergente diz respeito às obras em estágio mais avançado de execução, mais próximas de seu término. No caso de irregularidade envolvendo dano concreto e quantificável, frustradas as tratativas de convalidação dos vícios pela via administrativa (art. 8º da Lei 8.443/92), tende-se a possibilitar a continuidade dos contratos e determinar a instauração de tomada de Contas Especial para reaver o dano, mesmo antes do término daqueles ajustes.

Nessas hipóteses, admite-se que a Administração, baseada nesse menor prejuízo, saneie erros de projeto mediante modificações contratuais, as quais deverão se ajustar aos limites para as alterações qualitativas ou quantitativas, previstos no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Veja-se precedente do TCU:

9.5.1. falhas no projeto básico decorrente do descumprimento do inciso IX artigo 6º da Lei nº 8.666/1993, conforme tratado no achado relativo ao projeto básico deficiente ou desatualizado, atentando ainda para o fato de que, em caso de eventuais aditivos, inclusive os que se destinem a corrigir as falhas de projeto, deve ser observado o limite de 25% de acréscimos ou supressões, de acordo com o estabelecido pelo art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, cujo cálculo deve levar em conta o disposto no item 9.2 do Acórdão nº (...) (749/2010 – TCU – Plenário). (TCU, Acórdão nº 1.543/2010, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer, DOU de 09.07.2010.)

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

³ Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 238, p. 1255-1257, dez. 2013, seção Orientação Prática.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 299 /2024



contrato, que autorize a modificação do objeto contratual no interesse da Administração Pública Municipal, o que deve ser verificado e atestado pela área técnica.

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

3 DAS RECOMENDAÇÕES

O item 5 do Parecer Técnico (fls. 4372) dispõe que *"Pelo levantamento topográfico apresentado no Anexo VI - Levantamento Topográfico Supressão Vegetal, foi identificado vegetação com arvoredo contendo troncos com diâmetros maiores do que 200mm. Desta forma, **contrariamente ao item 3.1.1.1 LIMPEZA MECANIZADA DE CAMADA VEGETAL, VEGETAÇÃO E PEQUENAS ÁRVORES (DIAMETRO DE TRONCO MENOR QUE 0,20 M), COM TRATOR DE ESTEIRAS.AF_05/2018, tal levantamento indica áreas de supressão vegetal de 4.772,77m² que devem ser aditados ao contrato"***. Portanto, recomenda-se que a Área Técnica verifique a necessidade de realização de supressão de parte do quantitativo previsto no item 3.1.1.1, um vez que o termo *"contrariamente"* conduz ao entendimento de foi previsto o serviço de *"limpeza mecanizada de vegetação e pequenas árvores"* na planilha orçamentária, contudo, o levantamento topográfico identificou *"árvore contendo trocos com diâmetro superior"*.

Recomenda-se a juntada de Certidão Negativa de Débitos Municipais e Certidão Negativa de Débitos Estaduais atualizadas, tendo em vista que as certidões de fls. 4559-4560 estão vencidas.

Recomenda-se 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.

4 DA CONCLUSÃO

Ex positis, não vislumbramos óbice legal a celebração do Termo Aditivo, vez que entendemos que as alterações qualitativas nos contratos administrativos, ao reverso das modificações quantitativas, não se sujeitam a limites legais, e em caso de aditivos quantitativos, inclusive os que se destinem a corrigir as falhas de projeto ou planilha, deve ser observado o limite de 25% de acréscimos ou supressões, de acordo com o estabelecido pelo art. 65, § 1º, da Lei



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

PARECER JURÍDICO Nº 299 /2024



nº 8.666/1993, estando, em todo caso, circunscritas à essência do objeto contratado, sem o menor desvirtuamento, tendo em vista que a alteração do objeto inicialmente contratado (mesmo qualitativamente) está prevista no contrato administrativo, desde que devidamente justificada a necessidade e a superveniência de tal alteração, bem como pela expressa autorização da Autoridade Competente, e depois de cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

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

Parauapebas/PA, 13 de dezembro de 2024.


CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA
Assessora Jurídica de Procurador
Dec. 503/2024


HUGO MOREIRA MOUTINHO
Procurador do Município
Matrícula nº 2577 / Dec. 1105/2024


EMANUEL AUGUSTO DE MELO BATISTA
Procurador Geral do Município
Decreto nº 501/2024

