



PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 56/2022

ASSUNTO: ANÁLISE DO 1º e do 2º TERMO ADITIVO.

Referência: Contrato n.º 2022/2803 (TP n.º 2/2022-006)

I. BREVE RELATO DOS FATOS

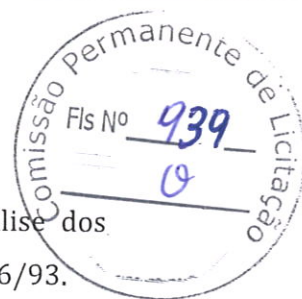
A Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de São Miguel do Guamá solicita a esta Procuradoria Jurídica, análise e parecer acerca do 1º e 2º Termo Aditivo ao **Contrato n.º 2022/2803** com vistas tanto a **prorrogar a vigência de prazo**, bem como quanto a **acrescer o valor** ao pactuado originalmente.

Foram juntadas: Manifestação do fiscal/técnico responsável pela execução das obras (fl. 897); Cópia do contrato; Portaria n.º 323/2022 de designação do fiscal; Ofício n.º 512/2022 emitido pelo Exmo Secretário Municipal de Infraestrutura e Urbanismo, esclarecendo que o pleito se dá em virtude da necessidade de melhor atender os serviços e as demandas supervenientes que por ventura foram sendo constatadas ao longo da execução, dentre outras razões e dentre outros atos administrativos necessários a boa instrução do processo, por meio de vários servidores responsáveis.

É o sucinto relatório.

II. DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Ao analisar os autos, cumpre elaborar as seguintes considerações, **como expressa posição meramente opinativa**, não representando prática de ato de



gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade, nos termos do inciso VI do artigo 38 da Lei nº 8.666/93.

Aferição esta que, inclusive, **não** abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador.

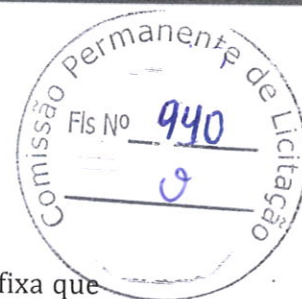
III. ANÁLISE JURÍDICA

No caso em tela, quanto ao acréscimo de quantitativo, vale destacar, inicialmente, que o aditamento do contrato administrativo deve estar devidamente fundamentado e autorizado por quem de direito, e respeitar os preceitos legais contidos no Art. 65, inciso I, alínea "b" e Art. 65 § 1º da Lei 8.666/93 que disciplina normas de licitação e contratos na Administração Pública, *ex vi*:

"Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...) I - unilateralmente pela administração: b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por lei (...) § 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, 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 de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos".

LEGISLAÇÃO E DOCTRINA

O artigo 3º da Lei nº 8.666/93 expressa que "A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos".



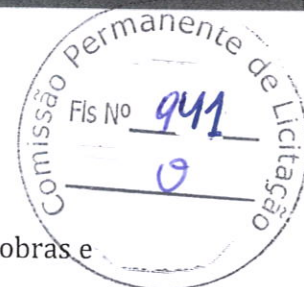
O artigo 5º da Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações e Contratos) fixa que na aplicação dessa norma serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

O doutrinador José dos Santos Carvalho Filho aponta que essas cláusulas exorbitantes fazem parte da estrutura que caracteriza o regime jurídico de Direito Público; e, portanto, constituem verdadeiros princípios, aplicáveis aos contratos da administração.

Deve-se ater também que contrato administrativo é um tipo de ajuste entre a administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas sujeitam-se a imposições de interesse público que podem variar, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado.

Assim, salienta-se que o gestor deve analisar com o máximo de cautela todas as hipóteses de extrapolação dos limites inicialmente pactuados, para melhor atingir o interesse público, **com as devidas justificativas para tal.**

Em qualquer das hipóteses, seja por vontade unilateral da Administração ou por acordo das partes, a alteração contratual **não pode transfigurar o objeto inicialmente contratado e deve dizer respeito sempre a fato superveniente à celebração do contrato original**, devidamente comprovado, vez que a regra é que os contratos públicos sejam pactuados com base em projeto básico consistente e fundamentado nos estudos prévios à elaboração do edital. (grifo nosso)



Reforça ainda o TCU na edição da Súmula nº 261 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 8.666/93, 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.

A possibilidade de alteração dos contratos pode ser entendida como um dever do administrador quando assim exigir o interesse público. Entretanto, é ilegal que a Administração promova alterações que possam transfigurar o objeto licitado, ou seja, que levem à execução de um novo objeto em relação àquele inicialmente licitado, pois, desta forma, a Administração estaria contratando uma obra sem licitação.

Em tempo, e no que tange à prorrogação, esta deve ser feita pelo prazo estritamente necessário para que o interesse público não seja prejudicado com a interrupção dos serviços, **desde que devidamente motivada e fundamentada**. Desse modo, a autoridade Administrativa justifica a importância de continuar os serviços, pois alega que a interrupção seria extremamente prejudicial, requerendo a extensão do prazo.

Nesse sentido, a Lei nº 8.666/93 admite a prorrogação dos contratos administrativos, excepcionalmente, nas hipóteses elencadas no art. 57, *in verbis*:

“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; inciso II: superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato; IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei; (...) § 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato (...)”.



DA JUSTIFICATIVA

Os aditivos que vierem a ser celebrados deverão ser justificados quanto à sua pertinência e conformidade às características e diretrizes fundamentais estabelecidas nos projetos técnicos licitados, devendo ser devidamente registrados nos respectivos processos administrativos, disponíveis à fiscalização dos órgãos de controle.

No tocante as justificativas, essas devem embasar as principais modificações suscitadas, demonstrando a superveniência dos fatos motivadores, ou seja, é necessário que o processo seja instruído não somente com a declaração do gestor nesse sentido, mas também, por elementos documentais que sirvam de comprovação, como laudos, pareceres técnicos, registros fotográficos, entre outros.

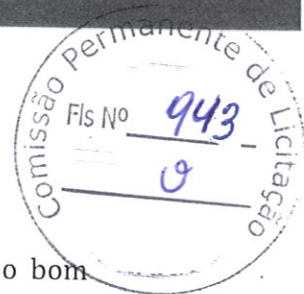
De igual forma, entende predominante o TCU, conforme exposto no voto condutor do Acórdão 170/2018 – Plenário, *in verbis*:

(...) 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.

Além disso, entende o TCU ainda, que as alterações contratuais devem ser devidamente motivadas, conforme Acórdão 944/2007 – Plenário:

“(..). Se por motivo de caso fortuito ou de força maior, o remanejamento de componentes e/ou o acréscimo contratual forem de fato necessários, tais motivos devem ser comprovados. Portanto, deve ser evidenciada a vantajosidade em manter a contratação, bem como, que as alterações decorreram de fato supervenientes, em obediência ao princípio da isonomia, pois, não é viável que o replanilhamento sirva como meio de solucionar equívocos nas especificações técnicas (quantitativos, medidas, procedimentos, etc, estabelecidas na fase interna do certame licitatório”.

Entretanto, mesmo quando os projetos e levantamentos para a execução de uma obra são fidedignos, ainda assim poderão ocorrer problemas imprevisíveis na execução da obra, como fatos não previstos, mesmo não se tratando de força maior porém que necessitam de alteração contratual com inclusão de novos itens ou

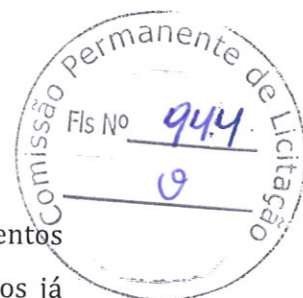


aumento nos quantitativos inicialmente previstos visando a conclusão e o bom andamento dos serviços pactualmente firmados.

Nessa ocorrência é fundamental a função do fiscal e do gestor do contrato, para análise das planilhas de preços com comparativos com os praticados no mercado, além dos serviços a serem acrescidos com a realidade das ocorrências na obra e outros mais, cuja análise é possível para quem está acompanhando a execução dos serviços, ou seja, o fiscal/gestor do contrato.

No entanto, acaso o gestor da pasta siga entendendo pela inclusão ou aumento na quantidade dos itens da planilha original, por questões de conveniência e oportunidade, após apoio técnico envolvido – como é o caso em análise, compreendendo assim que a inclusão de itens novos ou acréscimos de já previstos, seja a medida mais econômica e tecnicamente viável – ou seja, considerada exceção à regra geral descrita no parágrafo anterior, esta assessoria recomenda, como forma de orientação e preservação – segundo o que propõe o próprio TCU – que haja prévia justificativa quanto ao atendimento dos seguintes requisitos:

- a) Apresentação do memorial/planilha de cálculo dos quantitativos do item novo ou dos acréscimos que serão postos a deliberação final e futuras auditorias;
- b) Em se tratando de serviço sem correspondência oficial de preços nos sistemas públicos, seja realizada pesquisa de preços.
- c) Que essa alteração contratual não transfigure/desnature/modifique o objeto contratado e que os mesmos sejam necessários à plena execução do contrato;
- d) Que seja certificado nos autos que os preços dos itens permanecem em compatibilidade com o valor de mercado.



h) Que a inclusão e/ou acréscimos de itens decorra de fatos e eventos imprevisíveis e que a inclusão de novos ou necessidade de acréscimo dos já previstos se mostre imprescindível à boa e fiel execução da obra licitada, a fim de satisfazer o objeto com toda a eficiência que merece;

i) Que essa medida seja considerada menos dispendiosa (técnica e financeiramente) do que iniciar um novo procedimento licitatório.

IV. CONCLUSÃO

Ex positis, esta Procuradoria, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito do órgão contratante, **não vislumbra óbice** quanto à prorrogação e quanto ao acréscimo pretendido, objetos das minutas do primeiro e do segundo termo aditivo ao Contrato Administrativo nº 2022/2803, desde que sejam obedecidas as orientações aqui regidas, sob pena de responsabilização a quem der causa a violações dos preceitos legais.

Por oportuno, propõe-se o encaminhamento a **Controladoria Interna**, para conhecimento, análise e parecer no que tange a conformidade e prosseguimento do feito adotado, pois esta exerce na forma da lei o **controle interno dos atos e procedimentos da administração direta e indireta**, visando resguardar o cumprimento dos princípios da administração pública.

São os termos do parecer, que submeto a decisão superior.

São Miguel do Guamá, 15 de dezembro de 2022.

RADMILA
PANTOJA
CASTELLO

Assinado de forma
digital por RADMILA
PANTOJA CASTELLO

RADMILA PANTOJA CASTELLO

Assessoria Jurídica
OAB/PA n.º 20.908