



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

PARECER JURÍDICO Nº 594/2024-SEJUR/PMP

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 8.894/2024

REFERENTE A DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 7/2024-00024

PARECER JURÍDICO - ANÁLISE DE TERMO ADITIVO

SOLICITANTE: Departamento de Licitação.

ASSUNTO: Parecer Jurídico com a análise do 1º Termo Aditivo de contrato administrativo.

EMENTA: ADMINISTRATIVO – ANÁLISE – 1º TERMO ADITIVO DO CONTRATO Nº 546/2024 – ALTERAÇÃO QUANTITATIVA – ACRÉSCIMO DE VALOR – PARECER JURÍDICO – POSSIBILIDADE.

1 – RELATÓRIO:

01) Trata-se de solicitação da Comissão Permanente de Licitação para que fosse elaborado o Parecer Jurídico com a análise do **1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 546/2024**, oriundo da **DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 7/2024-00024**, tendo por objeto a **“AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE EXPEDIENTE E OUTROS MATERIAIS DE CONSUMO, OBJETIVANDO ATENDER A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE”**.

02) O processo foi instruído com Ofício SEMS/S.CONTRATOS/Nº 298/2024 da Secretaria Municipal de Saúde - SEMS encaminhado a empresa L C POZZER LTDA, solicitando sua anuência para a formalização de Termo Aditivo de Acréscimo de Valor de aproximadamente 21,453% (vinte e um inteiros e quatrocentos e cinquenta e três milésimos por cento) do valor do Contrato nº 546/2024, que corresponde ao montante de R\$ 70.951,25 (setenta mil, novecentos e cinquenta e um reais e vinte e cinco centavos) do valor inicialmente contratado.

03) Posteriormente, a SEMS, por meio do Ofício SEMS/S.CONTRATOS/Nº 299/2024, solicitou autorização do Prefeito para o aumento no quantitativo, pois o saldo contratual não foi suficiente para atender a demanda e um novo processo licitatório não será finalizado a tempo, tendo em vista tratar-se de materiais de suma importância para o funcionamento desta Secretaria, proporcionando maior qualidade ao atendimento dos usuários que procuram as unidades de saúde.

04) Consta, ainda, anexado aos autos a Planilha de Acréscimo, todavia, não foi juntado a autorização da autoridade competente, uma justificativa expressa e razoável, o relatório de fiscalização do contrato, bem como, a demonstração de vantajosidade comprovando que a acréscimo pretendido se torna mais vantajoso para a Administração, inclusive apresentando pesquisa de preços de mercado, omissão a ser sanada.

05) Os autos foram distribuídos de forma regular para esta assessoria jurídica, sendo provocado este setor para elaboração de parecer quanto a tal possibilidade.

06) É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

2 – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

07) A Lei de Licitação nº 8.666/93 disciplina o processo licitatório a que está vinculada a Administração Pública, instituindo as moralidades em que estas podem ocorrer, os tipos de certame, e estipula o regramento aplicável aos contratos, incluindo a sua forma e a possibilidade de alteração dos termos previamente ajustados, quando necessários.

08) Inicialmente cabe discorrer sobre o instituto jurídico das alterações contratuais.

09) Pois bem, é cediço que, se, no decorrer da obra ou serviço contratado, cabe a própria Administração identificar se, para satisfação de suas necessidades, são necessários ajustes nas condições iniciais, sendo eles compatíveis com o objeto contratado, podendo impor ao executante a obrigação de efetua-los, observando os limites legais e o dever de preservar o equilíbrio econômico-financeiro, conforme estabelece o art. 65, I e §§1º e 6º, da Lei nº 8.666/93.

10) Ao tratar sobre a alteração dos contratos no artigo 65, a Lei de Licitações prevê a possibilidade da Administração Pública realizar, em seus contratos, desde que justificado por fatores supervenientes à contratação, acréscimos quantitativos no objeto original, observados os percentuais máximos ali previstos.

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 esta 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.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

(...)

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

(...)

(grifos e destaques apostos)

11) Analisando o dispositivo, verifica-se que os contratos administrativos estão sujeitos a alterações unilaterais, que podem ser realizadas pela Administração Pública independentemente da concordância do contratado. Contudo, estão sempre subordinadas à garantia do interesse público e são condicionadas pela Lei de Licitação e Contratos Administrativos.

12) As alterações unilaterais subdividem-se em alterações quantitativas (art. 65, I, b) e qualitativas (art. 65, I, a). As alterações quantitativas, que é o caso em questão, referem-se à acréscimo ou diminuição da dimensão do objeto do contrato, ou seja, o objeto inicialmente previsto em determinada quantidade passará a ser adquirido em maiores ou menores quantias.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

13) Esclareça-se que as alterações unilaterais, tanto as quantitativas quanto as qualitativas, devem estar baseadas em fatos supervenientes à celebração do contrato e devem estar relacionadas a cláusulas regulamentares ou de serviços, que são aquelas que disciplinam a execução do objeto do contrato. Nesse sentido, estão fora do espectro da alteração unilateral as cláusulas econômico-financeiras, que se relacionam com a remuneração do particular e dependem da concordância para serem alteradas.

14) A matéria é prevista na IN SEGES/MP nº 05/2017, nos moldes a seguir:

DA ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS

1. Durante a fase de execução da prestação dos serviços, o objeto contratado poderá ser alterado, desde que justificadamente, na forma prevista no art. 65, da Lei nº 8.666 de 1993.
2. As alterações contratuais devem ser promovidas mediante celebração de termo aditivo, que deverá ser submetido à prévia aprovação da consultoria jurídica do órgão ou entidade contratante.
 - 2.1. Nas alterações contratuais unilaterais, devem ser observados os limites legais para os acréscimos e supressões, e nas alterações consensuais, os limites para os acréscimos, utilizando-se, em qualquer caso, o valor inicial atualizado do contrato.
 - 2.2. Em qualquer hipótese, não poderá haver modificação da essência do objeto.
 - 2.3. É vedado promover modificação no contrato sem prévio procedimento por aditamento ou apostilamento contratual.
 - 2.4. As alterações deverão ser precedidas de instrução processual em que deverão constar, no mínimo:
 - a) a descrição do objeto do contrato com as suas especificações e do modo de execução;
 - b) a descrição detalhada da proposta de alteração;
 - c) a justificativa para a necessidade da alteração proposta e a referida hipótese legal;
 - d) o detalhamento dos custos da alteração de forma a demonstrar que não extrapola os limites legais e que mantém a equação econômico-financeira do contrato; e
 - e) a ciência da contratada, por escrito, em relação às alterações propostas no caso de alteração unilateral ou a sua concordância para as situações de alteração por acordo das partes.

15) Em vista disso, verifica-se que a Lei nº 8.666/93 confere a Administração a prerrogativa de modificar unilateralmente o contrato administrativo, isto é, independentemente do consentimento do contratado, para melhor adequação às finalidades de interesse público, desde que apresentadas as devidas justificativas, respeitados os direitos do contratado e os limites impostos pela própria legislação para as alterações do quanto avençado.

16) A Administração deve justificar a pretendida alteração contratual com base em fatos reais, elementos sólidos que demonstrem objetivamente a real necessidade de se modificar a demanda inicialmente contratada. Assim os motivos a serem invocados como justificativas para a modificação contratual, por guardarem pertinência com as questões de ordem técnica e administrativa, são estranhos às análises desta Assessoria Jurídica, devendo ser juntado aos autos a documentação correlata.

17) Nesta senda, deverá ser adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser fundamentadas em estudos técnicos pertinentes, bem assim caracterizar



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações (Acórdão nº 2.727/2008-TCU-1ª Câmara).

18) Destaca-se que para o adequado cumprimento do requisito da alínea “b”, é necessário demonstrar que a necessidade de acréscimo do objeto decorre de fato superveniente, ou de conhecimento superveniente, esclarecendo-se as razões pelas quais as quantidades estimadas ou as soluções técnicas, inicialmente projetadas, não se mostraram suficiente para a consecução do objeto pactuado.

19) Destarte, que a doutrina e a jurisprudência da Corte de Contas tem interpretado a previsão legal no sentido de preservar o princípio da licitação, preconizando que as alterações contratuais somente devem ter lugar em casos de detecção superveniente da respectiva necessidade da Administração, desde que não impliquem mudanças substanciais a ponto de alterar qualitativa ou quantitativamente o objeto, culminando em sua descaracterização, e ressalvada a responsabilidade por eventual desídia na fase de planejamento.

20) A jurisprudência do TCU, por seu turno, adota parâmetros similares, sujeitando as solicitações de modificação contratual à superveniência de fato relevante, justificado objetivamente, como se depreende dos seguintes julgados:

ACÓRDÃO 2619/2019 - PLENÁRIO

“Nesse sentido convém observar que é pacífica a jurisprudência do TCU no sentido de que as modificações do projeto licitado devam ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a justificativa das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deve estar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações.”

INFORMATIVO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS Nº 368/2019

“2. É irregular a alteração contratual para incluir, no instrumento pactuado, serviços já previstos no edital como obrigação da futura contratada, mas que foram omitidos na planilha orçamentária da obra. Só se admite alteração, quantitativa ou qualitativa, decorrente de fato superveniente à celebração do contrato, e desde que haja interesse público no aditamento.”

21) Vale deixar claro, que as falhas de planejamento constituem problema relevante e generalizado na Administração Pública, daí a preocupação redobrada em demandar justificativa expressa e objetiva para as propostas de alteração dos contratos administrativos, para que não mascarem erros do próprio órgão público, mas, ao contrário, reflitam necessidades supervenientes e impassíveis de previsão.

22) Insta consignar, novamente, que seja por vontade unilateral da Administração ou por acordo entre as 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 contratos públicos sejam pactuados com base no projeto básico consistente e fundamentado nos estudos prévios à elaboração do edital.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

23) Por conseguinte, o §1º do dispositivo supracitado dispõe que qualquer que seja a espécie de alteração pretendida, deverá se limitar, a princípio, a 25% do valor inicial atualizado do contrato e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, a 50% para os seus acréscimos.

24) Salienta-se que, como regra, é considerada vencedora de um processo licitatório a empresa que apresenta o menor preço, o qual deverá ser inferior ao valor de referência. A diferença entre tais quantias é denominado deságio.

25) Logo, quando da realização de um aditivo contratual para acréscimo de itens/serviços, deve ser considerado, para fins de precificação, o deságio, qual seja o percentual de diferença entre a proposta vencedora e o preço de referência. Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

9.2.2. em caso de necessidade de celebração de termos aditivos em contratos de obras públicas, deve ser observado o disposto nos arts. 14 e 15 do Decreto 7.983/2013, sendo necessário, para tanto, que se realize análise da planilha confrontando a situação antes e depois do aditivo pretendido para averiguar quanto à eventual redução no percentual do desconto originalmente concedido; (Acórdão nº 2699/2019 – Plenário)

26) Em se realizando aditivo contratual para inclusão de novos serviços ou itens, o preço desses deve ser calculado considerando o custo de referência, subtraindo-se a diferença percentual entre o valor do orçamento-base e o valor global do contrato. Busca-se, em síntese, garantir que os novos itens/serviços sejam remunerados com o desconto obtido quando da licitação.

9.2.3. na hipótese de celebração de aditivos contratuais para a inclusão de novos serviços, tal qual consta na publicação "Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas" (TCU, 2014), o preço desses serviços deve ser calculado considerando o custo de referência e a taxa de BDI de referência especificada no orçamento-base da licitação, subtraindo desse preço de referência a diferença percentual entre o valor do orçamento-base e o valor global do contrato obtido na licitação, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a manutenção do percentual de desconto ofertado pelo contratado, em atendimento ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e aos arts. 14 e 15 do Decreto n. 7.983/2013; (Acórdão nº 2699/2019 – Plenário)

27) Considerando o exposto, deve o gestor certificar que, quanto aos itens/serviços a serem acrescidos, foi mantido o deságio (percentual de diferença entre o valor de referência e a proposta vencedora da licitação).

28) 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, com laudos, pareceres técnicos, entre outros.

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



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

“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 a mais adequadas. (...)”

30) No que concerne aos contratos decorrentes de licitações por itens/lotes, importa mencionar que a base de cálculo para eventuais alterações será o valor individual de cada um dos itens/lotes, isso porque esse tipo de certame enseja a celebração de contratos independentes entre si. Desse modo, as alterações a serem realizadas em contratos do gênero devem observar o limite do art. 65, §1º, da Lei Federal nº 8.666/93, e não podem ultrapassar os limites legais sobre o valor inicial ajustado para o item/lote.

31) Dessa forma, se estivermos diante de uma licitação cuja adjudicação se deu por itens, a base de cálculo para aplicação do limite percentual deverá ser o item. No entanto, se a adjudicação se deu por valor global, a base de cálculo será o valor total do contrato.

32) Sugere-se, portanto, neste caso concreto, que o gestor apresente uma justificativa razoável, bem como, ateste que foi observado o limite quantitativo de 25% previsto no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93. Recomenda-se também especificar a forma de cálculo adotada, considerando o acima exposto.

33) Sobre o detalhamento dos custos da alteração, de forma a demonstrar não extrapolar os limites legais e manter a equação econômico-financeira do contrato, recomenda-se à Administração, através de seu setor competente, avaliar se os valores dos itens a serem aditados são compatíveis com os do mercado, com apresentação de pesquisa de preço, comprovando, inclusive, se o aditamento será mais vantajoso para a Administração.

34) A pesquisa de preços para verificar a vantajosidade na contratação pública, precisa ocorrer antes de cada prorrogação contratual. Considerando a boa governança em compras públicas, contudo, sugere-se também a verificação de preços, em aditivo de acréscimo ou supressão quantitativa do objeto contratual. Logo, recomenda-se a realização de pesquisa de preços pelo órgão assessorado.

35) Insta consignar, que a assinatura de termos de aditamento pressupõe a ocorrência de fato superveniente, gerador da necessidade de se promover acréscimo ou supressão do objeto contratual.

36) Recomenda-se justificar, tecnicamente, a impossibilidade do conhecimento da necessidade, antes da contratação. A propósito:

g) adote, quando da celebração de termos de aditamento ao contrato, procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser fundamentadas em pesquisas de preços ou estudos técnicos pertinentes, bem assim caracterizar a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações; (Acórdão 2.727/2008-TCU-1º Câmara.

10386 – Contrato – Aditamento – Fato conhecido previamente pela Administração – Impossibilidade – Fato deve ser superveniente – TCU



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

O TCU, em sede de representação, reafirmou seu posicionamento no sentido de que eventuais acréscimos contratuais, além de devidamente justificados, devem ter como causa fatos supervenientes à assinatura do contrato. Na referida decisão, o Tribunal considerou indevida a celebração dos termos aditivos que resultaram em acréscimos de 25%, tendo em vista que “a demanda de projetos não implementados e o fim do Contrato nº 56/2006 já eram de conhecimento do órgão antes da realização do certame, sendo assente nessa Corte de Contas que os motivos capazes de ensejar o acréscimo devem ser supervenientes à assinatura do contrato”. No mesmo sentido, Acórdãos nºs 2.032/2009 e 172/2009, ambos do Plenário, 5.154/2009, da 2ª Câmara e 2.727/2008, da 1ª Câmara. (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 1.748/2011, Plenário, Rel. Min. José Jorge, DOU de 05.07.2011.)

37) Em relação aos aspectos de natureza técnica alheios à compreensão jurídica, parte-se da premissa de que os órgãos e servidores competentes para a sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários para analisá-los adequadamente. Igualmente, pressupõe-se que atuem em conformidade com suas atribuições e verifiquem a exatidão das informações constantes nos autos. Todavia, **necessário se faz recomendar o seguinte:**

→ **A necessidade de restar comprovada/demonstrada nos autos a ocorrência de fato ou de conhecimento superveniente, que justifique tecnicamente a alteração pretendida, esclarecendo-se as razões pelas quais as quantidades estimadas não se mostraram suficientes.**

→ **Que se realize uma pesquisa de preço para que se verifique a vantajosidade, bem como, seja apresentada a planilha de custos sobre cada item alterado/incluído, com parecer técnico por profissional habilitado e competente do órgão de assessorado.**

→ **O detalhamento dos custos da alteração, de forma a demonstrar não extrapolar os limites (percentuais) legais e manter a equação econômico-financeira do contrato, onde a Administração, através de seu setor competente, deverá avaliar se os valores dos itens a serem aditados são compatíveis com os do mercado, com apresentação de pesquisa de preço, comprovando, inclusive, se o aditamento será mais vantajoso para a Administração.**

→ **Que o gestor apresente justificativa, bem como, ateste que foi observado o limite quantitativo de 25% previsto no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93, devendo, também, especificar a forma de cálculo adotada, considerando o exposto ao longo deste parecer.**

→ **Que seja anexado aos autos a autorização da autoridade competente e que seja justificada, tecnicamente, a impossibilidade do conhecimento da necessidade antes da contratação**

→ **Que seja observado se a Contratada ainda mantém as condições que a tornaram habilitada e qualificada na ocasião da contratação, pela apresentação de certidões de regularidade fiscal e trabalhista e outras constantes do edital, devidamente regularizadas e atualizadas.**

→ **Que a Administração atente-se para o fato de que, caso já tenha sido formalizado outro aditivo de acréscimo de valor anteriormente, não será possível a celebração do aditamento em questão.**



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

38) Quanto a minuta do Termo Aditivo apresentada, a mesma se encontra alinhada com a Lei 8.666/93 e suas modificações seguintes e demais legislações correlatas.

3 – CONCLUSÃO:

Ressalve-se as competências e atribuições desta alçada jurídica, dentre as quais não se enquadram a elaboração ou verificação dos cálculos relacionados ao impacto do acréscimo pretendido sobre o valor do contrato ou a análise da justificativa apresentada, ato discricionário, da autoridade.

Deste modo, **OPINA-SE** pela possibilidade do acréscimo, desde que não tenha sido formalizado nenhum aditivo de acréscimo de valor anteriormente, e desde que sejam observadas/seguidas **todas as orientações e recomendações** delineadas ao longo deste parecer. **em especial as destacadas e sublinhadas no tópico 37**, não podendo ultrapassar o limite legal imposto pelo artigo 65, § 1º, da Lei 8.666/93, e, ainda, que sejam obedecidos os demais ditames legais expostos.

Por derradeiro, cumpre esclarecer que a presente análise se restringe aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros, bem como não é de sua competência apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que é reservado a discricionariedade do Administrador Público.

É o parecer, S.M.J.

Paragominas (PA), 29 de outubro de 2024.

Daniela Pantoja Araujo
Assistente Jurídico do Município