



# Prefeitura Municipal de Jacundá

## Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



### PARECER DA CONTROLADORIA INTERNA Nº 090/2022

Processo Licitatório: **A/2021-008-PMJ**

Modalidade: **ADESÃO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇO (CARONA)**

Objeto: **REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA PARA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E OU CORRETIVA, CONSERVAÇÃO E PEQUENOS REPAROS, EM PRÉDIO E ESPAÇOS PÚBLICOS DA PREFEITURA E FUNDOS MUNICIPAIS COM FORNECIMENTO DE PEÇAS, MATERIAIS E MÃO DE OBRA.**

Assunto: PEDIDO DE AUMENTO QUANTITATIVO AO CONTRATO 20220001 (CONSTRUTORA E TRANSPORTES GONÇALVES EIRELI) E AOS CONTRATOS 20220002 E 20220003 (CONSTRUTORA TRITTON SERVIÇOS E EMPREENDIMENTOS EIRELI, TODOS EM VIGÊNCIA ATÉ 31/12/2022.

A Controladoria Interna, representada pela Senhora Gabriela Zibetti, ocupante do Cargo em Provimento de Comissão de Controlador Interno do Poder Executivo do Município e Jacundá/PA, conforme Portaria nº 005/2021-GP, declara, para os devidos fins, junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, nos termos do art. 38, caput, a Lei nº 8.666/1993, que recebeu, em 24/10/2022, às 14h55min, o **Processo Licitatório nº A/2021-008-PMJ**, contendo em dois volumes, com folhas numeradas de 001 a 959, na modalidade **Adesão de Ata de Registro de Preço**, cujo objeto é o registro de preço para futura e eventual contratação de empresa para execução de serviços comuns de engenharia para manutenção preventiva e ou corretiva, conservação e pequenos reparos, em prédio e espaços públicos da Prefeitura e Fundos Municipais, com fornecimento de peças, materiais e mão de obra, para análise de **PEDIDO DE AUMENTO QUANTITATIVO (25%) DE CONTRATOS FIRMADOS COM AS EMPRESAS CONSTRUTORA E TRANSPORTES GONÇALVES EIRELI E CONSTRUTORA TRITTON SERVIÇOS EMPREENDIMENTOS EIRELI.**

#### 1. PRELIMINAR

Antes de se adentrar o mérito do presente Parecer, insta salientar que a condução da análise técnica desta Controladoria Interna encontra respaldo na Constituição



Federal em seu art. 74<sup>1</sup>, ratificada no artigo 71 da Constituição Estadual<sup>2</sup>, no art. 279 do Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios (Ato Nº 23, de 16 de dezembro de 2020)<sup>3</sup>, na Lei Municipal nº 2.383/2005 (art. 2º), e IN nº 22/2021-TCM/PA.

Neste sentido, cabe ressalva à responsabilidade solidária do Controle Interno, só haverá responsabilização quando conhecendo a ilegalidade ou irregularidade não as informar ao Tribunal de Contas ao qual está vinculado, ferindo assim a atribuição constitucional de apoiar o Controle Externo.

Destaca-se que o Controlador Interno não é ordenador de despesas, sendo esta atribuição restrita ao gestor.

Assim, em razão do processo licitatório, em análise, implicar em realização de despesas, segue manifestação da Controladoria Interna.

## **2. DOCUMENTOS ANEXADOS NO PROCESSO**

I. Documentos anteriores ao pedido em análise neste parecer, fls. 001/946;

---

<sup>1</sup> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. ...

<sup>2</sup> Art. 71. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

<sup>3</sup> Art. 279. Entende-se por Sistema de Controle Interno o conjunto de atividades de controle exercidas no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo Municipais, incluindo a administração direta e indireta, de forma integrada, compreendendo, particularmente, o controle: I - do cumprimento dos programas, metas e orçamentos e a observância da legislação e normas que orientam a atividade específica da unidade controlada, exercido diretamente pelos diversos níveis de chefia; II - da observância da legislação e normas gerais que regulam as atividades auxiliares, exercidas pelas diversas unidades da estrutura organizacional; III - do uso e guarda dos bens pertencentes ao ente municipal, exercido pelos órgãos próprios; IV - orçamentário e financeiro das receitas, exercido pelos órgãos dos Sistemas de Planejamento e Orçamento e de Contabilidade e Finanças; V - da eficiência da Administração Pública e a observância dos dispositivos constitucionais e legais, exercido pela própria unidade de Controle Interno. Parágrafo único. Os poderes e órgãos referidos no *caput* deste artigo deverão observar as disposições deste Regimento e as normas de padronização de procedimentos e rotinas estabelecidas no âmbito de cada poder ou órgão.



# Prefeitura Municipal de Jacundá

## Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



II. Ofício nº 315/2022-GP, de 03/10/2022, endereçado ao Diretor do Departamento de Contratos e Licitação, solicitando alteração do valor dos contratos 20220001, 20220002 e 20220003, para majoração de quantitativo de 25% (vinte e cinco por cento), face à necessidade de manutenção e preservação dos prédios públicos para continuidade dos serviços públicos, fls. 947/948;

III. Despacho de envio de autos à Assessoria Contábil, firmado pelo Diretor de Contratos e Licitação, Izaac Scheidegger Emerique, em 04/10/2022, fls. 949;

IV. Declaração de Disponibilidade Orçamentária e Financeira, firmada pelo Assessor Contábil, Jorge Luís de Oliveira (CRC 012932/O-5), em 04/10/2022, informando a existência de dotação orçamentária, prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA/2022), **condicionada à abertura de crédito adicional suplementar**, fls. 950:

- Unidade Gestora: **PREFEITURA MUNICIPAL DE JACUNDÁ – PMJ**
  - Unidade Orçamentária: Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Serviços Urbanos
  - Funcional Programática: 04.451.0009.1.003 – Próprios Públicos (Reforma, Ampliação e Construções)
  - Categoria Econômica: 3.3.90.39.00 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
  - Subelemento: 3.3.90.39.16 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis
  - Fonte de Recurso: 17090000 (Transferência da União | Recursos Hídricos)
  
- Unidade Gestora: **FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - FME**
  - Unidade Orçamentária: Secretaria Municipal de Educação
  - Funcional Programática: 12.122.0002.2.028 – Secretaria Municipal de Educação (Atividade Administrativa)
  - Categoria Econômica: 3.3.90.39.00 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
  - Subelemento: 3.3.90.39.16 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis
  - Fonte de Recurso: 15001001 (Receita de Impostos e Transf. - Educação)
  
  - Unidade Orçamentária: Secretaria Municipal de Educação
  - Funcional Programática: 12.122.0002.2.035 – Manutenção dos Centros Educacionais Infantil e Creches
  - Categoria Econômica: 3.3.90.39.00 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
  - Subelemento: 3.3.90.39.16 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis
  - Fonte de Recurso: 15001001 (Receita de Impostos e Transf. - Educação)
  
  - Unidade Orçamentária: Secretaria Municipal de Educação
  - Funcional Programática: 12.122.0002.2.036 – Manutenção das Escolas Municipais



# Prefeitura Municipal de Jacundá

## Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



- Categoria Econômica: 3.3.90.39.00 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
- Subelemento: 3.3.90.39.16 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis
- Fonte de Recurso: 15420000 (Transf. do FUNDEB 30%- Educação – Complementação VAAT)
- 
- Unidade Orçamentária: FUNDEB
- Funcional Programática: 12.361.0010.2043 – FUNDEB – 30% (Ma nut. e Melhoramento)
- Categoria Econômica: 3.3.90.39.00 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
- Subelemento: 3.3.90.39.16 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis
- Fonte de Recurso: 15410000 (Transf. do FUNDEB 30% - Complem. VAAF)
- 
- Unidade Orçamentária: FUNDEB
- Funcional Programática: 12.361.0010.2.134 – Manutenção da Educ. Básica – Precatórios - FUNDEEF
- Categoria Econômica: 3.3.90.39.00 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
- Subelemento: 3.3.90.39.16 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis
- Fonte de Recurso: 15000000 (Recursos não vinculados de impostos)
- **Unidade Gestora: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE - FMS**
  - Unidade Orçamentária: Secretaria Municipal Saúde
  - Funcional Programática: 10.12.0002.2.057 – Atividades Administrativas – Sec. de Saúde
  - Categoria Econômica: 3.3.90.39.00 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
  - Subelemento: 3.3.90.39.16 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis
  - Fonte de Recurso: 15001002 (Receita de Impostos e Transf. Saúde)
  - 
  - Unidade Orçamentária: Secretaria Municipal Saúde
  - Funcional Programática: 10.301.0009.1.083 – Construção, Reforma e Ampliação ESF/UBS
  - Categoria Econômica: 3.3.90.39.00 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
  - Subelemento: 3.3.90.39.16 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis
  - Fonte de Recurso: 16010000 (Transferência SUS Bloco de Estruturação)
- **Unidade Gestora: FUNCIONAL MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - FMAS**
  - Unidade Orçamentária: Secretaria Municipal de Assistência Social
  - Funcional Programática: 08.122.0002.2.066 – Sec. Mun. de Assistência Social (Atividade Administrativas)
  - Categoria Econômica: 3.3.90.39.00 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
  - Subelemento: 3.3.90.39.16 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis
  - Fonte de Recurso: 15000000 (Recursos não vinculados de impostos)



- Unidade Gestora: **FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - FMMA**
  - Unidade Orçamentária: Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo
  - Funcional Programática: 18.122.0002.2.073 – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo (Atividade Administrativa)
  - Categoria Econômica: 3.3.90.39.00 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
  - Subelemento: 3.3.90.39.16 – Manutenção e Conservação de Bens Imóveis
  - Fonte de Recurso: 15000000 (Recursos não vinculados de impostos)

V. Despacho de envio de autos à Assessoria Jurídica, firmado pelo Presidente da CPL, Izaak Scheidegger Emerique, em 05/10/2022, fls. 952;

VI. Parecer jurídico nº 0193/2022-GP, firmado em 17/10/2022, pelo Doutor Ezequias Mendes Maciel (OAB/PA 16.567), que, após relatório dos autos e fundação legal que possibilita o aditivo de quantitativo (art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993). Assevera sobre a forma de cálculo de acréscimo, no limite máximo de 25% do valor inicial ajustado para item/lote. Ao final, opina favoravelmente pelo aditivo de quantitativo ao Contrato 20220224. E, recomenda (fls. 953/957):

- a) Remessa à Controladoria Interna para emissão de parecer;
- b) Acoste justificativa e autorização; e
- c) Publicação na forma legal;

VII. Autorização de Aditivo de Quantitativo aos Contrato 20220001, 20220002 e 20220003, firmado pelo Prefeito, Itonir Aparecido Tavares, em 18/10/2022, fls. 958;

VIII. Despacho de envio de autos à Controladoria Interna, firmado pelo Presidente da CPL, Izaak Scheidegger Emerique, em 19/10/2022, fls. 959;

É o relatório.

### **3. ANÁLISE DO MÉRITO DOS PEDIDOS**

Trata-se o presente parecer de análise do pedido de aditivo ao contrato nº 20220001, firmado pelo Fundo Municipal de Educação – FME e pela empresa CONSTRUTORA E TRANSPORTES GONÇALVES EIRELI (CNPJ nº \*\*.173.858/0001-\*\*, Tucuruí/PA, porte EPP); ao contrato nº 20220002, firmado pela Prefeitura Municipal de Jacundá – PMJ e pela empresa CONSTRUTORA TRITTON SERVIÇOS E



EMPREENDEMENTOS EIRELI (CNPJ nº \*\*.492.002/0001-\*\*, Cametá/PA, porte EPP); e ao contrato nº 20220003, firmado pelo Municipal de Saúde – FMS e pela empresa CONSTRUTORA TRITTON SERVIÇOS E EMPREENDEMENTOS EIRELI (CNPJ nº \*\*.492.002/0001-\*\*, Cametá/PA, porte EPP).

### **3.1 PEDIDO DE ADITIVO PARA AUMENTO QUANTITATIVO**

#### **3.1.1 Da Supremacia e Indisponibilidade do Interesse Público**

É sabido que imperam, no Direito Administrativo, os *princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público*, bem analisado por Celso Bandeira de Melo:

*A supremacia do interesse público sobre o privado trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento desse último.*

*É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados.*

*No campo da Administração, deste princípio procedem as seguintes consequências ou princípios subordinados:*

a) *posição privilegiada do órgão encarregado de zelar pelo interesse público e de exprimi-lo, nas relações com os particulares.*

b) *posição de supremacia do órgão nas mesmas relações.*

(...)

c) *Indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos.*

*A indisponibilidade do interesse público significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público -, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuser a intentio legis. Diversamente dos direitos de defesa, mediante os quais se cuida de preservar e proteger determinada posição (conservação de uma situação existente), os direitos sociais de natureza positiva (prestacional) pressupõem seja criada ou colocada à disposição a prestação que constitui seu objeto, já que objetivam a realização da igualdade material, no sentido de garantirem a participação do povo na distribuição pública de bens materiais e imateriais”<sup>4</sup>.*

Para que a Administração possa exercer com eficiência a tutela deste interesse (interesse público), é preciso que seja dotada de instrumentos aptos a atingir esse

---

<sup>4</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 21ª Ed. Malheiros, São Paulo, 2006. Pg. 66/70.



objetivo, garantindo-lhe prerrogativas capazes de colocá-la em posição de superioridade, em face daquele que tutela um interesse sem esse adjetivo.

É neste cenário que, no âmbito dos contratos administrativos, encontram-se as cláusulas exorbitantes (ou cláusulas de privilégio) que *são as prerrogativas especiais conferidas à Administração na relação do contrato administrativo em virtude de sua posição de supremacia em relação à parte contratada*<sup>5</sup>, previstas no art. 58 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindí-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar a punição administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

Dentre estas prerrogativas, o inciso I do art. 58 traz o poder conferido à Administração de modificar os contratos unilateralmente para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado.

Nas alíneas do artigo 65, I, da Lei 8.666/1993, são elencadas as diferentes espécies de alterações unilaterais dos contratos administrativos, denominadas de: qualitativas e quantitativas.

### **3.1.2 Das alterações qualitativas e quantitativas dos contratos administrativos (distinções)<sup>6</sup>**

A deflagração de um procedimento licitatório com vista à assinatura de um contrato administrativo deve estar estimada numa fase inicial de planejamento, na qual à

---

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. São Paulo, Atlas, 2014. Pg 193.

<sup>6</sup> <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/44273/alteracoes-qualitativas-e-quantitativas-dos-contratos-administrativos-distincoes> - acesso em 03/08//2022.



# Prefeitura Municipal de Jacundá

## Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



Administração, com base em estudos e pesquisas, diante de projetos e memoriais descritivos, estimará o melhor modo de executar uma obra ou serviço, e determinará quanto custará aos cofres públicos.

Por meio de um planejamento adequado, detalhado, e bem executado, evita-se dispêndios desnecessários ao erário, imprimindo-se economicidade às contratações públicas.

Em vários de seus preceitos, a Lei 8.666/93 reflete a relevância acima descrita. Basta ler os seguintes dispositivos: o artigo 6º, IX e X, dispõem acerca do projeto básico e executivo; o artigo 7º e seus parágrafos, ao descrever as etapas a serem observadas nas licitações de obras e serviços, exigem para seu prosseguimento que haja projeto básico e orçamento detalhado em planilhas; o artigo 14 determina que nas compras haja adequada caracterização do objeto, e indicação dos recursos orçamentários; o artigo 40, I, §2º, I e II, estabelece como obrigatório que se indique no edital o objeto licitado, em descrição sucinta e clara, dele fazendo parte, como anexos, o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos, assim como orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; e, por fim, cita-se o artigo 55, que estabelece como cláusula necessária de todo contrato, dentre outras, a que estabeleça o objeto e seus elementos característicos.

A despeito da necessidade de um planejamento adequado, na prática administrativa, não raras são as situações em que, após assinatura e início da execução de um contrato, verifica-se a impossibilidade de continuar sua execução tal como planejado, recomendando alterações para que o objeto possa ser concretizado.

Como visto, no direito administrativo, em razão da supremacia e indisponibilidade do interesse público que norteia as relações administrativas, tem-se uma relação de verticalidade, ocupando uma das partes posição de vantajosidade.

Tal posição permite à Administração alterar unilateralmente os contratos administrativos, mesmo não havendo aquiescência do particular. Tem-se, em verdade, um poder institucionalizado de alteração dos ajustes, delegado à pessoa jurídica de direito público.



Se de um lado garante-se a Administração o poder de alterar unilateralmente os contratos, de outro, lembra-se que vigora no direito administrativo o **princípio da legalidade**.

Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>7</sup>:

*(...) o **princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis**. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.*

*Michel Stassinopoulos, em fórmula sintética e feliz, esclarece que, além de não poder atuar contra legem ou praeter legem, a Administração só pode agir secundum legem.*

*(...)*

*Nos termos do art. 5º, II, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Aí não se diz “em virtude de” decreto, regulamento, resolução, portaria ou quejandos. Diz-se “em virtude de lei”. Logo, **a Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja**. Vale dizer, não lhe é possível expedir regulamento, instrução, resolução, portaria ou seja lá que ato for para coar a liberdade dos administrados, salvo se em lei já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar.*

Assim, à Administração, ao contrário do particular, não é dado fazer tudo o que a lei não veda, mas somente aquilo que estiver expressamente autorizado no diploma normativo. **É na lei que o intérprete deve buscar a forma e os limites em que a alteração unilateral pela Administração terá abrigo no âmbito das contratações públicas.**

Desta forma, para alteração dos contratos administrativos, deve ser observado o artigo 65 da Lei 8.666/93:

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;

**II - por acordo das partes:**

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a

<sup>7</sup> DE MELLO, Celso Antônio Bandeira, Curso de Direito Administrativo, 21ª ed., São Paulo, 2006, ed. Malheiros, pgs 94-98.



# Prefeitura Municipal de Jacundá

## Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 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: - (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

I - (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo.

§ 4º No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

§ 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

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

§ 7º (VETADO)

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

Na leitura do artigo 65, observa-se que são elencadas as diferentes hipóteses de alterações nos contratos administrativos, sejam elas unilaterais (inciso I) ou consensuais (inciso II). A redação do inciso I, de forma didática e sistemática, diferencia nas suas alíneas as diferentes hipóteses de alterações unilaterais dos contratos administrativos.

Assim, no inciso I, alínea “a”, autoriza-se a alteração contratual, pela administração, quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos. Trata-se da alteração dita **qualitativa**.



De outro norte, na alínea “b” do mesmo inciso, autoriza-se que a Administração altere o contrato quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos pela lei. Nesse caso, trata-se da alteração dita **quantitativa**.

Marçal Justen Filho<sup>8</sup> diferencia as espécies nos seguintes termos:

*7) 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*

<sup>8</sup> Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10ª ed. São Paulo: Dialética, 2004, fls. 525/526.



# Prefeitura Municipal de Jacundá

## Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



*obrigatoriamente acrescentar 25% do preço; Em uma economia de escala, a redução ou o acréscimo nas quantidades podem não ser acompanhados de variações proporcionais e equivalentes no preço. Portanto, o particular tem direito de exigir elevação no preço unitário quando forem reduzidas as quantidades desde que demonstre que a alteração do seu preço de custo. Por igual, a Administração pode impor a redução do preço unitário quando o acréscimo reduzir o custo.*

Nada obstante as importantes colocações do autor, diferenciando as espécies de alteração unilateral, na praxe administrativa essa distinção nem sempre é facilmente perceptível ao intérprete. Por vezes, há uma linha tênue que separa os institutos, exigindo acuidade na análise do caso concreto.

Por conta disso, buscando aportar maior praticidade no cotejo entre os institutos, é de grande valia os critérios trazidos pelo Tribunal de Contas da União no julgamento do Acórdão nº 215/1999-plenário<sup>9</sup>:

### DECISÃO

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, § 2º da Lei nº 8.443/92, e no art. 216, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, responder à Consulta formulada pelo ex-Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, nos seguintes termos:

a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

<sup>9</sup> <https://www.tcu.gov.br/acordaoslegados/1999/Plenario/DC-1999-000215-JAM-PL.pdf>



# Prefeitura Municipal de Jacundá

## Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



- III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;
- IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;
- V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;
- VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;

...

Naquela ocasião, valendo-se do ensinamento de Eros Roberto Grau, o Tribunal exemplificou, de modo didático, a diferença entre alteração qualitativa e quantitativa tomando como exemplo a pavimentação de 100 quilômetros de uma rodovia.

Explicou o Tribunal, em suma, que se o objeto contratado é a pavimentação de 100 quilômetros de uma rodovia, e, por determinado motivo (a fim de atingir o interesse público), a Administração resolve pavimentar mais 10 quilômetros dessa rodovia, nesse caso, tem-se uma alteração quantitativa. Altera-se a dimensão do objeto contratado (o qual, no caso, é acrescido).

Por outro lado, se durante a fase de planejamento a Administração previu que para executar a pavimentação de 100 quilômetros da rodovia eram necessários 1.000m<sup>3</sup> de terraplanagem, mas, por circunstâncias supervenientes, constatou-se que seriam necessários 1.200m<sup>3</sup> (para a realização dos mesmos 100 quilômetros de rodovia), tem-se, nesse caso, uma alteração qualitativa.

Desta explanação se extrai que a alteração qualitativa é uma condicionante para realização do próprio objeto contratado. Ela não serve como mecanismo para crescer ou diminuir o objeto inicialmente previsto, mas como instrumento para que ele possa ser atingido.

Já a alteração quantitativa, a seu turno, constitui alteração no próprio objeto contratado, crescendo-o ou diminuindo-o. Se não realizada, o objeto inicialmente ajustado será concluído, mas nos moldes delineados no escopo originalmente planejado.



Nesse sentido, é o entendimento cunhado pelo Tribunal de Contas da União na decisão já citada:

*Contudo, nas modificações quantitativas, a dimensão do objeto pode ser modificada dentro dos limites previstos no § 1.º do art. 65 da Lei 8.666/93, isto é, pode ser adquirida uma quantidade de bicicletas maior do que o originalmente previsto, desde que o acréscimo, em valor, não ultrapasse 25% do valor inicial atualizado do contrato. As alterações qualitativas, por sua vez, decorrem de modificações necessárias ou convenientes nas quantidades de obras ou serviços sem, entretanto, implicarem mudanças no objeto contratual, seja em natureza ou dimensão.*

(...)

*Além de consensuais, sustentamos que tais alterações devem ser necessariamente qualitativas. Estas, diferentemente das Quantitativas - que não configuram embaraços à execução do objeto como inicialmente avençado -, ou são imprescindíveis ou viabilizam a realização do objeto.*

*Sem a implementação das modificações qualitativas não há objeto e, por conseguinte, não há a satisfação do interesse público primário que determinou a celebração do contrato. Relembrando o exemplo de alterações qualitativas que aduzimos, verifica-se que, sem o acréscimo dos serviços de terraplanagem, não seria possível a realização dos 100km de pavimentação.*

*Distinta é a situação, quando a modificação contratual visa a aumentar a extensão da via de 100 para 150km - alteração quantitativa. Nesse caso, a não-alteração do contrato não impede a realização do interesse público que determinou a sua celebração, pelo menos parcialmente, uma vez que não configura óbice à execução dos 100km da via, inicialmente contratados.*

***Alterações qualitativas são também aquelas decorrentes de modificações de projeto ou de especificações, para melhor adequação técnica aos objetivos da Administração (art. 65, I, a). Objetivo da Administração é a satisfação do interesse público.***

*A modificação do projeto ou especificação pode ser necessária independentemente de o fato motivador ser superveniente ou de conhecimento superveniente. Tal fato, comungando a opinião de ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL (ob. cit., pp. 128/129), pode ser um 'fato da natureza quanto outro', desde que extrínsecos à relação contratual, pode ser, ainda, o 'domínio de nova tecnologia mais avançada' ou a 'disponibilidade de equipamentos tecnicamente mais aperfeiçoados'.*

### 3.1.3 Da análise do pedido de aumento quantitativo

Conforme se observa nos autos, o contrato nº 20220001, foi firmado pelo Fundo Municipal de Educação – FME e pela empresa CONSTRUTORA E TRANSPORTES GONÇALVES EIRELI (CNPJ nº \*\*.173.858/0001-\*\*, Tucuruí/PA, porte EPP), com vigência



# Prefeitura Municipal de Jacundá Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



de 04/01/2022 a 31/12/2022, no valor global de R\$4.075.081,58, inserido no Mural de Licitação do TCM/PA<sup>10</sup> -<sup>11</sup>-<sup>12</sup>.

O contrato nº 20220002 foi firmado pela Prefeitura Municipal de Jacundá – PMJ e pela a empresa CONSTRUTORA TRITTON SERVIÇOS E EMPREENDIMENTOS EIRELI (CNPJ nº \*\*.492.002/0001-\*\*, Cametá/PA, porte EPP), com vigência de 04/01/2022 a 31/12/2022, no valor global de R\$2.818.589,50, inserido no Mural de Licitação do TCM/PA<sup>13</sup> -<sup>14</sup>.

O contrato nº 20220003, firmado pelo Municipal de Saúde – FMS, com a empresa CONSTRUTORA TRITTON SERVIÇOS E EMPREENDIMENTOS EIRELI (CNPJ nº \*\*.492.002/0001-\*\*, Cametá/PA, porte EPP), com vigência de 04/01/2022 a 31/12/2022, no valor global de R\$3.983.155,24, inserido no Mural de Licitação do TCM/PA<sup>15</sup> -<sup>16</sup>.

Observe-se a tabela 1:

Tabela 1: Relação de Contratos e Aditivos

| INSTRUMENTO | DATA ASSINATURA | FIM DA VIGÊNCIA | TIPO              | VALOR ATUALIZADO |
|-------------|-----------------|-----------------|-------------------|------------------|
| 20220001    | 04/01/2022      | 31/12/2022      | Contrato original | R\$4.075.081,58  |
| 20220002    | 04/01/2022      | 31/12/2022      | Contrato original | R\$2.818.589,90  |
| 20220003    | 04/01/2022      | 31/12/2022      | Contrato original | R\$3.983.155,24  |

Fonte: PL A/2021-008-PMJ

<sup>10</sup> **CÓDIGO DE BARRAS PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS -**  
012130574093380010020226000036681583220104010008

<sup>11</sup> Não consta publicação do extrato de contrato nº 20220001.

<sup>12</sup> Não consta publicação do PL A/2021-008 no portal da transparência (<https://jacunda.pa.gov.br/c/publicacoes/licitacoes/>).

<sup>13</sup> **CÓDIGO DE BARRAS PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS -**  
041552253324380010020226000036681609220104010008

<sup>14</sup> Não consta publicação do extrato de contrato nº 20220002.

<sup>15</sup> **CÓDIGO DE BARRAS PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS -**  
029996165006380010020226000036681625220104010008

<sup>16</sup> Não consta publicação do extrato de contrato nº 20220003.



Não constam dos autos relatórios de monitoramento e avaliação da execução contratual, firmado pelo Fiscal do Contrato. Portanto, não há informações suficientes para esta Controladoria Interna manifestar-se quanto à execução contratual, e a consequente manifestação da motivação do pedido em análise.

De igual forma, não foi apresentada planilha de cálculo da majoração do quantitativo, e consequente aumento do valor.

Vale lembrar que para a alteração contratual para modificação do valor, em razão do aumento quantitativo do objeto, prevista no art. 65, I, alínea “b”, é uma prerrogativa da Administração Pública.

Em caso de aumento quantitativo, devem ser observados os limites estabelecidos no §1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, quais sejam: limite de **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, conforme tabela 2:

Tabela 2: Limites para acréscimo do valor atualizados dos contratos

| INSTRUMENTO                           | VALOR           | LIMITE DE 25% DO VALOR ORIGINAL ATUALIZADO DO CONTRATO |
|---------------------------------------|-----------------|--|
| Valor Atualizado do Contrato 20220001 | R\$4.075.081,58 | R\$1.018.770,39  |
| Valor Atualizado do Contrato 20220002 | R\$2.818.589,90 | R\$704.647,47  |
| Valor Atualizado do Contrato 2022000c | R\$3.983.155,24 | R\$995.788,81  |

Fonte: PL A/2021-008-PMJ

#### 4. CONCLUSÃO

Os autos deste processo (A/2021-008-PMJ) vieram à Controladoria Interna para análise de pedido de alteração do valor do contrato, em razão de majoração do objeto, com parecer técnico jurídico favorável.

Cumpre elucidar que a análise neste parecer se restringiu à verificação dos requisitos formais e os riscos quanto aos pedidos.



# Prefeitura Municipal de Jacundá

## Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



Destaca-se que a manifestação está baseada, exclusivamente, nos elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo ora analisado, não sendo possível adentrar na análise de conveniência e oportunidade do ato praticado, tampouco se manifestar, neste momento, sobre os impactos orçamentários-financeiros, assim legalmente impostos.

Diante do exposto, ressalta-se a necessidade de se ater às seguintes **recomendações** antes do envio dos autos para decisão da autoridade competente para decisão:

**4.1** Acoste-se aos autos a comprovação de publicação dos extratos dos contratos 20220001, 20220002 e 20220003;

**4.2** Certifique-se a inserção do PL A/2022-008-PMJ no portal da transparência;

**4.3** Notifique-se o Fiscal do Contrato a apresentar relatório de monitoramento da execução dos contratos 20220001, 20220002 e 20220003;

**4.4** Com relação ao pedido de alteração do valor do contrato, por majoração de objeto, seja demonstrado pelos órgãos demandantes (FME, PMJ e FMS) a motivação e o interesse público do referido aditivo, acostando-se planilha de cálculo da majoração por item (art. 65, I, b, da Lei nº 8.666/1993), observando-se o limite de 25% do valor inicial atualizado (tabela 2), conforme previsto no §1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993;

**4.4** Encaminhe-se autos para decisão da autoridade competente, quanto à autorização fundamentada para aditivo de prorrogação de prazo e de aumento de valor, em razão de majoração do objeto, avaliando os riscos apontados neste parecer;

**4.5** Após publicação do extrato de termo aditivo, e respectiva inserção no Mural de Licitações do TCM/PA, e no Portal da Transparência, bem como os Pareceres Jurídicos e de Controle Interno.

Desta forma observa-se que papel da Controladoria Interna é contribuir para a gestão dos riscos da decisão da Autoridade Competente. Logo, a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, portanto, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual tem a competência para decidir quanto a



# Prefeitura Municipal de Jacundá

## Poder Executivo

CNPJ: 05.854.633/0001-80



melhor aplicação do princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público, na aplicação das prerrogativas da Administração Pública face ao princípio da boa-fé contratual.

Reitera-se as assertivas constantes do Parecer da Controladoria Interna constante nestes autos.

Por derradeiro, ressalta-se que a discricionariedade, conferida pela Lei nº 8.666/1993, à Autoridade Competente para tomada de decisão tem como finalidade a busca da solução mais vantajosa para a Administração Pública, respeitando-se a supremacia e indisponibilidade do interesse público, e demais princípios que regem a Administração Pública (CRFB/88, art. 37, caput) e regras legais aplicáveis ao caso.

Jacundá/PA, 27 de outubro de 2022.

**Gabriela Zibetti**  
Controlador Interno  
Portaria nº 005/2021-GP