



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

PARECER JURÍDICO N. 145/2018

PROCESSO N. 00005740A/2018

INTERESSADO: DEOC/SEURB

ASSUNTO: ADITIVO DE VALOR – EPEC ENGENHARIA LTDA – CONTRATO N. 05/2014 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CONSTRUÇÃO DA UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO – UPA JURUNAS.

1

Temos para análise deste NSEAJ, Consultoria sobre o pleito formulado pelo Departamento de Obras Civas (DEOC), desta Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB), no sentido de que seja **aditado o Contrato nº N. 05/2014 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CONSTRUÇÃO DA UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO – UPA JURUNAS.**

É o breve relatório. Passamos à análise jurídica.

O presente PARECER trata da possibilidade de se aditar contrato administrativo decorrente de licitação na modalidade CONCORRÊNCIA PÚBLICA, fundada nos arts. 22, §1º e 23, inciso I, alínea “c”, da Lei nº 8.666/93, visando acréscimo quantitativo superior ao limite de 25% estabelecido pelo § 1º do art. 65 do mesmo diploma legal, bem como para prorrogação do prazo do contrato dentro do que preceitua o estabelecido pelo art.57, § 1º, I e II.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

Dispõe o art. 57, § 1º, I e II, da Lei n.º 8.666/93, a qual institui normas para licitações e contratos da Administração Pública,

"Art.57. A duração dos contratos regidos por essa Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, excetos quando relativos:

2

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

I – Alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II – Superveniência de fato imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato".

Em matéria de alterações contratuais, o entendimento doutrinário é no sentido de que os contratos administrativos podem ser alterados unilateral ou bilateralmente. A alteração unilateral ocorrerá – por força da prerrogativa da Administração, que atua com supremacia, excepcionando a norma fundamental da imutabilidade dos contratos – quando for necessária a modificação do valor pactuado em razão do acréscimo ou diminuição quantitativa do seu objeto, nos



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

limites permitidos pela lei, em sintonia com a ordem do inciso I do art. 58 da Lei nº 8.666/93.

Nessa hipótese, o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, esses acréscimos ou supressões. Tais limites estão especificados no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, que estipula que, em se tratando de obras, serviços ou compras, o acréscimo ou a diminuição poderá atingir até 25% do valor inicial atualizado do contrato. Confira-se a dicção do mencionado dispositivo legal:

“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.”

Interpretando de forma conjunta a alínea “b” do inciso I do art. 65 da Lei nº 8.666/93 com o § 1º do mesmo artigo, tem-se que os seguintes elementos



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

conformam o núcleo da hipótese normativa da alteração unilateral quantitativa: a) modificação do valor contratual, decorrente do acréscimo ou supressão do quantitativo do objeto; b) limite máximo de 25% do valor inicial atualizado do contrato, no caso de acréscimo ou supressão de serviços, mantidas as demais condições do contrato; c) superveniência de motivo justificador da alteração contratual, evidenciado pela Administração.

4

Nesse passo, tem-se que, a princípio, o aditamento ora em estudo encontraria óbice na Lei de Licitações e Contratos pelo fato de contemplar acréscimo em patamar superior ao limite legal de 25% do valor inicial atualizado do contrato.

Contudo, importa ressaltar que o Tribunal de Contas da União (TCU), na Decisão Plenária nº 215/99, firmou o entendimento de ser facultado à Administração, nas alterações contratuais, ultrapassar os limites fixados no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, desde que satisfeita uma série de requisitos. Vejamos:

A Decisão 215/1999-TCU-Plenário, proferida em caráter normativo, teve o seu teor e alcance convalidados pela publicação do Tribunal de Contas da União (TCU), intitulada Licitações & Contratos, Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª Edição - Revista, Atualizada e Ampliada, em 2010. p. 801-802, conforme segue:

Alteração dos Contratos

Contrato firmado entre as partes pode ser alterado nos casos previstos no art. 65 da Lei no 8.666/1993, desde que haja interesse da Administração e satisfação do interesse público. Para que as



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

modificações sejam consideradas válidas, devem ser justificadas por escrito e previamente autorizadas pela autoridade competente para celebrar o contrato.

Alterações podem ser unilaterais, quando feitas exclusivamente pela Administração, ou por acordo entre a Administração e o contratado.

5

Alteração unilateral pode ocorrer nas seguintes situações:

- alteração qualitativa: quando a Administração necessitar modificar o projeto ou as especificações para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- veja os requisitos para alterações qualitativas na Decisão 215/1999 Plenário, parte das deliberações que integram o título “Acréscimo ou Supressão” deste manual; (g.n).
- alteração quantitativa: quando for necessária a modificação do valor do contrato em razão de acréscimo ou diminuição nos quantitativos do objeto;
- essa modificação está restrita aos limites permitidos no art. 65, § 1º, da Lei no 8.666/1993, conforme tratado no próximo tema “Acréscimo ou Supressão”;

Alteração por acordo das partes pode acontecer nas seguintes situações:



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

- quando for conveniente substituir a garantia efetuada para a execução do contrato;
- quando for necessária a modificação:
- do regime de fornecimento do bem, de execução da obra ou de prestação do serviço, pela constatação técnica de que os termos originais do contrato não se aplicam mais;
- da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias que surgirem após a assinatura do contrato, devendo ser mantido o valor inicial atualizado;
- para restabelecer a relação inicialmente pactuada, que objetive a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato;
- esse tema está detalhado, de forma resumida, no item “Equilíbrio Econômico-Financeiro”.

[...]

Decisão 215/1999 Plenário

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

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:

7

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. (g.n)

I - Não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório; (g.n)

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

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; (g.n)

IV - Não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos; (g.n)

V - Ser necessária à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes; (g.n)

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; (g.n)



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

As alterações contratuais compreendem, basicamente, como se pode extrair da Decisão supra, duas categorias: alterações qualitativas e alterações quantitativas.

Tem-se por alterações qualitativas aquelas nas quais se modificam as especificações do item ou objeto, sem alterar, *a priori*, sua quantidade, para melhor desempenho técnico (artigo 65, I, Lei de Licitações e Contratos). Por outro lado, tem-se por alterações quantitativas aquelas nas quais simplesmente se adicionam quantidades do mesmo item ou objeto, sem alterações de especificação (artigo 65, II, da Lei 8.666/93).

Sempre é saudável destacar: a Lei de Licitações e Contratos veda a superação dos seus limites para fins de acréscimos e supressões, pela maioria da doutrina e precedentes de tribunais de contas.

Este vetor normativo tem razão na Proporcionalidade e na Razoabilidade: há contratos cujos objetos são de impossível dimensionamento exato na fase meramente teórica, na elaboração de projetos básicos e seus cálculos. Por isso mesmo, é possível que haja alterações supervenientes, e o legislador viu por bem estabelecer um limite objetivo de relativa dilatação, tendo em vista a clara possibilidade de imprevistos e outros fatos posteriores durante a execução dos contratos.

Numa digressão interpretativa razoável que, para atingir os fins, os meios também sejam adequados, e “adequado” nem sempre é o inicialmente planejado, situando-se nos *Standards* de aceitabilidade.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

Adiante, se perfaz a escala da Proporcionalidade na previsão de limitação (ainda mais de caráter objetivo) para que eventos posteriores não inviabilizem a conclusão do objeto, naturalmente se protegendo o interesse público e sua indisponibilidade. O meio empregado (alteração contratual) é compatível com o fim colimado; a conduta de alteração contratual é necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público. Em outras palavras, o meio escolhido, conforme tenta demonstrar o documento intitulado “JUSTIFICATIVA TÉCNICA”, elaborada pelo Departamento de Obras Civas desta SEURB, é o que causaria o menor prejuízo para os contratantes, além de as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens.

10

Baseado nestes mesmos princípios seria lícito observá-los, também, para fins de superação dos limites objetivos da Lei 8.666/93, em casos excepcionais.

Tem-se, portanto, que a Corte de Contas admite, em situações **excepcionalíssimas**, a possibilidade de se ultrapassar o limite legal de 25% nas alterações consensuais e qualitativas, como no caso concreto em análise, desde que observados os requisitos acima transcritos. Por ser decisão derivada de Consulta, tem ela caráter normativo, de acordo com o Regimento Interno daquele tribunal (art. 264, §3º), e aplicabilidade abstrata ao caso em tela. Assim, aplicando tal entendimento à hipótese em estudo e aliado às peculiaridades desta, vislumbra-se a possibilidade do acréscimo aventado pelas razões a seguir expostas.

A possibilidade de extrapolação dos referidos limites, em casos excepcionais, há muito é reconhecida pelo TCU, como se pode extrair da Decisão Plenária 215/99 supratranscrita. Ou seja, admite-se a extrapolação dos limites



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

legais, reconhece-se que os limites não são estanques e insuperáveis. Mas o TCU usualmente ressalta o caráter excepcional das modificações que superam os limites legais, promovendo análise rigorosa da presença dos requisitos estabelecidos na Decisão 215/99, tal como se vê nos seguintes julgados:

“Em situações excepcionalíssimas, desde que observados os pressupostos estabelecidos pela Decisão n. 215/99 – TCU – Plenário, justifica-se a inobservância dos limites estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei n. 8.666/93 por parte da Administração” (Acórdão 484/2010, Plenário, rel. Min. José Jorge).

“A observância das premissas estabelecidas na Decisão 215/99 – TCU – Plenário é condição necessária para se considerar regular alteração contratual além do limite fixado no art. 65 da Lei 8.666/93” (Acórdão n. 160/2009, Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

É sabido que os limites estabelecidos pela Lei nº 8.666/93 às alterações contratuais têm por finalidade evitar a criação de vantagens indevidas, o direcionamento das licitações, o superfaturamento de contratos administrativos e outros artifícios que possam afrontar a moralidade administrativa. Por isso, o acréscimo do valor do contrato acima do limite legal, por poder acarretar a modificação substancial das condições inicialmente ajustadas, acarretando prejuízo ao interesse coletivo, deve ser analisado com muita cautela, a fim de se evitar o malferimento dos princípios gerais das licitações, dentre os quais os da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da competitividade.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

No entanto, em se tratando da hipótese aqui ventilada, descabe falar-se em violação ao princípio da isonomia, restrição à competitividade entre os participantes ou prejuízo ao interesse coletivo. Isso porque os serviços objeto de contratação são essenciais para o bem-estar da sociedade e imprescindíveis para esta, de modo que a abertura de novo processo resultaria, invariavelmente, em prejuízo indescritível à sociedade e Administração Pública, como bem anuncia a motivação acostada aos autos pelo Departamento de Obras Civis (DEOC).

12

Assim, em atenção ao aresto do TCU acima transcrito e aplicando-o, no que cabível, à hipótese em questão, depreende-se que o aditamento ora examinado não envolve transfiguração do objeto originalmente pactuado e se afigura menos oneroso e mais eficiente do que a inauguração de novo certame licitatório a ser elaborado nos mesmos moldes do anterior e acrescido de novos custos inerentes à sua condução.

Desse modo, a opção do administrador pelo acréscimo no valor do contrato já vigente, em detrimento da rescisão contratual seguida da deflagração de novo procedimento licitatório, mostra-se, a nosso ver, viável, por melhor atender ao interesse público e aos princípios balizadores das licitações, notadamente os da economicidade e da eficiência.

Vale registrar, por oportuno, que esse entendimento encontra-se também sumulado na Orientação Normativa NAI-MG nº 03/2009, da Advocacia-Geral da União, nos seguintes termos, muito embora outra modalidade de licitação seja utilizada:



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

“TERMO ADITIVO DE CONTRATO VISANDO ACRÉSCIMO SUPERIOR A 25% (Art. 65, §1º, da lei nº 8.666/1993). Em caso de contratação direta fundada em INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (Art. 25 da lei nº 8.666/1993), respeitado o art. 3º da Lei 8666/1993, é possível o acréscimo, desde que conste justificativa expressa, observando-se os princípios da economicidade e da eficiência. Face à inviabilidade de competição, é desnecessária a realização de novo procedimento de inexigibilidade de licitação idêntico ao que deu origem à contratação que se pretende aditar, alterando-se apenas o valor do objeto da contratação.”

Se perfeitos os elementos tocados pelo TCU, não se configura desvirtuamento do objeto licitado nem violação legal. Outrossim, desde que configurada a necessidade de se completar a execução, 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, parece-nos técnica e juridicamente justificada a alteração contratual. Ressalte-se: é uma oportunidade excepcionalíssima a favor da Administração Pública, tendo como pano de fundo o Interesse Público.

Ademais, tendo em vista tratar-se de acréscimo acima do teto legal, entende-se prudente que seja também colhida a concordância prévia e formal da contratada, bem como que seja juntada aos autos do processo a demonstração analítica direta de proporcionalidade da variação do preço com o aumento do objeto, a fim de restar explicitado o percentual de acréscimo pretendido.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO

Em face das considerações retroexpendidas, conclui-se, portanto, que, havendo justificativa expressa e fundamentada, contemplando os requisitos estabelecidos pela Decisão Plenária 215/99 do TCU, anuência prévia da contratada e explicitação do respectivo percentual de alteração, mostra-se juridicamente viável o acréscimo contratual superior ao limite legal de 25%, atendendo, por óbvio, aos princípios da eficiência e economicidade, que devem nortear a atividade administrativa.

14

Posto isto, sugerimos o acatamento do pleito contido no Processo Administrativo nº 00005740A/2018, qual seja: o aditamento ao Contrato 05/2014, consubstanciado nas razões fáticas, jurídicas, e por se tratar de aspecto técnico de Engenharia, pauta-se, também, e, **primordialmente**, no documento intitulado “JUSTIFICATIVA TÉCNICA”, bem como em toda a inteligência aqui apresentada.

É o parecer, meramente opinativo, que submeto a apreciação superior.

Belém, 26 de outubro de 2018.