



Estado do Pará
Govorno do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO

PROCESSO LICITATÓRIO n° 125/2019/PMCC-CPL – PREGÃO n° 065/2019-SRP. Direito Administrativo. Licitação. Aditamento aos Contratos n° 20202058; n° 20201988, n° 20201978, n° 20201996 e n° 20201973 – Acréscimo de quantitativos – Locação de Transporte Terrestre sem operador e combustível – PMCC. Licitantes: WHITE TRATORES Serviços de Terraplanagem Eireli; BR Serviços, Construções, Locações de Máquinas e Equipamentos Eireli – EPP; TALISMÃ Serviços & Locações Ltda.; PLANETA Serviços & Locações Ltda. e ROMA Construções e Transporte Ltda. Embasamento legal: Art. 65, I, “b”, § 1º, da Lei Federal n° 8.666/1993. Possibilidade.

O Município de Canaã dos Carajás, Estado do Pará, por intermédio de sua competente Comissão de Licitação, na pessoa de seu Ilustríssimo Presidente, submete à apreciação desta Procuradoria Geral do Município, Órgão de Assessoria e Consultoria Jurídica, conforme atribuições conferidas pelo art. 98-A, da Lei Orgânica do Município, o presente **PROCESSO LICITATÓRIO n° 125/2019/PMCC – Modalidade: PREGÃO PRESENCIAL n° 065/2019-SRP – CONTRATOS n° 20202058(fl. 1701/1707); n° 20201988(fl. 1725/1731), n° 20201978(fl. 1749/1754), n° 20201996(fl. 1773/1778) e n° 20201973(fl. 1798/1804),** na qual se requer análise jurídica acerca da legalidade dos Aditamentos dos Instrumentos Contratuais referente à *Contratação de empresa especializada em prestação de serviços continuado de Locação de Transporte Terrestre sem operador e combustível, visando atender as necessidades contínuas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte e Secretaria Municipal de Habitação e Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Produção Rural e da Prefeitura Municipal de Canaã dos Carajás/PA* - das vencedoras do certame, respectivamente: **WHITE TRATORES Serviços de Terraplanagem Eireli; BR Serviços, Construções, Locações de Máquinas e Equipamentos Eireli – EPP; TALISMÃ Serviços & Locações Ltda.; PLANETA Serviços & Locações Ltda. e ROMA Construções e Transporte Ltda.**, em virtude das Solicitações de Aditivos Contratuais por acréscimo de quantitativos realizado pelos respectivos Órgãos (fls. 1693/1696; 1718/1720; 1742/1744; 1766/1768



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

e 1789/1791), *respectivamente*, atendendo as manifestações expressas do Fiscal de Contratos (fls. 1692; 1717; 1741; 1765 e 1787/1788).

I. SITUAÇÃO FÁTICA

Versam os presentes autos acerca da análise da legalidade dos Aditivos de Contratos com aumento de quantitativos decorrentes do **Processo Licitatório nº 125/2019/PMCC** - modalidade **Pregão Presencial nº 165/2019-SRP** - **CONTRATOS nº 20202058**(fls. 1701/1707); **nº 20201988**(fls. 1725/1731), **nº 20201978**(fls. 1749/1754), **nº 20201996**(fls. 1773/1778) e **nº 20201973**(fls. 1798/1804), firmado entre a Prefeitura Municipal de Canaã dos Carajás/PA / Secretarias vinculadas e as Licitantes: WHITE TRATORES Serviços de Terraplanagem Eireli; BR Serviços, Construções, Locações de Máquinas e Equipamentos Eireli – EPP; TALISMÃ Serviços & Locações Ltda.; PLANETA Serviços & Locações Ltda. e ROMA Construções e Transporte Ltda., *respectivamente*.

Assevere-se, também, o processo chegou a esta Procuradoria Jurídica contendo apenas a Pasta nº 05, com páginas numeradas de 1645 a 1813, tendo como, referência basilar de análise das Solicitações de Aditivos Contratuais (*acréscimo contratual*), devidamente realizado pelos respectivos gestores dos Órgãos (fls. 1693/1696; 1718/1720; 1742/1744; 1766/1768 e 1789/1791).

Compete-nos, salientar, ainda, que as Solicitações estão instruídas com as seguintes documentações: Manifestação expressa do Fiscal de Contratos (fls. 1692; 1717; 1741; 1765 e 1787/1788); Declaração de Adequação Orçamentária (fls. 1697/1699; 1721/1723; 1745/1747; 1769/1771 e 1792/1796); Termo de Autorização da Autoridade Competente (fls. 1700; 1724; 1748; 1772 e 1797); CND Federal, Estadual e Municipal, Certificado de Regularidade do FGTS e CND Trabalhista (fls. 1708/1713; 1732/1737; 1755/1762; 1779/1784 e 1805/1810) e minuta dos Termos de Aditivos (fls. 1714/1715; 1738/1739; 1763; 1785 e 1811/1812).

Era o que cumpria relatar, passaremos aos fundamentos do PARECER.



Estado do Pará
Govorno do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.a. Preliminares:

Prefacialmente, assevere-se, a presente manifestação tem por referência os elementos constantes dos autos do Processo Administrativo em epígrafe. Compete a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo possível adentrar a análise da conveniência e da oportunidade da prática de atos administrativos, e nem ainda, manifestar-se sobre os aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de total responsabilidade da Administração.

Nesse sentido, é preciosa a lição doutrinária dos mestres Egom Bockmam Moreira e Fernando Vernalha Guimarães (*LGL e RDC 2005, p. 262*), assente que, *“o exame a ser procedido pela assessoria deve ser jurídico stricto sensu. Não é adequado que o assessor jurídico, no manejo de sua competência técnica específica, pretenda aventurar-se em outras searas, expondo motivos pertinentes à expertise do objeto da licitação ou quanto à conveniência e oportunidade dela, ou mesmo, quanto a critérios técnicos de composição de custos e execução de contratos. O jurista só pode analisar os aspectos jurídicos do instrumento convocatório.”*

Ademais, adverte-se, sobre a possível responsabilidade do Parecerista nos referidos processos, vejamos!

Consoante o entendimento da Corte, a natureza vinculante de pareceres jurídicos em matéria de licitações somente se revela quando o órgão técnico reprova a prática do ato sob exame. Cita-se excerto do voto proferido pela Min. Cármen Lúcia, nos autos do MS 29.137/DF:

“É certo que, em matéria de licitações e contratos administrativos, a manifestação dos órgãos de assessoria jurídica não se limita à mera opinião, mas à aprovação ou rejeição da proposta. Contudo, embora seja obrigatória a submissão do contrato e, eventualmente, de seu termo aditivo, ao exame de legalidade pelo órgão de assessoria jurídica, sua manifestação favorável não ganha contorno de vinculatividade capaz de subordinar a atuação do gestor



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

público, compelindo-o a praticar o ato. Por outro lado, se o parecer técnico-jurídico for desfavorável, seu teor vincula o gestor público, impedindo-o de celebrar o ajuste ou tornando-o exclusivamente responsável pelos danos que dele possam advir. Ao contrário do que pretende fazer crer o Impetrante, a natureza vinculante de pareceres jurídicos em matéria de licitações somente se revela quando o órgão técnico aponta a existência de vício formal ou material que impeça ou desaconselhe à prática do ato, situação diversa da descrita nesta ação, pois, segundo exame do Tribunal de Contas da União, o gestor público podia, ou mesmo devia, dissentir e recusar-se a realizar o aditivo contratual. Embora a aprovação do ato pela assessoria jurídica não vincule o Administrador a ponto de substituí-lo em seu juízo de valor, isso não significa que o parecerista é absolutamente isento de responsabilidade sobre suas manifestações. Se a prática do ato administrativo está lastreada em manifestação favorável da unidade técnica, há convergência de entendimentos e, em certa medida, compartilhamento de poder decisório entre o Administrador e o parecerista, pelo que se tornam mutuamente responsáveis pelos danos que possam causar ao erário. Dúvidas não remanescem sobre a inexistência de imunidade absoluta do advogado público com relação às manifestações jurídicas emitidas em processos administrativos, razão pela qual podem ser chamados a prestar esclarecimentos ao órgão de controle externo e, eventualmente, ser responsabilizados por seus atos em caso de culpa, omissão ou erro grosseiro.” (MS 29137, Relatora Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 28.02.2013).

É esse o entendimento pacífico na jurisprudência desta Corte. A propósito, cito o voto proferido pelo Min. Marco Aurélio, relator do MS 24.584, ao denegar a ordem pleiteada por procuradores federais para não prestar esclarecimentos face ao Tribunal de Contas da União em virtude de pareceres por eles emitidos. Em que pese tenha havido posterior desistência nos autos, o relator fundamentou seu entendimento nos seguintes termos:

“A imunidade profissional do corpo jurídico – artigo 133 da Constituição Federal – não pode ser confundida com indenidade. Fica sujeita, na Administração Pública, aos termos da lei, às balizas ditadas pelos princípios da legalidade e da eficiência. Dominando a arte do Direito, os profissionais das leis também respondem pelos atos que pratiquem. Antecipadamente, não podem gozar da proteção mandamental da impetração para eximirem-se dos riscos da investigação administrativa. Longe estão de deter, em generalização nefasta, em generalização a todos os títulos inaceitável, imperdoável, o direito líquido e certo de serem excluídos de processo que busca apurar, simplesmente apurar, simplesmente esclarecer a ocorrência ou não de desvio de conduta. Pesando dúvidas sobre os contratos por eles aprovados quanto à legalidade estrita, à lisura comportamental, tão reclamada quando se atua no setor público, deverão, em prol da mudança dos tempos e da segurança jurídica, defender-se.” (MS 24584, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe 20-06-2008).





Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

Assim, assiste razão à Advocacia Geral da União ao afirmar que “*excepcionalmente, todavia, independentemente da discussão referente à natureza jurídica do parecer exarado com base no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, há possibilidade de responsabilização, desde que demonstrada à existência de dolo (má-fé) ou culpa grave*”, embora não seja devido o alcance pretendido a este último elemento.

Como visto, as hipóteses de responsabilização do Advogado Público pela elaboração de pareceres jurídicos em matéria de licitações e contratos são aquelas em que estão configurados dolo ou culpa grave. Portanto, é mister enfatizar que diante da presente análise, se porventura existir questões de ordem técnica-administrativa ou até ausência de planejamento técnico ou inconsistência em planilhas que culminou no presente aditivo, não é de responsabilidade do presente Parecerista.

II.b. Fundamentos do Parecer:

É cediço, que os contratos celebrados pela Administração Pública são passíveis de Aditamentos por modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo quantitativo de seu objeto, desde que, devidamente, justificado pela Administração Pública, onde o contratado fica obrigado a aceitar as mesmas condições contratuais, bem como, o acréscimo deve está dentro dos limites determinados na legislação.

Nesta senda, destaque-se, o regime jurídico dos contratos administrativos, instituído pela Lei Federal nº 8.666/93, confere à Administração prerrogativas especiais, entre elas, a modificação unilateral do contrato, *senão vejamos:*

*"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; (...)."*



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

Assim, desde que a Administração defina que há interesse público nas alterações a serem implementadas, tais modificações contratuais poderão se dar de forma unilateral, respeitando os direitos do contratado.

Em harmonia com o dispositivo legal acima, o *art. 65 da Lei de Licitações*, contempla as hipóteses em que a modificação unilateral do contrato é viável juridicamente:

"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 à modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;"

Isto é, ocorrendo umas das hipóteses previstas nos incisos do art. 65 da Lei 8.666/93, a Administração poderá alterar o contrato, mesmo sem a concordância do particular contratado.

Percebe-se, a Lei de Licitações admite duas espécies de alterações contratuais: qualitativa (*art. 65, I, a*) e quantitativa (*art. 65, I, b*), no caso em análise está fundamentada nos termos do *art. 65, I, b, da Lei Federal nº 8.666/93*, para tanto esta espécie de modificação, “quantitativa”, altera-se somente a quantidade do produto ou serviço, já contemplado no vínculo inicial, com as mesmas configurações/considerações da proposta vencedora no certame.

Frise-se, o Superior Tribunal de Justiça - STJ, através do julgamento do *REsp. nº 666.878/RJ*, de relatoria da *Ministra Deise Arruda*, abordou o tema em comento, inclusive destacando que tal alteração de 25% do valor inicial do contrato (ou 50% em casos específicos), sejam elas para aumento ou supressão dos valores, são impositivas, ou seja, o contratado é obrigado a aceitar. No entanto, é importante destacar que, mesmo o caráter impositivo do ato unilateral não



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

tem o condão de alterar o equilíbrio econômico financeiro da avença, bem como enriquecer sem causa o Estado à custa do particular.

“O poder de alterar unilateralmente o ajuste representa uma prerrogativa à disposição da Administração para concretizar o interesse público. Não se constitui em arbitrariedade nem fonte de enriquecimento ilícito.

A modificação quantitativa do valor contratado (acréscimo/supressão) deve corresponder, em igual medida, à alteração das obrigações dos sujeitos da relação jurídica (Administração Pública e particular), ou seja, a variação do prelo deve guardar uma relação direta de proporcionalidade com aumento/diminuição do objeto, sob pena de desequilíbrio econômico-financeiro, enriquecimento sem causa e frustração da própria licitação.”

Neste diapasão, cabe ressaltar que a autorização para modificação unilateral não significa em nenhuma hipótese a ausência de proteção à equação econômico-financeira do contrato. *Em outras palavras, o particular não pode se opor ao conteúdo das alterações relativas ao projeto e às quantidades, mas a determinação da remuneração e das demais condições de remuneração não pode ser imposta unilateralmente pela Administração.*

Assim, o reequilíbrio econômico financeiro possui previsão expressa na Constituição Federal de 1988, visto que o *art. 37, XXI*, destaca a obrigatoriedade de manter as condições efetivas da proposta. *Em outras palavras, levando em consideração os princípios constitucionais da isonomia, tutela e da indisponibilidade dos interesses fundamentais, é imperativo que as condições de pagamento ao particular devem ser respeitadas segundo as condições reais e concretas contidas na proposta, devendo qualquer variação ser repelida e repudiada.*

Outrossim, analisando o citado dispositivo acima (*art. 65, I, b*), verifica-se, os contratos administrativos estão sujeitos a *eventuais alterações. Estas representam manifestações unilaterais da Administração, por motivo de conveniência do serviço, que se podem processar dentro dos limites permitidos, sem que se modifiquem as especificações do contrato e os critérios definidos na planilha que o integram* (TÁCITO, 1997, p.118.). Grifo nosso!



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

Em razão da excepcionalidade da medida, as alterações contratuais deverão ser justificadas nos autos, como bem observou Pereira Júnior (2003, p. 653):

"As modificações qualitativas ou quantitativas no objeto de um contrato público constituem excepcionalidade a ser cabalmente justificada diante de fatos supervenientes à contratação. A Lei nº 8.666/93 trouxe para a Administração o dever de somente iniciar a licitação depois de aprovar projeto básico, em caso de obras e serviços, e de bem definir a especificação completa do bem (...).

Logo, a necessidade de modificar projeto, especificações ou quantidade de material, a menos que seja imposta por fatos que venham a ocorrer durante a execução do contrato, será sempre insinuante de desleixo no cumprimento daquele dever."

Destaque-se, ainda, que a alteração contratual não constitui ato discricionário da Administração contratante, tomado por juízo de conveniência e oportunidade. Exige-se desta, a devida exposição dos motivos ensejadores da mudança contratual. Vale dizer que, conforme esclarecedora lição de Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, 2005, p. 538):

"A Administração, após realizar a contratação, não pode impor alteração da avença mercê da simples invocação da sua competência discricionária. Essa discricionariedade já se exauriu porque exercida em momento anterior e adequado. A própria Súmula n. 473 do STF representa obstáculo à alteração contratual que se reporte apenas à discricionariedade administrativa. A Administração tem de evidenciar, por isso, a superveniência de motivo justificador da alteração contratual. Deve evidenciar que a solução localizada na fase interna da licitação não se revelou, posteriormente, como a mais adequada. Deve indicar que os fatos posteriores alteraram a situação de fato ou de direito e exigem um tratamento distinto daquele adotado. Essa interpretação é reforçada pelo disposto no art. 49, quando ressalva a faculdade de revogação da licitação apenas diante de "razões de interesse público decorrente de fato superveniente (...)."

Assim, urge evidenciar, que há a necessidade de alteração do contrato, da inalterabilidade da essência do objeto contratado e da exequibilidade da nova avença para o contratado, são elementos indispensáveis à espécie. Ademais, cabe à Administração Pública demonstrar que alteração quantitativa do contrato constitui a alternativa mais adequada à satisfação do interesse público, em comparação com a possível rescisão do contrato e a realização de nova licitação com a





Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

posterior contratação, levando-se em consideração diversos princípios norteadores da atividade administrativa.

Ademais, não se pode olvidar, em que pese à característica inerente da mutabilidade nos contratos públicos, não há liberdade plena ao Administrador para modificá-los. A Lei de Licitações e Contratos, no mesmo dispositivo que autoriza a modificação unilateral da avença (*art. 65*), estabelece um limite percentual para os acréscimos e supressões:

"§ 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."

Observe-se, na interpretação literal do artigo revela que a Administração Pública somente poderá alterar unilateralmente um contrato até o limite de 25% (*vinte e cinco por cento*) do valor inicial atualizado do contrato, seja para acrescer ou reduzir. E no caso das reformas de edifícios ou equipamentos, este percentual é elevado para 50%. Este limite, além de evitar o desvirtuamento do objeto licitado, limita o poder exorbitante da Administração em alterar os contratos e ainda, reduz os prejuízos dos entes públicos com superfaturamentos.

Porém, conhecidamente, na prática administrativa, em especial no campo das Licitações e Contratos Administrativos, é comum a farta celeuma na interpretação do *art. 65, parágrafo 1º, da Lei Federal n. 8.666/93*, para fins de cálculo do limite de 25% para aumentos e supressões no valor contratual.

Ressalte-se, a dúvida reside no alcance da expressão "*valor inicial atualizado do contrato*", questionando se se refere ao valor pactuado originalmente (PI) ou o valor pactuado originalmente mais reajustamento (PI + R).





Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

Nesta senda, enfatize-se, que o entendimento da doutrina é que a expressão “*valor inicial atualizado do contrato*” abrange o valor pactuado originalmente mais o reajustamento.

Assim, conforme o entendimento do ilustre doutrinador Marçal Justen Filho, “*os valores relativos ao simples reajuste monetário são computados na composição da “base de cálculo” dos 25% previstos no art. 65, §1º.*”

Como se vê, o referido doutrinador acrescenta, ainda:

“Anotese que o dispositivo não fez referência às hipóteses de alteração do contrato para recomposição da equação econômico-financeira da contratação (art. 65, inc. II, al. “d”). A interpretação literal poderia conduzir a supor que tudo o que não estivesse incluído no art. 65, §1º, estaria dele excluído. Portanto, alguém poderia afirmar que, como referido dispositivo alude a “valor inicial atualizado”, não haveria possibilidade de calcular os 25% sobre o valor posterior a uma revisão de preços.

Mas essa interpretação é evidentemente incorreta. A revisão de preços (destinada a assegurar a manutenção da identidade da equação econômico-financeira) não altera a relação original entre encargos e vantagens, ainda que possa produzir modificações significativas na avença.

(...)

Extrai-se daí que o limite de 25% das modificações se aplica sobre o valor inicial atualizado ou revisto nos termos do art. 65, inc. II, al. “d”.”

Desta forma, o entendimento que prevalece é o de que o *valor inicial atualizado do contrato* compreende, também, o reajustamento. Assim, não se pode confundir o conceito de reajustamento com o de alteração contratual. Aquele se refere ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, enquanto este guarda pertinência com os aumentos e decréscimos de quantitativos na execução da avença.

Por oportuno, salientar, que a alteração contratual deve seguir o limite previsto no *art. 65, § 1º, da Lei de Licitações e Contratos*, o





Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

reajustamento será determinado de acordo com os índices prefixados no próprio contrato. Segundo, Henrique Savonitti Miranda, *in Licitações e Contratos Administrativos. Ed. Alumnus. p. 237/238*, “o reajustamento do contrato, portanto, tem o objetivo de recompor a corrosão inflacionária, mantendo-se o valor atualizado da moeda. Não constitui alteração do contrato, mas apenas a manutenção do custo da execução (...)”.

Neste diálogo, não poderia faltar à opinião do ilustre professor Marçal Justen Filho que leciona sobre o tema de forma muito didática, vejamos:

“Os reajustes contratuais, destinados a neutralizar os efeitos da desvalorização da moeda, não refletem alteração do valor real da contratação (tal como expressamente afirmado no §8º do próprio art. 65). Ou seja, o valor reajustado do contrato é equivalente, durante sua execução, ao valor original pactuado. Não há elevação de riqueza, mas apenas a modificação das unidades monetárias para compensar os efeitos da desvalorização inflacionária. Esses fundamentos conduziram a Lei a prever que o limite de modificação seria calculado em vista do “valor inicial atualizado do contrato”. Daí seguem dois efeitos jurídicos relevantes. Em primeiro lugar, os valores, produto de simples reajuste monetário, não são computados como alteração do contrato para efeito de aplicação do limite de 25% do art. 65, §1º. Em segundo lugar, os valores relativos ao simples reajuste monetário são computados na composição da “base de cálculo” dos 25% previstos no art. 65, §1º.”

Sobre o assunto, também, é valioso frisar a orientação firmada pela Auditoria Interna no *Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 1.194/2015, de 7/5/2015*, abaixo transcrito, no sentido de que os acréscimos e supressões incidem sobre o valor inicial atualizado do contrato:

PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 1.194/2015 (...);

3. Da leitura do dispositivo em destaque, constata-se que os acréscimos e supressões incidem sobre o valor inicial do contrato, já incluídas as atualizações monetárias. Nesse sentido, é a lição de Marçal Justen Filho, senão vejamos: Os reajustes contratuais, destinados a neutralizar os efeitos da desvalorização da moeda, não refletem alteração do valor real da contratação (tal como expressamente afirmado no §8º do próprio art. 65). Ou seja, o valor reajustado do contrato é equivalente, durante a sua execução, ao valor original pactuado. Não há elevação de riqueza, mas apenas a modificação das unidades monetárias para compensar os efeitos da desvalorização inflacionária. Esses fundamentos conduziram a Lei a prever





Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

que o limite de modificação seria calculado em vista do 'valor inicial atualizado do contrato'. Daí se seguem dois efeitos jurídicos relevantes. Em primeiro lugar, os valores, produto de simples reajuste monetário, não são computados como alteração do contrato para efeito do limite de 25% previstos no art. 65, § 1º. Em segundo lugar, os valores relativos ao simples reajuste monetário são computados na composição da 'base de cálculo' dos 25% previstos no art. 65 § 1º. (...) A revisão dos preços (destinada a assegurar a manutenção da identidade da equação econômico-financeira) não altera a relação original entre encargos e vantagens, ainda que se possa produzir modificações significativas na avença. Não há limite a alterações derivadas da revisão de preços. Assim, por exemplo, suponha-se hipótese de elevação imprevisível ou de efeitos incalculáveis quanto ao custo de insumo. Suponha-se contrato de prestação de serviços que envolva o consumo de combustível derivado de petróleo. Imagine-se que uma crise internacional produza a elevação do insumo em 60%, o que se traduz na necessidade de revisão de preços em 30%. A regra do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666 não será aplicada neste caso porque sua destinação é diversa. Não visa a dispor sobre a tutela à equação econômico-financeira, mas a restringir as escolhas discricionárias da Administração no tocante a modificação de contratos. 4. Reforça essa orientação, a interpretação dada pelo Tribunal de Contas da União no Relatório do Acórdão nº 3.040/2008 – Primeira Câmara, acerca de valor atualizado do contrato, para efeito de acréscimo e supressão, cujo trecho transcreve-se a seguir: 50. Em relação ao limite de 25 % para os acréscimos ou supressões que se fizerem nos contratos, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei n.º 8.666/1993, transcritos abaixo, os reajustes de preços, por serem meras atualizações dos valores originalmente pactuados, não se submetem a esse limite. Da mesma forma, as revisões ou repactuações também não, porém somente aquelas que se destinem a assegurar a manutenção da identidade da equação econômico-financeira: Sublinhou-se!

Em consonância ao entendimento, convêm ressaltar posicionamento da Corte de Contas da União no sentido de que a base de cálculo deve ser o valor atualizado do contratado, não devendo nem mesmo ser incluídos os acréscimos oriundos das prorrogações. Ou seja, se o valor inicial do contrato era de R\$ 1.000,00, esse valor atualizado é que deve ser considerado para cálculo dos limites de supressões e acréscimos, independentes se ocorreram prorrogações que elevaram o valor global da contratação, consoante se observa abaixo:

“ACÓRDÃO nº 1.550/2009-PLENÁRIO (...);

VOTO: (...) 20. No caso sob exame, os acréscimos de valor se deveram a alterações quantitativas de objeto e não simplesmente a sucessivas prorrogações de serviços contínuos. Assim, nos termos do art. 65 da Lei de Licitações, o cálculo do limite previsto nos §§ 1º e 2º do dispositivo, deve tomar como base o valor inicial atualizado do contrato, sem os acréscimos advindos das prorrogações.”





Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

Outrossim, é importante notar que o Tribunal de Contas da União - TCU já firmou entendimento, excertos a seguir transcritos, **no sentido de que as reduções ou supressões de quantitativos devem ser consideradas de forma isolada, sendo sempre calculados sobre o valor original atualizado do contrato.** Desse modo, para efeito de verificação dos limites legais de alteração, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem sempre ser cada um, individualmente, calculado sobre o valor inicial atualizado da contratação, vejamos:

“ACÓRDÃO TCU nº 749/2010;

*PLENÁRIO (...) 9.2. determinar ao (...) que, em futuras contratações, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, passe a considerar as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal; ACÓRDÃO TCU Nº 2.059/2013 – PLENÁRIO (...) VOTO (...) 10. Consoante o exposto no relatório precedente, a equipe de auditoria da SecobHidro identificou acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido nos Contratos 45/2007 e 25/2008, e falta de atualização da garantia prevista na Lei nº 8.666/93 (Contrato 35/2008). Tais ocorrências ensejaram proposta de ciência ao Ministério da Integração Nacional (em relação aos acréscimos e supressões), bem como de determinação ao ministério para que exija da contratada a atualização da garantia apresentada no âmbito do Contrato 35/2008. 11. Pelos seus fundamentos, acolho os argumentos apresentados pela unidade técnica e os incorporo às minhas razões de decidir. De fato, ao celebrar os diversos aditivos aos Contratos 45/2007 e 25/2008, o Ministério da Integração Nacional incorreu em acréscimos ou supressões em percentual superior a 25% do valor inicial dos contratos, contrariando o art. 65, caput e §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, **assim como a jurisprudência consolidada deste Tribunal no sentido de que tais limites legais devem ser verificados separadamente tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens ao contrato, e não pelo cômputo final que tais alterações (acréscimos menos decréscimos) possam provocar na equação financeira do contrato** (Acórdãos nº 1.733/2009, 749/2010, 1.924/2010 e 2.819/2011, todos do Plenário). ACÓRDÃO Nº 1.498/2015-PLENÁRIO (...) UNIDADE TÉCNICA (...) 133. O entendimento desta Unidade Técnica, conjuntamente, com a jurisprudência majoritária desta Corte de Contas, exemplificada nos Acórdãos 2206/2006-TCU-Plenário, 872/2008-TCU-Plenário, 1080/2008-TCU-Plenário, 1981/2009-TCU-Plenário 137/2013-TCU-Plenário, **dentre outros, é de que reduções ou supressões de quantitativos devem ser consideradas de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/1993.** Grifos nossos!*



Estado do Pará
Govorno do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

Em suma, a orientação da E. Corte de Contas, quanto aos limites mencionados nos §§1º e 2º do art. 65, da *Lei de Licitações e Contratos* **devem ser verificados separadamente**, tanto nos acréscimos, como nas supressões de itens ao Contrato, e não pelo cômputo final que tais alterações (acréscimos menos decréscimos) possam provocar na equação financeira do contrato. Assim, o limite de 25% (*vinte e cinco por cento*) estabelecido no § 1º do art. 65 da *Lei Federal nº 8.666/93* deve ser calculado sobre o **valor inicial atualizado do contrato** não sobre o valor contratual após a supressão/acrécimo (valor atual).

Ademais, não é demasiado ressaltar, que as alterações de quantitativo/qualitativo, ainda que dentro dos limites previstos no art. 65, parágrafo 1º, da *Lei Federal nº 8.666/93*, **não podem importar em alteração do objeto contratual**. Neste sentido, a doutrina leciona, conforme leciona Lucas Rocha Furtado, in *Curso de Licitação e Contratos Administrativos*. 4ª Ed. P. 362. Editora Forum. Belo Horizonte. 2012, senão vejamos:

“As modificações unilaterais a que se sujeitam os contratos administrativos se dividem em duas categorias: alterações contratuais quantitativas e alterações contratuais qualitativas.

(...) Devemos observar que em hipótese alguma, em nome de se alterar quantitativa ou qualitativamente contrato administrativo, pode ser transformada a aquisição de bicicletas em compra de aviões, ou a prestação de serviços de marcenaria em serralheria. Isso não é alteração quantitativa, nem mesmo qualitativa. Isso implica a celebração de outro contrato com outro objeto.

Nas modificações quantitativas, a dimensão do objeto pode ser alterada, conforme mencionado, dentro dos limites previsto no §1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, isto é, pode ser adquirida uma quantidade de bicicletas maior ou menor do que o originalmente previsto, desde que o acréscimo ou a supressão, em valor, não ultrapasse 25% do preço inicial atualizado do contrato.

(...). As alterações qualitativas, por sua vez, decorrem de modificações necessárias ou convenientes nas obras ou serviços sem, entretanto, implicarem mudanças no objeto contrato, seja em natureza ou dimensão.”

Portanto, **ainda quando aparentemente respeitado o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor do contrato, a sua modificação quantitativa/qualitativa não pode implicar em alteração substancial**



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

do objeto contratado, sob pena de evidente violação ao art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93.

Em suma, o limite legal imposto na legislação deverá, em regra, ser obedecido pela Administração, pois agindo desta forma assegurará os direitos do contratado e representará um obstáculo aos superfaturamentos de contratos públicos.

Por derradeiro, explicita-se, a prerrogativa de alteração unilateral dos contratos públicos é essencial para que o objeto pactuado atenda às necessidades da Administração Pública e, conseqüentemente, corresponda aos anseios da sociedade. Isso porque, os bens e serviços contratados, são os meios utilizados para cada instituição pública cumprir com eficiência suas atribuições legais e regimentais.

Portanto, a Administração Pública ao apurar necessidades de mudanças no objeto contratado deverá perseguir o interesse público, por um dos dois caminhos legalmente viáveis, a depender da situação concreta, e mais, deve ser instrumento de adequação necessária ao eficiente atendimento das necessidades públicas e não um meio ardiloso de enriquecimento ilícito, pela via marginal do superfaturamento.

Por último, a satisfação dos requisitos ora consignados nos termos legais supramencionados são imprescindíveis à efetivação dos Aditivos Contratuais com acréscimo, ora solicitado, bem como, preenchidos os requisitos administrativos necessários. Ademais, como as Solicitações de Aditivos subscritas pelos respectivos gestores dos Órgãos contratantes/postulantes (*fls. 1693/1696; 1718/1720; 1742/1744; 1766/1768 e 1789/1791*) estão fundadas nas Justificativas e manifestações expressas dos respectivos Fiscais de Contratos (*fls. 1692; 1717; 1741; 1765 e 1787/1788*), *da qual nos isentamos da responsabilidade por sua elaboração e exatidão*, que demonstra a necessidade do acréscimo e aponta o interesse



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

público, haja vista, que a quantidade original e o plano esboçado na aquisição, não atenderam as necessidades exigidas na execução do referido contrato, portanto, é de louvável desígnio que se acresça nos termos das Planilhas Descritivas (fls. 1694/1696; 1719/1720; 1744; 1768 e 1791). Saliente-se, ainda, provavelmente, o custo com a preparação para uma nova licitação é fartamente mais caro e levaria maior tempo para que se consumassem as primeiras execuções, sendo que a necessidade é imediata, e mais, os valores inicialmente firmados serão mantidos, acrescentando apenas os quantitativos necessários e serão suportados pelo município através de orçamento próprio, entretanto, mostra-se como medida mais vantajosa à Administração Pública.

Contanto, observando as formalidades legais e jurídicas supradeclinadas, faz-se indispensável, **RECOMENDAR, seja organizadas as Planilhas Descritivas das Solicitações constantes às fls. 1694/1696; 1719/1720, para melhor compreensão/entendimento, bem como, certificar se todos os valores finais após aplicação dos percentuais e seus respectivos percentuais estão corretos.**

Entretanto, após cumprimento das recomendações, é plausível reconhecer, pelas razões acima expostas, que as presentes adições são possíveis por força do art. 65, I, b e § 1º, da Lei nº 8.666/93, pois assegura que os contratos podem sofrer alterações, desde que devidamente justificados pela Administração Pública, não discricionária e indiscriminadamente, devendo demonstrar real adequação aos limites impostos pela Lei, no caso em comento, até o limite de 25% (vinte e cinco) por cento sobre o valor original do contrato.

Ainda, é importante destacar que esta Procuradoria não tem o condão de verificar a regularidade operacional do cumprimento das disposições contratuais e seus desdobramentos como a realização de aditivos contratuais de aumento/supressão de quantitativos, sendo de total incumbência e responsabilidade do Ordenador de Despesa vinculado às contratações, acautelar-se para não acarretar má aplicação do dinheiro público e dano ao erário sob pena de



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

responsabilização civil e penal, conforme dispõe o *art.58, inciso III c/c art. 67, § 1º, c/c art. 82 da Lei 8.666/93, in verbis:*

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:
III – fiscalizar-lhes a execução;

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidia-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Art. 82. Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se as sanções previstas nesta lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, salienta-se novamente, que a presente manifestação é *OPINATIVA*, cabendo decisão de mérito a Autoridade competente, nos termos da jurisprudência pátria (*MS 24073-DF, Relator Min. Carlos Veloso, INF296*), a quem remeteremos, no entanto, respeitamos todo e qualquer entendimento diverso, pois estamos pautados sob o prisma estritamente jurídico, ocasião que em momento algum adentramos na análise da conveniência e oportunidade dos atos administrativos praticados no âmbito da municipalidade, nem mesmo analisamos aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, de sorte que, salvo entendimento em contrário, não há óbice legal quanto ao prosseguimento dos presentes Aditivos, desde que respeitados os argumentos aqui expostos. Portanto, esta Procuradoria *OPINA* favorável à formalização das alterações contratuais por aumento de quantitativos, através dos Aditivos aos **CONTRATOS nº 20202058 (fls. 1701/1707); nº 20201988 (fls. 1725/1731), nº 20201978 (fls. 1749/1754), nº 20201996 (fls. 1773/1778) e nº 20201973 (fls. 1798/1804), com os percentuais de acréscimos nos importes aproximados, respectivamente, C-20202058 - 25% (Vinte e cinco inteiro por cento), C-20201988 - 25% (Vinte e cinco inteiro por cento); C-20201978 – 4.16% (Quatro inteiro e dezesseis centésimo por cento); C-20201996 – 20,84% (Vinte inteiro e**



Estado do Pará
Governo do Município de Canaã dos Carajás
Procuradoria Geral do Município

oitenta e quatro centésimo por cento) e C-20201973 - 12,90% (doze inteiro e noventa centésimo por cento) todos sobre o valor global inicial atualizado dos respectivos contratos, nos termos constante das Solicitações de Aditivos, nos itens Planilhas Descritivas (fls. 1694/1696; 1719/1720; 1744; 1768 e 1791), em consonância aos termos da Lei Geral de Licitação e Contratos e dos Termos Aditivos (fls. 1714/1715; 1738/1739; 1763; 1785 e 1811/1812).

Ademais, orienta-se que *oportunamente* seja encaminhado também à Controladoria Geral Interna do Município, consoante assevera o *art. 31 da Constituição Federal c/c art. 26, I e VI, alínea p, da Lei Municipal nº 624/2014*, para que, na qualidade de agente de apoio ao Controle Externo na fiscalização do município, promova a análise do procedimento quanto à regularidade orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, e, caso a manifestação seja favorável, proceda-se com a publicação dos referidos Termos Aditivos no Diário Oficial do Município, em atendimento aos dispositivos legais estampados na Lei Federal nº 8.666/93.

É o Parecer, S.M.J.

Remeto às considerações superiores.

Canaã dos Carajás/PA, 26 de Novembro de 2020.

HUGO LEONARDO DE FARIA
Procurador Geral do Município de Canaã dos Carajás/PA
OAB/PA nº 11.063/B