



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM  
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRURA- SEMINFRA  
Av. Barão do Rio Branco, s/n CEP 68.005-310 – Aeroporto Velho - Santarém – Pará

PARECER No. 004/2018-AJUR-EC/SEMINFRA, DE 04 DE JANEIRO DE 2018

Versa o presente sobre encaminhamento da chefia do Núcleo de Licitações Contratos e Convenio da Secretaria Municipal de Infra Estrutura do Município de Santarém, atinente a possibilidade de atender a pretensão da empresa CARMONA CABRERA ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA, que versa sobre alteração no contrato administrativo celebrado entre as partes e seus respectivos termos aditivos, com a finalidade de proceder acréscimo e decréscimo no objeto da avença.

Esclarecemos que, decorrente da realização da Concorrência Pública no. 004/2012-CPL, cujo objeto é a execução de serviços de saneamento de esgoto sanitário dos bairros Salé, Liberdade, Laguinho, Fátima, Caranazal, Aparecida, Centro, Santa clara, santíssimo e prainha, obra do PAC II, com a finalidade de atender aos termos do Contrato de Repasse no.350.963-47/201-Ministério das Cidades/CAIXA.

Com o expediente que nos foi endereçado, foram juntados cópia de pedido formulado pela citada empresa, cópia do Contrato Administrativo no. 056/2012, vários termos aditivos, planilhas com justificativa ofertada pela empresa interessada, parecer técnico oriundo do Setor Técnico da Engenharia desta Secretaria Municipal de Infraestrutura, dentre outros.

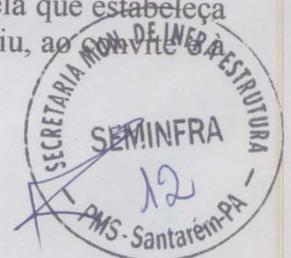
Na manifestação emanada do Setor Técnico informa quanto a possibilidade de se proceder a modificação com acréscimo e decréscimo, devendo esta manifestação ser parte integrante da presente manifestação.

De forma apertada é o que tínhamos a sintetizar e passamos a nos ater na *questio ora* apresentada...

Em sede de consideração inicial, afirmar que o art. 66 da Lei nº 8.666/93 determina que:

*Art. 66.* O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

Como se percebe, em superficial leitura o dispositivo supra consagra o princípio do *pacta sun servanda*. No caso dos contratos administrativos, ainda, as condições contratuais a serem observadas decorrem, necessariamente, do edital e da proposta que dão origem ao ajuste. Tanto é assim que a Lei prevê ser cláusula obrigatória nesses contratos aquela que estabeleça “a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao proposta do licitante vencedor” (art. 55, inciso XI da Lei nº 8.666/93).





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM  
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRURA- SEMINFRA  
Av. Barão do Rio Branco, s/n CEP 68.005-310 – Aeroporto Velho - Santarém – Pará

Ainda que o contrato determine a vinculação das partes aos seus exatos termos, de sorte que, como bem ensina Sílvio de Salvo Venosa, “Um contrato válido e eficaz deve ser cumprido pelas partes: *pacta sunt servanda*” (VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos*. 3ª ed., São Paulo: Atlas, 2003, p. 376), em dadas situações o interesse público reclama o afastamento desse princípio, sob pena de a sua aplicação implicar prejuízo a própria finalidade a que ele se destina.

Ora, a vinculação tem como finalidade conferir estabilidade jurídica às relações obrigações, de forma a assegurar o cumprimento dos contratos de acordo com as condições pactuadas. Mas essa vinculação somente pode cumprir esse objetivo naquelas situações em que obviamente o contrato é capaz de atender o interesse das partes.

Acontece que, em determinadas situações, fazer cumprir os exatos termos ajustados no contrato, com base na força vinculante que eles possuem, pode conduzir a inconvenientes, porém necessários, posto que o que está em jogo é a relação e compromissos assumidos pelas partes.

Merece registro o fato de que, embora tenha se contrato um serviço, com determinadas condições e preços, durante a sua execução, muitos fatos acontecem que podem impor a necessidade de reduzir quantitativos, aumentá-los, modificar projetos para uma melhor adequações substituição de material, e outras situações da mesma natureza, visando a construção e oferta de um serviço com a qualidade que melhor atenda as reais necessidades da Administração Pública.

A Lei Geral de Licitações, traz o permissivo para a modificação dos contratos, em seu art. 65, *verbis*

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

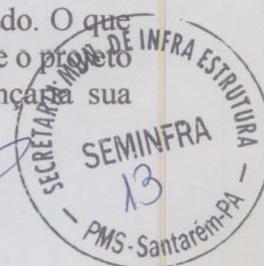
I - unilateralmente pela Administração:

- 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;"

Ou seja, 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.

O mesmo diploma legal, admite duas espécies de alterações contratuais: qualitativa (art. 65, I, a) e quantitativa (art. 65, I, b).

Na primeira hipótese, acresce uma demanda nova ao contrato, não prevista inicialmente, porém, que se revelou essencial para a eficiente entrega do bem ou serviço contratado. O que pode ocorrer, por exemplo, com a alteração do projeto de uma obra, após perceber que o projeto inicial, apresentou um equívoco, que se executado na forma proposta, não alcançaria sua finalidade.





**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRURA- SEMINFRA**  
**Av. Barão do Rio Branco, s/n CEP 68.005-310 – Aeroporto Velho - Santarém – Pará**

Concernente a última situação, trata-se de espécie de modificação, quantitativa, altera-se somente a quantidade do produto ou serviço, já contemplado no vínculo inicial. Por exemplo, ao invés de adquirir 10 (dez) computadores, resolve-se adquirir 12 (doze), com as mesmas configurações da proposta vencedora no certame.

Em razão da excepcionalidade da medida, as alterações contratuais deverão ser justificadas nos autos, como bem observou Pereira Júnior (2003, p 653):<sup>1</sup>

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.

Não é demais afirmarmos que as alterações contratuais, ao mesmo tempo, propiciam ajustes importantes na execução de determinado contrato, porém, caso não bem conduzido, se apresenta como uma oportunidade para o superfaturamento do valor pactuado, com dano ao erário. Esta situação, cremos não se constituir, ante as informações que foram ofertadas pelo Setor Competente desta Municipalidade, na qual temos que acreditar, ante a limitação de nossos conhecimentos técnicos.

Merece registro, a ocorrência dos limites impostos para a modificação contratual, ou seja, em que pese à característica inerente da mutabilidade nos contratos públicos, não há liberdade plena ao Administrador para modificá-los. A Lei de Licitações, 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.

Caso buscarmos uma 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 crescer ou reduzir. E no caso das reformas de edifícios ou equipamentos, este percentual é elevado para 50%.

Com suporte no dispositivo legal acima mencionado, elucida-se, dizendo que os contratos poderão ser alterados desde que haja interesse da Administração, e para atender ao interesse público. Para que as alterações sejam consideradas válidas devem ser justificadas por

<sup>1</sup> PEREIRA JR., Jessé Torres. *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*. 6. ed. São Paulo: Renovar, 2003





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM  
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRURA- SEMINFRA  
Av. Barão do Rio Branco, s/n CEP 68.005-310 – Aeroporto Velho - Santarém – Pará

escrito e previamente autorizadas pela autoridade competente para celebrar o contrato. As alterações podem ser unilaterais ou por acordo entre as partes. Alterações Unilaterais - A alteração unilateral pode ocorrer nas seguintes situações: a) Alteração qualitativa: quando a Administração necessitar modificar o projeto ou as especificações para melhor adequação técnica aos seus objetivos. b) Alteração quantitativa: quando for necessária a modificação do valor do contrato em razão do acréscimo ou diminuição nos quantitativos do seu objeto. c) Alterações por Acordo entre as Partes Podem ocorrer, por exemplo: • Quando for conveniente substituir a garantia efetuada para execução do contrato; • quando for necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviços ou do fornecimento; • quando for necessária modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias que surgirem após a assinatura do contrato, devendo ser mantido seu valor inicial atualizado; • quando for necessário restabelecer as relações inicialmente pactuadas, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato. Acréscimos e Supressões. A administração pode alterar o contrato quando forem necessários acréscimos ou supressões nas compras, obras ou serviços, desde que respeitados os limites fixados na lei específica.

Alusivo ao 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.

*Mutatis mutandis*, se o contrato faz lei entre as partes e obriga o contratado a cumpri-lo observados seus exatos termos, ou a indenizar a contratante pelas perdas e danos advindos de seu descumprimento, modificar a marca/modelo do objeto pressupõe modificação das condições contratuais.

Conforme ao norte especificado, as adequações que imporão alteração no primitivo contrato e seus aditivos, são compatíveis com as determinações contidas na lei, com modificação devidamente necessárias, ante a real necessidade do Poder Público, considerando ainda afirmar que o serviço almejado pela Administração Pública, de enorme relevância para a persecução dos objetivos do serviço, está devidamente permitido no instrumento contratual que vinculou as partes (Contrato Administrativo No. 056/2012, Clausula Terceira).

Registra-se ainda, que o almejado pela Contrata ao norte declinado, não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos; manifesta-se como necessária à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes.

*Permissa vênia* para trazer o lume do ensinamento de Marçal Justen Filho<sup>2</sup> para concluir as alterações possíveis, nos contratos administrativos, que apenas colocamos para fins de arremate:

<sup>2</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM  
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRURA- SEMINFRA  
Av. Barão do Rio Branco, s/n CEP 68.005-310 – Aeroporto Velho - Santarém – Pará

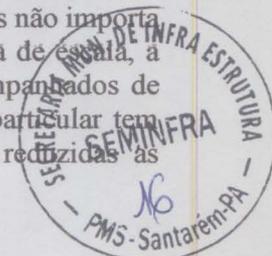
...

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 promoveu 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 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





**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRURA- SEMINFRA**  
**Av. Barão do Rio Branco, s/n CEP 68.005-310 – Aeroporto Velho - Santarém – Pará**

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 acréscimos reduzir o custo. (Destacamos)

Necessário reafirmar, que nosso parecer encontra guarida na informações contidas na manifestação oferecida pelo Setor de Engenharia d SEMINFRA, que aponta a necessidade e os valores, que se enquadram nos limites fixados na legislação específica.

Com fulcro na autorizada doutrina supra transcrita e nos dispositivos existentes, entendo que o pleito formulado pela empresa CARMONA CABRERA ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA., pode ser atendido, mediante a assinatura de ajuste entre as partes, por acordo entre os signatários, sendo materializado mediante termo aditivo, com observância as formalidades pertinentes.

É nossa manifestação, *sub censura*.

Santarém, 04 de janeiro de 2018

ANTONIO EDER JOHN DE SOUSA COELHO  
Advogado OAB/PA 4572 – AJUR/SEMINFRA-PMS

