



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

**PARECER JURÍDICO**

*Processo Licitatório nº 070/2019/FMS-CPL – PREGÃO nº 037/2019. Direito Administrativo. Licitação. Aditamento ao Contrato nº 20199285 – Acréscimo de quantitativos – Contrato de Digitalização de Documento e Sistema GED – FMS/SEFIN – Licitante: F C ALMEIDA GED Eireli - EPP. Embasamento legal: Art. 65, I, “b”, § 1º, da Lei Federal nº 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 Consultoria Jurídica, o presente **PROCESSO LICITATÓRIO nº 070/2019/FMS-CPL – Modalidade: PREGÃO nº 037/2019 – Contratos nº 20199285 (fls. 504/510)**, na qual se requer análise jurídica acerca da legalidade do Aditamento do Instrumento Contratual referente à *Contratação de empresa especializada para digitalização de documento com fornecimento de Sistema de Gestão Eletrônica de Documentos (GED), para atender as necessidades do Fundo Municipal de Saúde e Secretaria de Finanças no município de Canaã dos Carajás, Estado do Pará - da vencedora do certame: F C ALMEIDA GED EIRELI - EPP*, em virtude da Solicitação de Aditivo Contratual por acréscimo de quantitativos realizado pela Secretária Municipal de Saúde (SEMSA) (fls. 524/528), atendendo a manifestação expressa – Justificativa de Aditivo do Fiscal de Contrato (fls. 541/542).

**I. SITUAÇÃO FÁTICA**

Versam os presentes autos acerca da análise da legalidade do Aditivo de Contrato com aumento de quantitativos decorrentes do Processo Licitatório nº 070/2019/FMS-CPL, modalidade Pregão Presencial nº 037/2019, **CONTRATO nº 20199285 (fls. 504/510)**, firmado entre o Fundo Municipal de Saúde de Canaã dos Carajás/PA e a licitante F C ALMEIDA GED EIRELI - EPP.



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

Assevere-se, também, o processo chegou a esta Procuradoria Jurídica apenas a Pasta nº 02, com páginas numeradas de 367 a 543, tendo como, referência basilar de análise da Solicitação de Aditivo Contratual (*acréscimo contratual*), devidamente realizado pela Secretária Municipal de Saúde de Canaã dos Carajás/PA (fls. 524/528).

Compete-nos, salientar, ainda, que a Solicitação está instruída com as seguintes documentações: Justificativas do Fiscal de Contrato (fls. 541/542); Declaração de Adequação Orçamentária (fls. 530/532); Termo de Autorização da Autoridade Competente (fls. 533); CND Federal, Estadual e Municipal, Certificado de Regularidade do FGTS e CND Trabalhista (fls. 534/539) e minuta do Termo de Aditivo (fls. 540).

Era o que cumpria relatar, passamos ao PARECER.

## 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*



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

***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 reprovava 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 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).*



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

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).*

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.



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

**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 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; (...)."*

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;*



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

*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 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."*



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

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!

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*



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

*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 exaurira 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, a necessidade de alteração do contrato, a inalterabilidade da essência do objeto contratado, a 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 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 ha liberdade plena



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

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 crescer 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.

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 as 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.



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

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.

Ora, a satisfação dos requisitos, ora consignados nos termos legais supramencionado, são imprescindíveis à efetivação do Aditivo Contratual com acréscimo, ora solicitado, bem como, preenchidos os requisitos administrativos necessários. Ademais, como a Solicitação de Aditivo subscrita pela Secretária Municipal de Saúde (fls. 524/528) está fundada na Justificativa elaborada pelo Fiscal de Contrato – (fls. 541/542 - *da qual nos isentamos da responsabilidade por sua elaboração e exatidão, em virtude de não possuímos aptidão técnica para tanto*), que demonstra a necessidade do acréscimo e aponta o interesse público, haja vista, que a quantidade original, não atendeu as necessidades exigidas no local de execução do referido contrato, portanto, é de louvável desígnio que se acresça nos termos do Relatório (fls. 541/542), 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, apresentar a seguinte **RECOMENDAÇÃO**:

- a) ***Retificação do Objeto contratual às fls. 525 – DO CONTRATO na Solicitação de Aditivo, pois consta objeto diverso ao pactuado;***



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

Entretanto, *após cumprimento do que foi recomendado*, é plausível reconhecer, pelas razões acima expostas, que a presente contratação é possível 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.

**III. CONCLUSÃO**

*Diante do exposto, após cumprimento da recomendação supra*, esta Procuradoria OPINA *favoravelmente* à formalização das alterações contratuais por aumento de quantitativos, através do Aditivo ao **Contrato nº 20199285**, com acréscimo no percentual, *aproximadamente de 21,96% (vinte e um vírgula noventa e seis por cento)* sobre o valor global inicial do contrato, em consonância aos termos da Lei Geral de Licitação e Contratos. Ademais, seja encaminhado também à Controladoria Geral do Município para análise do procedimento quanto à regularidade orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, e, caso a manifestação seja favorável, proceda-se, com a publicação do Termo Aditivo (*fls. 540*) no Diário Oficial do Município, em atendimento ao dispositivo legal estampado na Lei nº 8.666/93.

É o Parecer, S.M.J.

Remeto às considerações superiores.

Canaã dos Carajás/PA, 02 de Abril de 2020.

---

**HUGO LEONARDO DE FARIA**  
*Procurador Geral do Município*  
*OAB/PA nº 11.063/B*