

PARECER JURÍDICO

EMENTA: 8º Termo Aditivo. Contrato Administrativo nº 20190226. Pregão Presencial nº 9/2019-001- SEMAD.

Objeto: Registro de Preços para contratação de empresa para prestação de serviços de locação de veículos sem motorista, para transporte de pessoas e serviço, materiais, documentos e pequenas cargas, para atender as demandas de todas as secretarias, coordenadorias e departamentos que fazem parte da Prefeitura Municipal de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Consulta acerca da possibilidade jurídica de aditamento qualitativo.

Interessado: Administração Pública.

Versa o presente feito sobre o Procedimento Pregão Presencial nº 9/2019-001-SEMAD, que tem como objeto Registro de Preços para contratação de empresa para prestação de serviços de locação de veículos sem motorista, para transporte de pessoas e serviço, materiais, documentos e pequenas cargas, para atender as demandas de todas as secretarias, coordenadorias e departamentos que fazem parte da Prefeitura Municipal de Parauapebas, Estado do Pará, conforme especificações contidas no correspondente processo.

Constam dos autos, que a Administração Municipal por meio da SEMAD, intenciona proceder ao 8º aditamento do Contrato nº 20190226, assinado com a vencedora do certame licitatório (LOCAMIL SERVIÇOS EIRELI), com intuito de substituir o veículo GM ONIX pelo veículo VOLKSWAGEN POLO COMFORTILINE TSI 116v 2023 MANUAL, através do aditivo qualitativo.

A SEMAD apresentou as justificativas para o referido aditamento por meio do do memorando nº 508/2023 SEMAD.

O fiscal do Contrato se manifestou favorável ao aditivo solicitado, informando que:

“Adendo a necessidade apresentada através do Ofício 320/2023-DLC LOCAMIL SERVIÇOS LTDA em que solicita a alteração de marca/modelo do item N° 211590 do contrato em epigrafe, referindo-se ao veículo modelo Volkswagen Polo Comfortiline TSI 116cv 2023 manual. A empresa afirma que o modelo em questão atende todas as especificações contratuais, de modo que não traria prejuízos a contratante.

É crucial ressaltar que, caso aguardemos a disponibilização do veículo Onix, poderemos ultrapassar o prazo previsto para a substituição, o que pode ter implicações significativas no cumprimento das obrigações contratuais. Esta informação é essencial para garantir que todas as partes envolvidas tenham conhecimento da situação e possam tomar as medidas para mitigar possíveis impactos no cronograma previsto, conforme cartas anexas.

Atendendo as medidas de redução de poluentes, medidas estas adotadas pelo governo federal, através do PROCONVE, fase L6 e L7 (Programa de controle de emissões veiculares), qualquer modelo/marca a ser substituto, é ideal que se adequem as novas regras de poluentes, e o modelo pretendido é compatível com as legislações atuais, não havendo objeção ou contraponto neste quesito.

RECEBEMOS

Em: 21/11/2023 às _____ hs
LC - CENTRAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
Cintia R. Luy



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

2515
PMP

Tal mudança não configuraria qualquer prejuízo ou ônus a administração, visto que o veículo/modelo demandado, Volkswagen Polo TS/ manual atende todos os requisitos mínimos pré-estabelecidos no contrato, logo, as características básicas são atendidas de forma convincente e satisfatória. Em análise prévia, comparando os dois respectivos veículos CHEV/ONIX 10TMT LT1e WW POLO TSI MANUAL, percebe-se a vantajosidade, visto que, o modelo da Volkswagen demonstra-se com maior eficiência no consumo de combustível, comparado ao modelo da Chevrolet, conforme dados dos veículos leves aprovados no Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE) autorizados a ostentar a Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE), do INMETRO.

(...)

Percebe-se que WW POLO TSI MANUAL detém melhor eficiência energética, visto que naca cidade/estrada é mais econômico que o CHEV/ONIX 10TMT LT1, respetivamente. Importante ressaltar, que o consumo de etanol (álcool) não poderia ser dimensionado neste relatório, visto que, o contrato vigente de gerenciamento e fornecimento de combustível não preve o item, a sua amostragem na tabela é apenas para fins de comparação numérica.

Tal redução pode ser sentida, por exemplo, nas constantes viagens de Parauapebas ao aeroporto do município de Marabá, distante cerca de 170km, segundo o serviço google maps. O gráfico abaixo demonstra o custo total de combustível gasto em média, no trecho de ida e volta.

(...)

Levando em conta que, a substituição do veículo CHEV/ONIX 10TMT LT1 para o VW POLO TSI MANUAL não acarretará em custos ou cobranças adicionais de responsabilidade do contratante com a troca da marca/modelo do veículo, não havendo qualquer alteração do valor contratado, condição está favorável a administração.

Portanto, considerando a vantajosidade na redução do consumo energético, diminuição na emissão de poluentes, como o CO2. Bem como a presença de itens de série e de segurança, sou indubitavelmente favorável ao pedido de substituição do veículo CHEVIONIX 10TMT LT1 para o veículo/modelo WW POLO TSI MANUAL".

A Comissão Permanente de Licitação opinou pelo processamento do presente aditivo contratual (fls. 2513-2514).

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato nº 20190226.

É o Relatório.

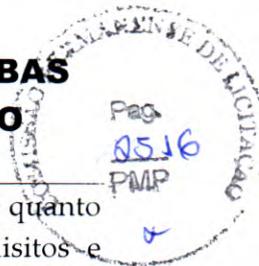
DA ANÁLISE JURÍDICA

A Secretaria Municipal de Administração apresentou as suas justificativas e fundamentos técnicos quanto à necessidade de celebrar o presente aditivo ao contrato administrativo de nº 20190226.

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto contratado, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente dos órgãos, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais. O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Pois bem. Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram o requerimento deste aditivo, passemos então a presente análise.

Destacamos que, *in casu*, a execução do contrato está amparada pela existência de dotação orçamentária para efetuar o pagamento do preço ajustado e que esta dotação é reservada antes da contratação para fins de atendimento à Lei de Licitações e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais o fundamento lógico desta prorrogação consiste na inconveniência da interrupção dos serviços de atendimento ao interesse público.

Acostou-se aos autos Parecer Técnico, contendo as razões técnicas que amparam o pedido, bem como as demais condições a serem seguidas no presente procedimento, a fim de obter o resultado almejado pela Administração Pública. Cabe elucidar que o autor do referido parecer tem total responsabilidade técnica, tanto pelas alterações do projeto quanto pelo orçamento.

Cabe citar alguns acórdãos emitidos pelo TCU, que reafirmam a importância do parecer técnico para as alterações contratuais:

“As alterações contratuais devem estar embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, nos quais reste caracterizada a superveniência dos fatos motivadores das alterações em relação à época da licitação.

(...)

59. Enfatizei que a jurisprudência desta Corte de Contas estava consolidada no sentido de que seria necessário que tais alterações do projeto licitado estivessem previamente justificadas por meio de pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como decorressem de fatos supervenientes, demonstrando que as soluções especificadas no projeto básico não se revelaram em momento posterior como as mais adequadas. Nesse sentido, citei os Acórdãos Plenários 2.161/2011, 517/2011, 1.597/2010, 2.588/2010, 2.032/2009, 2.053/2015, 2.714/2015 e 852/2016. (iRelator BENJAMIN ZYMLER)

As alterações do objeto contratado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. Ademais, a justificativa técnica para o aditamento contratual deve ainda contemplar a análise dos quantitativos e dos valores dos serviços aditados, inclusive com pesquisas de mercado para justificar a economicidade do termo de aditamento contratual.

(...)





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PAG. 2517
PMP
✓

Em juízo de mérito, o relator anotou que “em princípio, o aditamento contratual poderia ser admitido, pois se trata de nítida alteração qualitativa, que objetivamente encontra amparo no art. 65, inciso I, alínea a, e §3º da Lei 8.666/1993”. No entanto, “as alterações do objeto licitado deveriam ser precedidas de procedimento administrativo no qual ficasse adequadamente registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, que deveriam ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deveria restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. Nesse sentido, cito os Acórdãos Plenários 2.161/2011, 517/2011, 1.597/2010, 2.588/2010, 2.032/2009, 2.053/2015 e 2.714/2015. Por óbvio, a justificativa técnica para o aditamento contratual deve invariavelmente realizar crivo dos quantitativos e dos valores dos serviços aditados, inclusive realizando pesquisas de mercado para justificar a economicidade do termo de aditamento contratual, procedimento este não realizado pelo órgão contratante”. Considerando que o órgão manifestante informou que ainda não realizara o referido aditamento, o Tribunal, ao acolher o juízo de mérito da relatoria, considerou parcialmente procedente a Representação e deu ciência à Seinfra/MT, com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, de que é irregular acolhimento de pleito para celebração de termo aditivo “com ausência de análise aprofundada referente ao orçamento apresentado pela contratada, cujo exame deveria ser embasado em robusta justificativa técnica que realizasse o crivo dos quantitativos de mão de obra, equipamentos e demais insumos necessárias aos serviços, bem como dos valores unitários dos serviços e insumos aditados”, com a realização, inclusive, de pesquisas de mercado para justificar a economicidade do aditamento contratual. (Acórdão 3053/2016 Plenário, Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler)”.

Às fls. 2461-2463 consta a Portaria nº 010/2023 SEMAD, que dispõe sobre a nomeação dos fiscais para o contrato.

No caso de alterações de especificações técnicas, é preciso atentar para manutenção da qualidade, garantia e desempenho requeridos inicialmente para os materiais a serem empregados. Nesse sentido, vejamos o que dispõem os fiscais dos contratos:

“(…) Atendendo as medidas de redução de poluentes, medidas estas adotadas pelo governo federal, através do PROCONVE, fase L6 e L7 (Programa de controle de emissões veiculares), qualquer modelo/marca a ser substituído, é ideal que se adequem as novas regras de poluentes, e o modelo pretendido é compatível com as legislações atuais, não havendo objeção ou contraponto neste quesito.

Tal mudança não configuraria qualquer prejuízo ou ônus a administração, visto que o veículo/modelo demandado, Volkswagen Polo TS/ manual atende todos os requisitos mínimos pré-estabelecidos no contrato, logo, as características básicas são atendidas de forma convincente e satisfatória. Em análise prévia, comparando os dois respectivos veículos CHEV/ONIX 10TMT LT1e WW POLO TSI MANUAL, percebe-se a vantajosidade, visto que, o modelo da Volkswagen demonstra-se com maior eficiência no consumo de combustível, comparado ao modelo da Chevrolet, conforme dados dos veículos leves aprovados no Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE) autorizados a ostentar a Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE), do INMETRO.

(…)

Percebe-se que WW POLO TSI MANUAL detém melhor eficiência energética, visto que naca cidade/estrada é mais econômico que o CHEV/ONIX 10TMT LT1, respetivamente. Importante ressaltar, que o consumo de etanol (álcool) não poderia ser dimensionado neste relatório, visto que, o contrato vigente de gerenciamento e fornecimento de combustível não prevê o item, a sua amostragem na tabela é apenas para fins de comparação numérica.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Tal redução pode ser sentida, por exemplo, nas constantes viagens de Parauapebas ao aeroporto do município de Marabá, distante cerca de 170km, segundo o serviço google maps. O gráfico abaixo demonstra o custo total de combustível gasto em média, no trecho de ida e volta.

(...)

Levando em conta que, a substituição do veículo CHEV/ONIX 10TMT LT1 para o VW POLO TSI MANUAL não acarretará em custos ou cobranças adicionais de responsabilidade do contratante com a troca da marca/modelo do veículo, não havendo qualquer alteração do valor contratado, condição está favorável a administração.

Portanto, considerando a vantajosidade na redução do consumo energético, diminuição na emissão de poluentes, como o CO2. Bem como a presença de itens de série e de segurança, sou indubitavelmente favorável ao pedido de substituição do veículo CHEVIONIX 10TMT LT1 para o veículo/modelo WW POLO TSI MANUAL”.

Registre-se que as alterações no projeto básico e a elaboração da planilha de quantitativos e valores e da composição de custos e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Administração, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura quanto a este ponto, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados no respectivo procedimento, conforme acima realizado.

Cumprе observar, ainda, que a Autoridade Competente (Secretário Municipal de Administração) é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito da secretaria e que posteriormente foram juntados aos autos.

Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, da indicação orçamentária, bem como se os quantitativos acrescidos são compatíveis com a demanda da secretaria, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que emitiu parecer favorável ao prosseguimento do feito, conforme Parecer Controle Interno (fls. 2517-2522).

Pois bem. Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram o requerimento deste aditivo, passemos então à análise jurídica.

Destaca-se que a Lei 8.666/93, a teor de seu art. 65, inciso I, alínea “a”, prevê a possibilidade da Administração Pública alterar, com as devidas justificativas, os seus contratos, vejamos:

“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;

(...)

II - por acordo das partes

(...)”

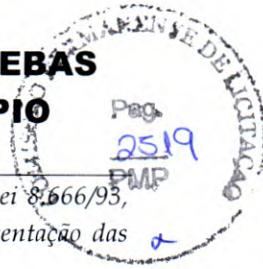
Nesse sentido, o contrato administrativo nº 20190226 dispõe na cláusula décima sexta o seguinte:

“CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA - DA ALTERAÇÃO DO CONTRATO





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



1. Este contrato poderá ser alterado nos casos previstos nos art. 65 da Lei 8.666/93, desde que haja interesse da Administração do Contratante, com a apresentação das devidas justificativas”.

O contrato administrativo deve ser cumprido conforme o pactuado. Todavia, existem situações que o descumprimento contratual pode ocorrer, estranho à vontade de ambas as partes, as quais são imputadas a terceiros, o que se depreende no caso em comento.

O Professor especialista, em licitações e contratos, Marcus Alcântara, leciona no seguinte sentido:

*"Não vejo óbice à troca do produto, desde que haja uma boa justificativa. Embora se trate de situação que inicialmente atende a interesse privado, pode ser feita a alteração, desde que não haja prejuízo ao interesse público, afinal de contas, a Administração precisa de veículos para satisfazer às suas necessidades (principalmente em tempo de pandemia), independente de características acessórias. No caso citado, pleiteia-se e mudança da marca ou da cor do produto (veículo). Quanto à marca, não há problema. Salvo raras exceções, a Administração não compra "marca". Compramos produtos de acordo cota as especificações, caso a marca sugerida para substituir atenda às especificações exigidas na licitação original, não há problemas em acatar a mudança. Não há necessidade que o produto substituto **seja melhor** ou de qualidade superior. Basta que atenda as especificações da licitação".*

Verifica-se, conforme relatado nos autos (fls. 2465-2471) que existe um fato superveniente que ocasionou a solicitação de mudança, qual seja, verificou-se que o veículo, modelo Onix encontra-se indisponível para compra nas montadoras. Nesse diapasão, o doutrinador Marçal Justen Filho, dispõe que:

"2.7) A comprovação de motivos supervenientes. Ademais, cabe evidenciar que a alteração decorre de um fato ocorrido ou apenas descoberto depois da instauração. A instituição do poder de promover a alteração contratual não significa a ausência de submissão dessa competência à consumação de um evento posterior à 'ou somente conhecido depois da) instauração da licitação.

(...) Ora, não teria cabimento que, firmado o contrato nos exatos termos licitados, a Administração introduzisse inovações fundadas em eventos pretéritos que já fosse conhecido de antemão. Essa prática violaria a seriedade da licitação e a regra da vinculação ao ato convocatório. Logo, a competência rara modificar o contrato administrativo não é um meio de tornar inútil a licitação nem assegura à Administração Pública o poder para reabrir uma etapa anterior à elaboração do edital. (Justen Filho Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993/Marçal Justen Filho 18. Ed. ver., atual. e ampli. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, pg. 1277-1278".

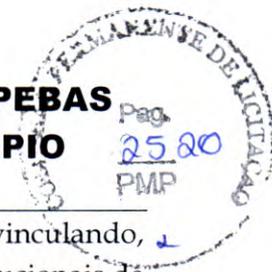
Assim, desde que o interesse público envolvido na contratação não seja descoberto, a Administração e o particular devem chegar a um denominador comum que preserve o contrato vigente, cumpre salientar que a Procuradoria emite o referido parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Alcântara





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Logo, o presente parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal, o qual deverá seguir os parâmetros constitucionais de legalidade, transparência, proporcionalidade, finalidade e razoabilidade.

O Gestor deve estar ciente de que a troca do veículo só deve acontecer se não trazer prejuízo para a Administração.

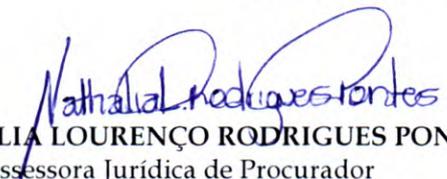
Entretanto, para melhor instruir este procedimento, recomenda-se que seja confirmada a autenticidade das certidões de regularidade fiscal e trabalhista juntadas aos autos; que sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, estejam vencidas quando da assinatura do aditivo, em especial as certidões de fls. 2481 e 2482, assim como, que todos os documentos que estão em cópias simples sejam conferidos com os originais por servidor competente.

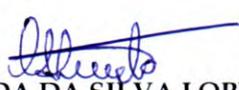
DA CONCLUSÃO

Ex positis, não vislumbramos óbice legal à celebração do 5º Termo Aditivo uma vez que tal prorrogação fora prevista no ato convocatório, bem como no contrato administrativo, desde que devidamente autorizada pela autoridade competente e cumpridas as recomendações desta Procuradoria.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S. M. J.

Parauapebas/PA, 21 de novembro de 2023.


NATHÁLIA LOURENÇO RODRIGUES PONTES
Assessora Jurídica de Procurador
Dec. 069/2017


CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA
Procuradora Adjunta do Município
Dec. 142/2023