



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



PARECER JURÍDICO Nº 075/2022-SEJUR/PMP

REFERENTE AO PREGÃO PRESENCIAL Nº 9/2021-00045

PARECER JURÍDICO - ANÁLISE DE TERMO ADITIVO

SOLICITANTE: DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO.

ASSUNTO: PARECER JURÍDICO COM A ANÁLISE DO 1º TERMO ADITIVO AO CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 1420/2021.

Ementa: ADMINISTRATIVO – ANÁLISE – 1º TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 1420/2021. ALTERAÇÃO QUANTITATIVA. ACRÉSCIMO DE VALOR

1 - RELATÓRIO:

Trata-se de solicitação do Departamento de Licitação para que fosse elaborado o Parecer Jurídico com a análise do 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 1420/2021, oriundo do processo licitatório Pregão Presencial nº 9/2021-00045, tendo por objeto **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE SENDO: 06 (SEIS) VEÍCULOS AUTOMOTORES (COM MOTORISTA), SERVIÇOS DE MÁQUINAS PESADAS, SENDO: 05 (CINCO) MÁQUINAS (COM OPERADOR) E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS SENDO: 03 (TRÊS) VEÍCULOS AUTOMOTORES (SEM MOTORISTA) PARA DAR OPERACIONALIDADE NAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA.**

O processo foi instruído com Ofício nº 102/2022 da Secretaria Municipal de Infraestrutura solicitando autorização para o aditivo de acréscimo de serviços/valor, para suprir a real necessidade da coletividade, objetivando um melhor atendimento da população, bem como, a continuidade das atividades desenvolvidas por esta Secretaria, tendo em vista o aumento excessivo das demandas no município.

Informou a SEMINFRA que o veículo tipo caminhão com carroceria aberta tipo 3/4, será destinado para a equipe da zona rural, uma vez que em decorrência das fortes chuvas, as demandas na comunidade rural aumentaram consideravelmente. Ademais, o veículo leve servirá para suprir a departamento de legalização, cuja finalidade é a



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



emissão de alvarás, habite-se e demais documentos pertinentes ao setor, pois se faz necessária a fiscalização *"in loco"*.

Pelo que consta na minuta do 1º termo aditivo, a solicitação de acréscimo contratual é de R\$ 269.261,00 (duzentos e sessenta e nove mil, duzentos e sessenta e um reais) que corresponde a aproximadamente 8,83% (oito inteiros e oitenta e três centésimos por cento) do valor original do contrato, qual seja R\$ 3.046.890,30 (Três milhões, quarenta e seis mil, oitocentos e noventa reais e trinta centavos).

A solicitação em apreço necessita de aditamento, para acréscimo de valor/alteração quantitativa sem prorrogação de prazo, dentro do que preceitua o estabelecido pelo artigo 65, inciso I, "b", c/c seu §1º da Lei n.º 8.666/93. Cabe, portanto, neste momento, discorrer sobre os aspectos jurídicos que viabilizam tal aditamento contratual, em consonância com os ditames da Lei de Licitações e Contratos.

É o breve relatório. Passo a apreciar a questão.

2 – DAS CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS:

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica *"in abstracto"*, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

"O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

Portanto, sendo esta Secretaria Jurídica isenta de toda e qualquer responsabilidade relativa à obtenção de valores, índices de reajuste, justificativa para reajuste, limitando-se exclusivamente aos ditames legais, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

3 – ANÁLISE JURÍDICA:

A Administração Pública por via de regra e no teor do preceituado Art. 37, XXI da Lei Maior, quando de suas compras e licitações, realizações de obras e serviços, está a procedimento de licitação pública. Vejamos o que dispõe o citado artigo:

”Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998).

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

A Lei de Licitação nº 8.666/93 disciplina o processo licitatório a que está vinculada a Administração Pública, instituindo as moralidades em que estas podem ocorrer, os tipos de certame, e também estipula o regramento aplicável aos contratos, incluindo a sua forma e a possibilidade de alteração dos termos previamente ajustados, quando necessários.

Ao tratar sobre a alteração dos contratos no artigo 65, a Lei de Licitações prevê a possibilidade da Administração Pública realizar, em seus contratos, desde que justificado por fatores supervenientes à contratação, acréscimos quantitativos no objeto original, observados os percentuais máximos ali previstos.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



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

I - Unilateralmente pela Administração:

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

I - (VETADO)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

(grifos e destaques apostos)

Analizando o dispositivo, verifica-se que os contratos administrativos estão sujeitos a alterações unilaterais, que podem ser realizadas pela Administração Pública independentemente da concordância do contratado. Contudo, estão sempre adstritas à garantia do interesse público e são condicionadas pela Lei de Licitação e Contratos Administrativos.

As alterações unilaterais subdividem-se em alterações quantitativas (art. 65, I, b) e qualitativas (art. 65, I, a). As alterações quantitativas referem-se à acréscimo ou diminuição da dimensão do objeto do contrato, ou seja, o objeto inicialmente previsto em determinada quantidade passará a ser adquirido em maiores ou menores quantias.

De outro lado, as alterações qualitativas implicam em modificações no projeto ou especificações de modo a tornar possível a entrega do objeto contratado. Essas alterações poderão refletir nas quantidades de itens da planilha de obras e serviços e, conseqüentemente, no valor contratado. Isso porque, situações de fato ocorridas após a contratação podem ensejar a necessidade de acréscimo ou supressão decorrentes de obras, serviços ou insumos.

Essas alterações unilaterais, tanto as quantitativas quanto as qualitativas, devem estar baseadas em fatos supervenientes à celebração do contrato e devem estar relacionadas a cláusulas regulamentares ou de serviços, que são aquelas que disciplinam



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



a execução do objeto do contrato. Nesse sentido, estão fora do espectro da alteração unilateral as cláusulas econômico-financeiras, que se relacionam com a remuneração do particular e dependem da concordância para serem alteradas.

Insta consignar que, em qualquer das hipóteses, seja por vontade unilateral da Administração ou por acordo entre as partes, a alteração contratual não pode transfigurar o objeto inicialmente contratado e deve dizer respeito sempre a fato superveniente à celebração do contrato original, devidamente comprovado, vez que a regra e que contratos públicos sejam pactuados com base no projeto básico consistente e fundamentado nos estudos prévios à elaboração do edital.

Outra questão não menos importante é que, para cômputo do percentual máximo de acréscimos e supressões contratuais, fixado no §1º do art. 65, da Lei nº 8.666/93, deve haver apuração dos respectivos quantitativos de forma isolada, ou seja, não deve haver compensação entre acréscimos e supressões contratuais, resultando que o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser 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.

Destaca-se que a base de cálculo utilizada para as alterações unilaterais quantitativas é o valor pactuado no momento da contratação, acrescido de eventuais modificações em razão da incidência de institutos voltados à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (reajuste, repactuação ou revisão), vedada a compensação entre acréscimos e supressões.

É certo que a limitação objetiva, expressa em percentuais sobre o valor inicial atualizado do contrato, para acréscimos e supressões constitui alternativa do legislador para efetivação da garantia de segurança jurídica às alterações contratuais.

Alterações desproporcionais ou independente de prévia definição de critérios objetivos de limitação poderiam implicar em conflitos entre, por um lado, a observância ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia entre os licitantes, corolário do princípio da impessoalidade, além do respeito aos direitos do contratado,



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



previsto na parte final do inciso I, do art. 58 da Lei n. 8.666/93, e por outro, o princípio da supremacia do interesse público, economicidade e eficiência administrativa.

Por conseguinte, o §1º do dispositivo supracitado, podendo a discricionariedade da Administração e, ainda, resguardando os princípios regedores da licitação, tratou de estabelecer limites para o acréscimo e supressão contratual. Em que pese a redação dúbia permitir a interpretação de que tais limites se referem, exclusivamente, as alterações quantitativas, fato é que a análise sistemática do diploma legal não deixa dúvidas de que ambas as espécies de alteração são submetidas a essa limitação.

Diante disso, qualquer que seja a espécie de alteração pretendida, não poderá comprometer a natureza do objeto e deverá se limitar, a princípio, a 25% do valor inicial atualizado do contrato e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, a 50% para os seus acréscimos.

Corroborando com esse entendimento, tem-se a paradigmática Decisão nº 215/1999 – Plenário, do Tribunal de Contas da União:

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

8.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, § 2º da Lei nº 8.443/92, e no art. 216, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, responder à Consulta formulada pelo ex-Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, nos seguintes termos:

a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas _ que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;"

Conforme já exposto, no caso em questão pretende-se acrescer o valor total de R\$ 269.261,00 (duzentos e sessenta e nove mil, duzentos e sessenta e um reais) que corresponde a aproximadamente 8,83% (oito inteiros e oitenta e três centésimos por cento) do valor original do contrato.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Quanto a isso, a Lei 8.666/93 buscou limitar a possibilidade de alteração quantitativa do objeto de contratações públicas. No entanto, é cediço que tal norma destina-se apenas às hipóteses em que há efetiva alteração do objeto do contrato administrativo. Não se referem os seus limites aos procedimentos de Revisão e de Reajuste das avenças, nos quais, em verdade, busca-se a manutenção da equação-econômico-financeira do contrato, e não a modificação da prestação devida pelo particular contratado. Nesse sentido, citamos posicionamento do professor Joel de Menezes Niebuhr:

"Tanto as alterações realizadas para manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato propriamente dito, quanto os decorrentes de reajuste, não devem obedecer aos limites dos 25% dos valores iniciais devidamente atualizados, prescritos no § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93. O limite de 25% é para as situações em que se acresce o objeto"

Do mesmo modo, a não incidência do limite de 25% sobre os reajustes de preços também foi reconhecida pelo TCU, através do Acórdão 1.862/2003, em que restou acatada a justificativa da parte envolvida quanto a não observância de tal limite nos casos de reajuste/recomposição de preços, qual seja:

"5. A segunda irregularidade diz respeito ao aumento do valor contratual haver sido superior ao limite de 25% estabelecido no art. 65, § 2º, da Lei nº 8.666/93. Neste caso, as razões de justificativa dos responsáveis elidem a ocorrência irregular, pois os acréscimos no valor do contrato decorrentes de prorrogações de prazo e/ou de reajuste de preços, consoante § 8º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, não caracterizam alteração do contrato, vale dizer, aumentos ou supressões de serviços para os efeitos do limite de 25% estabelecido no art. 65, § 2º, daquela mesma Lei. (...)
(...)

7. Com relação ao aumento do valor contratual, as razões de justificativas dos gestores podem ser aceitas, uma vez que os termos aditivos ao Contrato nº 18/96 não causaram acréscimo de serviços, e sim prorrogação de prazo contratual e reajuste de preços previstos na Lei nº 8.666/93. Inclusive, o Tribunal já se pronunciou sobre essa matéria ao proferir a Decisão nº 90/2001 - Primeira Câmara."



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

Logo, verifica-se que a revisão do valor contratual originado do “reajuste” não é computado para efeito de alteração de quantidade prevista no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93. É o que preceitua o art. 65, § 8º, da Lei de Licitações, vejamos:

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

Esclareça-se e ressalta-se que as alterações unilaterais, devem estar sempre baseadas em fatos supervenientes à celebração do contrato e devem estar relacionadas a cláusulas regulamentares ou de serviços, que são aquelas que disciplinam a execução do objeto do contrato.

Assim sendo, o legislador impôs que a alteração contratual contivesse as devidas justificativas. Isso significa que decisão de alteração unilateral deve ser devidamente motivada e autorizada pela autoridade competente para realização do certame, sendo a alteração formalizada através da celebração de termos aditivos.

Quanto a minuta do Termo Aditivo apresentada, a mesma se encontra alinhada com a Lei 8.666/93 e suas modificações seguintes e demais legislações correlatas, devendo-se observar as seguintes recomendações:

1. Recomenda-se no item 1.1 da Cláusula I, a inclusão do §2º da Lei nº 8.666/93.
2. Tendo em vista ser o Município de Paragominas sujeito de direitos e obrigações e detentor de personalidade jurídica própria, recomenda-se que na ementa, no preâmbulo e no campo de assinatura seja substituída a expressão “PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS” por “MUNICÍPIO DE PARAGOMINAS”
3. Recomenda-se atenção ao valor original do contrato citado no Ofício nº 102/2022-SEMINFRA, tendo em vista que diverge do valor original que



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

consta no item 4.1 da Cláusula Quarta (DO VALOR) do Contrato nº
1420/2021.

4 – CONCLUSÃO:

Ressalve-se as competências e atribuições desta alçada jurídica, dentre as quais não se enquadram a elaboração ou verificação dos cálculos relacionados ao impacto do acréscimo pretendido sobre o valor do contrato ou a análise da justificativa apresentada, ato discricionário, da autoridade.

Deste modo, opinamos pela possibilidade do acréscimo, desde que apresente a justificativa para o acréscimo, não ultrapasse o limite legal imposto pelo artigo 65, § 1º, da Lei 8.666/93, e, desde que, sejam observados os ditames legais, bem como, os pontos levantados ao longo deste parecer.

Por derradeiro, cumpre esclarecer que a presente análise restringe-se aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros, bem como não é de sua competência apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que é reservado a discricionariedade do Administrador Público.

É o parecer, S.M.J.

Paragominas (PA), 07 de fevereiro de 2022.

Daniela Pantoja Araújo
Assistente Jurídico
Daniela Pantoja Araújo
Daniela Pantoja Araújo
Assistente Jurídico do Município