



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: 1º Aditivo. Contrato Administrativo de nº 20190297. Processo de Licitação Pregão nº 9/2018-002 - SEMED

Objeto: Registro de Preço para contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de locação de veículos automotores leves e pesados (caminhão baú alumínio $\frac{3}{4}$, caminhão carroceria aberta $\frac{3}{4}$, veículo leve tipo pick-up, veículo utilitário tipo van, veículo de passeio, Pick-ups tipo caminhonetes, caminhão comboio), sem motorista, para atendimento das unidades que compõem a Prefeitura Municipal de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Consulta acerca da possibilidade jurídica de aditamento do contrato, com vista a alterar o quantitativo em mais 25% (vinte e cinco por cento) acrescendo o valor em R\$ 338.643,62 (trezentos e trinta e oito mil seiscientos e quarenta e três mil reais e sessenta e dois centavos) através do 1º aditivo ao contrato nº 20190297.

Interessados: A própria Administração e a empresa PUMA LOCAÇÕES E SERVIÇOS EIRELI - EPP

1. DO RELATÓRIO

Versa o presente feito sobre o processo de licitação (requerido pela Secretaria Municipal de Educação), na modalidade Pregão nº 9/2018-002 SEMED, que resultou na contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de locação de veículos automotores leves e pesados (caminhão baú, alumínio $\frac{3}{4}$, caminhão carroceria aberta $\frac{3}{4}$, veículo leve passeio, Pick-ups tipo caminhonetes, caminhão comboio), sem motorista, para atendimento das unidades que compõem a Prefeitura Municipal de Parauapebas, Estado do Pará.

Constam dos autos, que a Administração Municipal, por meio da SEMED, **intenciona proceder ao aditamento do Contrato nº 20190297, assinado com a vencedora do certame licitatório (PUMA LOCAÇÕES E SERVIÇOS EIRELI - EPP), com vista a alterar o quantitativo em mais 25 (vinte e cinco por cento) acrescendo o valor em R\$ 338.643,62 (trezentos e trinta e oito mil seiscientos e quarenta e três mil reais e sessenta e dois centavos) através do 1º aditivo ao contrato.**

Para a celebração do termo aditivo ao contrato a SEMED alega por meio do memorando nº 051/2020 - SEMED (fls. 1092-1093), assinado pelo Secretário de Educação Sr. José Luiz Barbosa Vieira - Dec. nº 109/2019, que *"Cuida-se de requerimento de aditamento do contrato, uma vez que se verificou a necessidade de QUANTITATIVO de 25% dos itens do contrato, tendo em vista solicitação emitida no relatório do fiscal de contrato. ir"* Ocorre que alguns fatos supervenientes implicaram dificuldades para a perfeita execução, quais sejam: Implementação dos

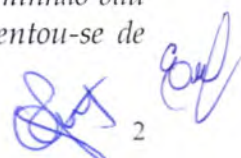


PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



atendimentos de apoio aos setores - Setor de Transporte, Setor de Patrimônio, Setor de Serviços Gerais, Divisão de Alimentação Escolar, Almoxarifado - Semed, Setor de Educação do Campo, Setor de Educação Indígena e Gabinete-Semed, haja vista a abrangência dos serviços solicitados tiveram um aumento da demanda, seja da manutenção dos ônibus da zona rural, das visitas dos setores pedagógicos à zona rural com a SEMED itinerante, a ampliação da distribuição de móveis nas escolas da zona urbana e rural, do apoio à distribuição de merenda escolar, e material pedagógico nas escolas da zona urbana e rural, carecendo assim, de ampliação no número de veículos para o atendimento e celeridade nos processos operacionais e administrativos. Elevando assim o consumo do objeto do contrato nº 20190297, da empresa PUMA LOCAÇÕES E SERVIÇOS EELI - EPP. Assim, é de necessidade a realização do aditamento, visto que a prestação dos serviços oferecidos são indispensáveis ao exercício das atividades desta Secretaria, e a paralisação na execução de tais serviços podem acarretar-lhe danos. Deste modo, será necessário acrescer os itens solicitados abaixo, uma vez que o saldo não será suficiente para finalizar a execução contratual, sendo este aditivo de primária importância para o custeio e assistência das atividades precípuas do setor de transporte da SEMED. Oportunamente, por preencher todos os requisitos legais impostos como condições para realização deste pacto, solicitamos a emissão do aditamento QUANTITATIVO de 25% dos itens ora pleiteados, nos moldes do artigo 54 da Lei nº 8.666/93, combinado com o inciso XII, do artigo 55, do mesmo diploma legal."

No Relatório do Fiscal do Contrato (fls. 1095-1097) assinado pela servidora e fiscal do contrato Sra. Henes aires da Silva - Decreto nº 674/2017, justicava-se o aditivo da seguinte forma: "Evidenciamos por meio desse relatório o interesse no aditamento de 25% ao contrato Nº 20190297, somando a importância de valor nominal de R\$ 338.430,62 (Trezentos e trinta e oito mil, quatrocentos e trinta reais e sessenta e dois centavos), sendo assim imprescindível a realização deste, tendo em vista que o supracitado contrato é indispensável para que seja dada continuidade aos trabalhos de apoio à manutenção dos ônibus da zona rural, bem como das atividades administrativas dos vários setores da Secretaria Municipal de Educação (Setor de Transporte, Setor de Patrimônio, Setor de Serviços gerais, Divisão de Alimentação Escolar, Almoxarifado - Semed, Setor de Educação do Campo, Setor de Educação Indígena e Gabinete-Semed). As atividades exercidas pela empresa em questão, não podem ser paralisadas ressaltando que o contrato também presta serviços de transporte de alunos portadores de necessidades especiais, sendo esses beneficiários de maior relevância, atendidos pelo objeto constante deste contrato, uma vez que atualmente estamos atendendo um alvo de 304 alunos que dependem dessa modalidade de transporte, em 07 rotas distintas, abrangendo toda a zona urbana do município. Informamos ainda que a partir do segundo semestre, tivemos que implementar os atendimentos de apoio aos setores acima mencionados, haja vista a abrangência dos serviços solicitados tiveram um aumento da demanda, seja da manutenção dos ônibus da zona rural, das visitas dos setores pedagógicos à zona rural com a SEMED itinerante, a ampliação da distribuição de móveis nas escolas da zona urbana e rural, do apoio à distribuição de merenda escolar, e material pedagógico nas escolas da zona urbana e rural, carecendo assim, de ampliação no número de veículos para o atendimento e celeridade nos processos operacionais e administrativos. Além destes fatos ainda ocorreu a exigência do TQM da contratação de um caminhão refrigerado para o transporte de gêneros alimentícios perecíveis (frutas, carnes, leite e seus derivados, etc), tal ação buscava o cumprimento da resolução 216 de 15 de Setembro de 2004 e preservação da qualidade dos alimentos transportados. Mesmo não havendo este item no contrato, a contratada se comprometeu a fornecer este veículo pelo mesmo preço de um caminhão baú sem refrigeração. Aclaramos ainda, que a Secretaria Municipal de Educação movimentou-se de





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPÉBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



forma a melhorar ainda mais o nível de assistência aos setores que a compõe (Patrimônio, Almoxarifado, Divisão de Alimentação Escolar, Serviços Gerais, etc), buscando dentro de todos seus aspectos, a constante redução de prazos de realizações de suas diversas tarefas. Desse modo, tal ritmo de execução do Contrato, contribuiu para o consumo do objeto em corrento, em tempo reduzido ao inicialmente previsto. Porém, após o Setor de Transporte reduzir os prazos de execução das diversas atividades, e a perseguição pela redução dos custos, dentro de um melhor processo logístico, vislumbramos para o ano de 2020, uma diminuição do quantitativo de veículos, por constatar que os prazos já se encontram em patamares aceitáveis, para o bom funcionamento da Secretaria Municipal de Educação, sendo que o saldo atual, após a redução do quantitativo de veículos, será suficiente para 02 meses. Segue abaixo o cronograma de execução do contrato em 2019:

Veículos	Quantitativo de Veículos mensal	Quantitativo de veículos mensal necessidade real e executada					
	Previsto pela gestão anterior						
	2018	2019	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
			Proporcional				
Van adaptada	02		2,93	04	04	05	05
Caminhão Baú	02		5,13	06	07	07	06
Caminhão Carroceira Aberta	02		4,40	05	07	07	08
Caminhão Comboio	01		0,73	01	01	01	01
Veículo 1.0	07		8,80	12	12	12	19
Veículo 1.6	04		2,93	04	04	04	04

A celebração deste aditamento para a Administração faz com que este aditivo se torne de primária importância para o custeio e assistência das atividades precípuas deste Setor de Transporte da Secretaria Municipal de Educação. A proposta de aditivo do contrato coincide com os princípios norteadores da Administração Pública, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, supremacia do interesse público e dignidade da pessoa humana."

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica dos referidos aditamentos ao contrato nº 20190297.

É o Relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

A Secretaria Municipal de SEMED apresentou as suas justificativas e fundamentos técnicos quanto à necessidade de celebrar o presente aditivo ao contrato administrativo de nº 20190297.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento dos acréscimos no objeto, presume-se que tenham sido regularmente determinados pelo setor competente da Secretaria Municipal da SEMED com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

A Secretaria Municipal de SEMED, por meio de Parecer Técnico (fls. 1095-10967), justificou a necessidade do aditivo, conforme citado acima.

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.

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 os autores do referido parecer tem total responsabilidade técnica, tanto pelas alterações do projeto quanto pelo orçamento.

Cabe citar recentíssimos 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. (ACÓRDÃO 170/2018 – PLENÁRIO- Relator 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



(...)

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, 2 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 necessários 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. 1094 consta a indicação de dotação orçamentária, contendo saldo orçamentário disponível, apto a cobrir a despesa. Às fls. 1095-1097 consta o relatório do fiscal do contrato; juntou-se a Portaria nº 0528/2019- SEMED, que dispõe sobre a nomeação do fiscal para o contrato.

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

Verifica-se, ainda, que a planilha de quantidades e preços do aditivo às fls. 1102 e Ofício nº 032/2020 – SEMED solicitando a manifestação da empresa PUMA LOCAÇÕES E SERVIÇOS EIRELI-EPP (fls.1103-1104); Aceite da empresa (fl. 1105); declaração de adequação orçamentária, financeira, compatibilidade com plano plurianual, Lei de diretrizes orçamentárias e indicação de dotação orçamentária (fls. 1106); Documentação da empresa para formalização do aditivo (fls. 1107-1122);

Cumpra observar, ainda, que a Autoridade Competente (Secretário Municipal de Educação) 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 estimados são compatíveis com a demanda da secretaria coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº

5



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



4.293/2005, que emitiu parecer favorável ao prosseguimento do feito, porém, se atendidas às recomendações, conforme Parecer Controle Interno (fls. 1128-1135).

Destaca-se 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.

Destaca-se também que a Lei 8.666/93, a teor de seu art. 65, inciso I, alíneas "a" e "b", c/c seu § 1º, *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.*

Diz o art. 65, I, alínea "b", da Lei de Licitações que:

"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.

omissis

§ 1º. O contratado fica obrigado a aceitar 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 equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos". (grifamos)

Com efeito, a consequência desta alteração do objeto é a majoração do valor contratado, na medida do objeto acrescido. Pois nestes casos haverá um aumento no valor inicial contratado, porque o objeto a ser executado não é mais o mesmo, já que haverá uma majoração dos encargos do contratado.

Desta feita, havendo um acréscimo quantitativo, consequentemente haverá uma majoração do valor do contrato, visando a não configuração do locupletamento indevido por parte da Administração Pública, já que o contratado será ressarcido na proporção exata da obrigação acrescida.

Nesse sentido, o parágrafo 6º, do art. 65, da Lei de Licitações preceitua que:

§ 6º. Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial. (Grifamos).

Porém, este acréscimo, em obediência à lei, tem por base o valor inicial do contrato, não podendo exceder os 25% (vinte e cinco por cento).



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



E para ilustrar nosso entendimento, cotejamos os ensinamentos do Mestre Jesse Torres Pereira Júnior¹ acerca do acréscimo quantitativo no objeto licitado, *in verbis*:

No segundo caso (inciso I, alínea "b"), a autorização para alterar o contrato terá de satisfazer também a duas condições cumulativas:

(a) cingir-se a refletir modificação meramente quantitativa do objeto contratado, para mais ou para menos, o que determinará ajustamento no preço pactuado para nele incluir o acrescido ou para nele excluir o suprimido;

(b) o acréscimo ou a diminuição contenha-se nos limites que a lei estabelece...

Com isso, conclui-se que, se a Administração majora o encargo, acrescentando quantitativos, por certo, terá que acrescentar, na mesma proporção, a remuneração do contratado, sob pena de restar ferido o equilíbrio contratual.

Devendo-se, para tanto, manter sempre a devida observância, nestas exceções, pois a Administração poderá, com propriedade, aditar seus contratos, desde que tal aditamento seja justificado por fatos supervenientes ao contrato, de modo a evitar a fuga da modalidade licitatória adequada ao volume das contratações (entendimento do Tribunal de Contas da União – Processo nº TC 004.915/95-0. Decisão nº 288/1996, Plenário).

Outro ponto importantíssimo a ser observado é a necessidade de restar caracterizada a superveniência dos fatos motivadores das alterações em relação à época da licitação.

O Tribunal de Contas da União é taxativo quanto à necessidade das alterações decorrerem de situações supervenientes:

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.

Portanto, não se pode admitir outro argumento dos responsáveis, no sentido de que a alteração estaria embasada nas condições estabelecidas na Decisão 215/1999-Plenário para a realização de modificações qualitativas acima do limite legal de 25%, previsto no art. 65, § 1º, da Lei de Licitações e Contratos. Recordo-me que a referida Decisão, ao apreciar Consulta formulada pelo Ministro de Meio-Ambiente, deliberou ser necessário o atendimento cumulativo de seis condicionantes no caso de alterações contratuais, consensuais e qualitativas, como requisito para a admissão de aditamentos contratuais acima dos limites legalmente estabelecidos. Um desses pressupostos seria exatamente que os termos de aditamento decorressem de causas supervenientes que implicassem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial (...). (ACÓRDÃO 170/2018 – PLENÁRIO-Relator 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. (...) 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

¹ In Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 6ª ed., Renovar, 2003, p. 653.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



deveriam ser precedidas de procedimento administrativo no qual fizesse 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. (Acórdão 3053/2016 Plenário, Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler.)

Por fim, ponto ainda mais importante a ser avaliado é a descaracterização do objeto licitado, que, em hipótese alguma, pode ser admitida quando da emissão de um termo aditivo, uma vez que *"a mudança do objeto constitui desrespeito ao art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, pela não observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia"*, conforme já se pronunciou o Tribunal de Contas da União nos Acórdãos nº 749/2010, 2005/2016 e 1536/2016 - TCU - todos do Plenário.

O Acórdão 2819/2011 - TCU - Plenário, que também aborda a questão da impossibilidade de compensação entre supressões e acréscimos, traz importante manifestação da Corte de Contas quanto ao tema:

Para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/93, 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. O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, por meio de pedido de reexame interposto nos autos de processo de monitoramento, pediu a reforma de determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão nº 749/2010, parcialmente alterado pelo Acórdão nº 591/2011-TCU - Plenário. Tal deliberação impôs ao DNIT que: *"... 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"*. Além de contestar a interpretação conferida pelo Tribunal ao citado comando normativo, ponderou que a implementação da referida deliberação levaria a rescisões prematuras e indesejáveis de vários contratos administrativos que estão em execução. O Relator do recurso, Min. Walton Alencar Rodrigues, em seu Voto, consignou que *"não assiste razão ao apelante quando defende que os acréscimos e supressões devam ser considerados de forma conjunta e consolidada, a extrair-lhes apenas o resultado financeiro final de aditivos para observar se houve, efetivamente, a extrapolação dos limites de alteração fixados no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993"*. Argumentou que tal interpretação seria contrária à finalidade da norma, *"porquanto significaria coonestar com aparência de legalidade verdadeiras alterações de objeto do contrato, pois a nova conformação do ajuste não fora submetida ao crivo do certame licitatório, frustrando, assim, a oportunidade de potenciais interessados ofertarem propostas de prestação de serviço almejado, com que a Administração Pública, certamente, lograria obter condições mais vantajosas"*. Ressaltou, ainda, que *"não satisfeitas cumulativamente as condições estabelecidas pela Decisão nº 215/1999-Plenário para justificar as alterações excepcionais que extrapolem os limites legais, há de ser observada a regra*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



estabelecida no art. 65, § 1º, do Diploma Legal de Licitações e Contratos, na exata dicção da deliberação vergastada". Anotou também que esse tem sido o entendimento "majoritário do Tribunal, já consubstanciado no Acórdão 1.733/2009 - TCU - Plenário". A despeito disso, levou em conta o fato de que a implementação da deliberação recorrida implicaria, possivelmente, "a imediata paralisação de cerca de 100 obras rodoviárias, haja vista a necessidade de rescindir as avenças administrativos, readequar todos os respectivos projetos básicos e promover novos procedimentos licitatórios...". Em face desse panorama fático e normativo, o Tribunal, ao encampar proposta do relator, decidiu conceder provimento parcial ao pedido de reexame do DNIT a fim de conferir ao subitem 9.2 do Acórdão nº 749/2010, alterado pelo Acórdão 591/2011 - Plenário, a seguinte redação: "determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, nas futuras contratações celebradas a partir da data de publicação deste Acórdão no Diário Oficial da União, passe a considerar, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, 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;" - grifou-se. Ao mesmo tempo, porém, impôs ao DNIT que, "... em cada caso abrangido por essa solução temporária e intertemporal (...), os aditivos que vierem a ser celebrados deverão ser justificados quanto à sua pertinência e conformidade às características e diretrizes fundamentais estabelecidas no projeto básico, devendo ser devidamente registrados nos respectivos processos administrativos, estando, assim, disponíveis à fiscalização dos órgãos de controle;" - Acórdão n.º 2819/2011-Plenário, TC-022.689/2011, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 25.10.2011.

O próprio Tribunal, no Acórdão nº 100/2011- TCU - Plenário, lembra que:

"No que respeita às novas soluções técnicas, espera-se que boa parte das escolhas técnicas já sejam resolvidas na fase de projeto, não na de obras. As melhorias nas condições do objeto já deveriam também estar consagradas no projeto da obra, embora a lei admita o aperfeiçoamento qualitativo do projeto, na fase de execução, em caso de benefício comprovado ao interesse público."

Do Acórdão nº 477/2015 - TCU - Plenário podemos extrair a seguinte orientação:

"52. A Súmula 177 do Tribunal de Contas da União é bastante elucidativa sobre o entendimento quanto ao objeto licitado ou contratado:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

53. O planejamento é fase interna corporis fundamental à devida descrição do objeto que se deseja licitar e/ou contratar. Descabe ao gestor, em qualquer momento posterior, descrever o objeto à medida que o cronos contratual se desenvolve. Planejar é antever, o mais que possível, o futuro que se deseja. É ato carregado do mais

[Handwritten signatures]



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



fundamental dos interesses: o público. Mal planejar é antever de maneira ineficiente o objeto pretendido.

54. Quanto aos Contratos 54/2007 e 149/2008, constam dos autos (peça 127, p. 12 e 14; peça 160, p. 52-55 e p. 59-67) que os prazos originalmente estabelecidos foram substancialmente acrescidos sem as justificativas necessárias. Enquanto o Contrato 54/2007 acresceu 211 dias, além do prazo inicial, o Contrato 149/2008 aumentou em 150 dias.

55. Pelo exposto, conclui-se que houve infração aos princípios e às regras estabelecidas na Lei 8.666/1993. Cabe citar a violação ao princípio da isonomia e ao da competitividade, pois as alterações contratuais atinentes aos acréscimos e supressões, descumprem o melhor entendimento da Lei 8.666/93, art. 65, §1º e a sua consequência lógico-jurídica, o Acórdão 749/2010-TCU-Pleno, tendo produzido, ainda, prejuízo à funcionalidade do objeto originalmente pactuado e sucessivas prorrogações do prazo contratual sem as devidas justificativas.

56. Portanto, será proposta a aplicação de multa, baseada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, ao Sr. Osvaldo Leôncio da Silva Filho, Diretor da Unidade de Engenharia da Secretaria de Infraestrutura do Estado do Piauí - SEINFRA e ao Sr. Severo Maria Eulálio Filho, Superintendente de Obras e Serviços da SEINFRA à época das contratações em análise."

Verifica-se que consta no memorando nº 051/2020 - SEMED a necessidade de aditar quantitativamente o contrato em 25% (vinte e cinco por cento) e no Parecer do Controle Interno a fl. 1132 dispõe que "Assim, a presente solicitação de aditivo realizada pela Secretaria Municipal de Educação, no valor de R\$ 338.431,62 (trezentos e trinta e oito mil quatrocentos e trinta e seis e sessenta e dois centavos) está dentro do limite de 25% estabelecido no art 65, I, alínea b c/c §1º da Lei nº 8.666/93.. A esta Procuradoria, cumprindo seu dever legal, cabe orientar que as alterações devem ser extremamente necessárias para a conclusão da obra, sem que impliquem o desvirtuamento do objeto licitado, ter natureza superveniente, observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública, ponto que deve ser avaliado pelos responsáveis técnicos e, após, ser aprovado pela Autoridade Competente.

Outrossim, desde que configurada a necessidade de se completar a execução do objeto inicialmente licitado, unida a benefícios sociais e econômicos para a sociedade, e tendo sempre em vista os encargos danosos de eventual rescisão, todos eles regados por motivos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, em tese, é técnica e juridicamente justificada a alteração contratual acima do teto rígido da Lei de Licitações. Todavia, a manifestação da Autoridade Competente, assessorada por sua área técnica, é que determinará o atendimento ou não dos requisitos legais para tanto. Ressalta-se: é uma oportunidade excepcionalíssima a favor da Administração Pública, tendo como pano de fundo o Interesse Público.

3. DAS RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se que a SEMED justifique o quantitativo (item por item) do presente aditivo, respondendo o porquê da quantidade e qual a finalidade (destinação) dos objetos deste aditivo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Recomenda-se a juntada de nova Certidão Negativa de Débitos trabalhista.

Recomenda-se que junte aos autos a Certidão de Regularidade do FGTS-CRF.

Recomenda-se, ainda, que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista, bem como das judiciais cíveis negativas e dos alvarás de licença para localização e funcionamento, e que sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tiverem o prazo de validade expirado quando da emissão do presente aditivo.

4. DA CONCLUSÃO

Ex positis, em face da supremacia dos princípios norteadores dos atos administrativos e da Lei de Licitações e Contratos, depois de cumpridas as recomendações desta Procuradoria, não vislumbramos óbice legal à celebração do Termo Aditivo, uma vez que tal prorrogação foi prevista no ato convocatório e consequentemente está prevista no respectivo contrato administrativo e devidamente autorizado pela autoridade competente. Além disso, o acréscimo quantitativo no objeto inicialmente contratado pode ocorrer a qualquer momento, desde que devidamente justificada a necessidade e a superveniência de tal acréscimo, estando o mesmo, inclusive, limitado ao percentual legal de 25% do valor inicial contratado e à estrita proporção daquilo que foi acrescido, a fim de restar mantida a equação econômico-financeira original; e observa-se que tal acréscimo foi previsto no ato convocatório e consequentemente foi previsto no respectivo contrato administrativo.

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

Parauapebas/PA, 17 de fevereiro de 2020.


ELIEL MIRANDA FERREIRA
Assessor Jurídico de Procurador
Dec. 031/2020


QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
Procuradora Geral do Município
Dec. 233/2019