



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

EMENTA: 1º Termo Aditivo. Pregão. Contrato Administrativo nº 20210041.

Objeto: Registro de Preço, para eventual aquisição de material de consumo para atender as demandas dos consultórios odontológicos da Secretaria Municipal de Saúde, Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Assunto: Consulta acerca da possibilidade jurídica de aditamento do contrato em mais R\$ 185.780,28 (cento e oitenta e cinco mil, setecentos e oitenta reais e vinte e oito centavos).

Interessado: A própria Administração.

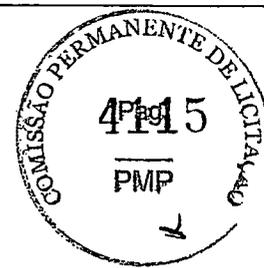
DO OBJETO DO PRESENTE PARECER E SUCINTO RELATÓRIO

Versa o presente feito sobre o processo de licitação (requerido pela Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA), na modalidade de Pregão Presencial nº 9/2019-009 SEMSA, que resultou no Registro de Preço, para eventual aquisição de material de consumo para atender as demandas dos consultórios odontológicos da Secretaria Municipal de Saúde Município de Parauapebas, Estado do Pará, conforme especificações contidas no correspondente Edital.

Consta dos autos, que a SEMSA, por meio do memorando nº 0065/2022 SEMSA, intenciona proceder ao 1º aditamento do Contrato nº 20210041, assinado com a vencedora do certame licitatório (M F DA S FRANCO EIRELI), objetivando alterar o contrato, acrescentando o valor de R\$ 185.780,28 (cento e oitenta e cinco mil, setecentos e oitenta reais e vinte e oito centavos).

A Secretaria Municipal de Saúde, por meio do Fiscal do Contrato, apresentou justificativa para a alteração contratual, conforme Memo. nº 2137/2021 SEMSA/APS, no qual argumentou que:

“Considerando que o fornecimento do material pela contratada compreende a disponibilização dos insumos necessários para utilização diária nos consultórios odontológicos, os quais são imprescindíveis para o desempenho dos serviços da rede de saúde pública municipal de saúde; Considerando que a interrupção no fornecimento destes insumos acarretaria em prejuízos a continuidade dos serviços odontológicos ofertados no Município, sendo o maior prejudicado os usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) municipal; O aditamento de valor do referido contrato justifica-se pela necessidade de continuar atendendo a população usuária dos serviços odontológicos disponibilizados pelo sus municipal, uma vez que esses serviços são essenciais aos pacientes. Vale ressaltar que referido contrato possui saldo apenas para atender até início de janeiro, não sendo suficiente para atender pelo seu período de vigência (até 27 de janeiro de 2022), sendo, portanto, necessário estabelecer novos saldos nos itens para garantir a execução dos serviços, havendo o abastecimento imediato destes insumos. Cumpre esclarecer, ainda, que o referido esgotamento do saldo previsto para vigência inicial (até 27 de janeiro de 2022) ocorreu devido ao fato de que os serviços odontológicos foram diversas vezes suspensos em decorrência das medidas de controle determinadas pelo Ministério da Saúde em relação a pandemia, sendo retomados em sua integralidade meados de deste ano (2021), o que acarretou em usuários necessitando de maiores cuidados assistenciais devido a irregularidade no tratamento dos mesmo, bem como uma alta procura destes pacientes pelos serviços após a sua retomada gradual, levando assim



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

ao consumo muito acima do habitual destes insumos e materiais odontológicos objetos da contratação em tela e, ainda, há um alto fluxo de atendimentos”.

A Comissão Permanente de Licitação se manifestou pela alteração contratual com fundamento no art. 65, inciso I “b”, e § 1º da Lei Federal nº 8.666/93.

A Controladoria Geral do Município se manifestou por meio de parecer, opinando pela continuidade do procedimento.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato nº 20210041, assinado em 27 de janeiro de 2021.

É o Relatório.

DA ANÁLISE JURÍDICA

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 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.

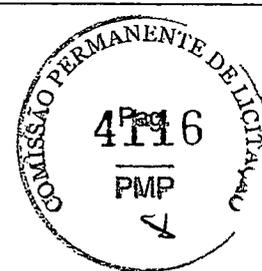
O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, da compatibilidade dos quantitativos com a demanda da secretaria, da regularidade fiscal do contratado, do relatório do fiscal, bem como da dotação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005. Após análise e avaliação, o referido Órgão de Controle Interno deste Município opinou pela continuidade do procedimento, por meio do Parecer Controle Interno.

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

Destaca-se que a Lei 8.666/93, a teor de seu art. 65, inciso I, alínea “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:



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

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 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, conseqüentemente 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).

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

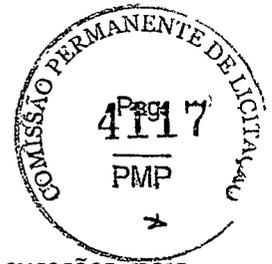
No segundo caso (inciso I, alínea "b"), a autorização para alterar o contrato terá de satisfazer também a duas condições cumulativas:

(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... (Grifamos).

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.

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

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).

A justificativa para o aditamento de valor solicitado pela SEMSA amolda-se às disposições legais previstas no art. 65, inciso I, alínea "b", c/c seu § 1º da Lei 8.666/93, eis que, como a própria secretaria alega, o aditivo se faz necessário devido ao fato de que os serviços odontológicos foram diversas vezes suspensos em decorrência das medidas de controle determinadas pelo Ministério da Saúde em relação a pandemia e somente foram retomados integralmente em meados de 2021. Sustenta ainda que houve uma alta procura de pacientes pelos serviços após a sua retomada gradual, levando assim ao consumo muito acima do habitual dos insumos e materiais odontológicos objetos da contratação em tela.

A esta Procuradoria, cumprindo seu dever legal, cabe orientar que as alterações devem ser extremamente necessárias para a execução contratual, sem que impliquem o desvirtuamento do objeto contratado, 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.

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. (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.

(...)

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,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

“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 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.)

Importante destacar mais uma vez que as justificativas técnicas para as alterações pretendidas são de inteira responsabilidade do fiscal do contrato, o servidor Arthur Pereira Arantes - CT nº 56152 - Portaria nº 1999/2021, não cabendo a esta Assessoria Jurídica analisar questões puramente técnicas, apenas alertar sobre os requisitos jurídicos a serem observados quando for constatada a necessidade de tais alterações, conforme acima delineado.

Por fim, para melhor instruir este procedimento, recomenda-se que sejam confirmadas a autenticidade das certidões de regularidade juntadas aos autos, bem como sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tenham o prazo de validade expirado quando da emissão do aditivo.

DA CONCLUSÃO

Ex positis, não vislumbramos óbice legal a celebração do Termo Aditivo visto que tal alteração está prevista na CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA do contrato administrativo e devidamente autorizado pela autoridade competente, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.

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

Parauapebas/PA, 10 de janeiro de 2022.

QUESIA DE MOURA BARROS
Assessora Jurídica de Procurador
Dec. 269/2017

QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
Procuradora Geral do Município
Dec. 026/2021