



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** 1º Termo Aditivo. Contrato Administrativo de nº 20180156. Pregão nº 9/2017-006 SEMAD.

**Objeto:** Registro de Preços para contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, controle de acesso, copeiragem, preparo e distribuição de refeição, inclusive escolar, serviços de transporte e serviços de monitoramento escolar, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

**Assunto:** Consulta acerca da possibilidade jurídica de aditamento qualitativo do contrato nº 20180156, acrescendo ao seu valor mais R\$ 1.680.089,43 (um milhão e seiscentos e oitenta mil e oitenta e nove reais e quarenta e três centavos) referente à inserção de horas extras previstas no item 8.7.2.3, "j", do Termo de Referência (fls. 869), portanto, solicita-se que seja incluído o item 4 na cláusula 2ª do contrato nº 20180156.

Versa o presente feito sobre o processo de licitação (requerido pela Secretaria Municipal de Administração), na modalidade Pregão Presencial nº 9/2017-006 SEMAD, que resultou na contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, controle de acesso, copeiragem, preparo e distribuição de refeição, inclusive escolar, serviços de transporte e serviços de monitoramento escolar, no Município de Parauapebas, Estado do Pará, conforme especificações contidas no correspondente Edital.

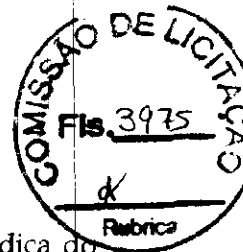
Consta dos autos, que a Administração Municipal, por meio da SEMAD/SEMED intenciona proceder ao 1º aditamentos do Contrato nº 20180156, assinado com a vencedora do certame licitatório acima referido (KAPA CAPITAL LTDA), com vista à alteração qualitativa do contrato nº 20180156, acrescendo a seu valor mais R\$ 1.680.089,43 (um milhão e seiscentos e oitenta mil e oitenta e nove reais e quarenta e três centavos) referente à inserção de horas extras previstas no item 8.7.2.3, "j", do Termo de Referência (fls. 869), portanto, solicita-se que seja incluído o item 4 na cláusula 2ª do contrato nº 20180156.

Para a celebração do termo aditivo ao contrato, por meio do memorando nº 0335/2018 (fls. 3918-3919) e do memorando nº 1795/2018-SEMAD/CA (fls. 3914-3915), a SEMED/SEMAD alegam, em resumo, que:

*"para garantir o atendimento pleno, considerando as especificidades do atendimento do transporte escolar no Município de Parauapebas, é comum que em razão de imprevistos, seja necessário estender o horário além do período normal de expediente. O atendimento do transporte escolar, ocorre em 04 (quatro) turnos, quais sejam, manhã, intermediário, tarde e noite, além das atividades regulares, extraclasse e eventos pedagógicos em datas comemorativas, que contam com a participação dos alunos. A fim de garantir a manutenção das atividades escolares supracitadas, é inviável a contratação de motorista reserva, uma vez que esses eventos ocorrem de forma esporádica e alternada em toda a rede. Diante do exposto acima, torna-se inviável, financeiramente, suportar o dispêndio gerado pela logística para a substituição de motorista no curso de uma rota para o atendimento da fração dessas horas extras".*



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



E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica do referido aditamento ao contrato nº 20180156, assinado em 23 de fevereiro de 2018, com prazo de vigência até 23 de fevereiro de 2019.

É o Relatório.

**DA ANÁLISE JURÍDICA**

A Secretaria Municipal de Educação apresentou as suas justificativas e fundamentos técnicos quanto à necessidade de celebrar o presente aditivo ao contrato administrativo de nº 20180156.

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 de Educação com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

A Secretaria Municipal de Educação, por meio do memorando nº 0335/2018 (fls. 3918-3919), 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 a justificativa (memorando nº 0335-2018 - fls. 3918-3919) e a estimativa das horas extras a serem realizadas no período de 06 (seis) meses (fls. 3921-3922), contendo as razões técnicas que amparam o pedido e o quantitativo estimado para o referido período. Cabe elucidar que o autor da justificativa, bem como do levantamento das quantidades, tem total responsabilidade técnica pelas informações apresentadas.

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.*

(...)



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



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, "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.)

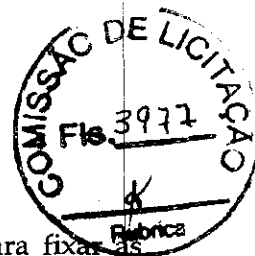
Às fls. 3923, consta a indicação de dotação orçamentária, contendo saldo orçamentário disponível, apto a cobrir a despesa. Às fls. 3925-3928 juntou-se a Portaria nº 053/2018 - SEMED, que dispõe sobre a designação do fiscal para o contrato.

Verificou-se, ainda, que consta às fls. 3924 a planilha de quantidades e valores do aditivo qualitativo, porém, apesar de se encontrar autorizada pela Autoridade Competente, não foi apresentado o parâmetro que embasou os quantitativos solicitados referentes aos itens novos (horas extras de 50% e 100%).

Entende-se que a Secretaria Municipal de Educação, contando com departamento competente, conhecedor das demandas da secretaria, tenha feito as devidas ponderações na



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



estimativa dos quantitativos, porém, é necessário anexar o parâmetro utilizado para fixar as quantidades solicitadas.

Registre-se que a estimativa das quantidades, a elaboração da planilha de quantitativos e valores, bem como a posterior análise dos valores estabelecidos e calculados, é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Educação, 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.

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 valores apresentados e sua compatibilidade com os salários estabelecidos na proposta da licitante vencedora e no contrato administrativo nº 20180156, 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 4.293/2005, que emitiu parecer favorável ao prosseguimento do feito, conforme Parecer Controle Interno (fls. 3945-3951).

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

Inicialmente 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.

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;*

*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."*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Pois bem, a primeira interpretação que se deve dar ao dispositivo é a de que a melhor regra de hermenêutica, sendo o inciso dividido em duas alíneas, pressupõe-se, por certo, que estas tratam de duas hipóteses distintas, já que, se assim não fosse, não haveria razão para a divisão. Ademais, veja que a alínea "b", que trata especificamente da hipótese de acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto, estabelece, expressamente, que este deve ocorrer "nos limites permitidos pela lei". Assim, resta clara a intenção do legislador em restringir estes acréscimos e supressões a limites percentuais.

No entanto, a referida alínea "a", que, consoante já verificamos, não trata de alteração quantitativa (acréscimos e supressões), mas sim, da modificação dos projetos e especificações para melhor adequação técnica, não contempla a expressão "nos limites permitidos pela lei", o que significa inferir que não se estendeu esta restrição à hipótese contemplada nesta alínea.

Seguindo o mesmo entendimento, verifica-se mais adiante, que no §1º do dispositivo, a lei estabelece, expressamente, que os acréscimos e supressões se limitam aos percentuais ali indicados. Não alude o parágrafo à alteração do projeto e de suas especificações, mas sim, à hipótese prevista na alínea "b", inciso I, art. 65 da Lei Federal.

Inúmeras são as manifestações doutrinárias nesse sentido, constituindo tal entendimento majoritário – senão até mesmo pacífico – na doutrina brasileira, consoante adiante se verá.

Marçal Justen Filho diferencia as espécies nos seguintes termos:

*5.1) Modificações Qualitativas: Alteração do Projeto ou de suas Especificações*

*A melhor adequação técnica supõe a descoberta ou a revelação de circunstâncias desconhecidas acerca da execução da prestação ou a constatação de que a solução técnica anteriormente adotada não era mais a adequada. Os contratos de longo prazo ou de grande especialização são mais suscetíveis a essa modalidade de alteração. Não há muito cabimento para essa hipótese em contratos de execução instantânea ou cujo objeto seja simples e sumário.*

*A hipótese de al. "a" compreende as situações em que se constata supervenientemente a inadequação da concepção original, a partir da qual se promovera a contratação. Tal pode verificar-se em vista de eventos supervenientes. Assim, por exemplo, considere-se a hipótese de descoberta científica, que evidencia a necessidade de inovações para ampliar ou assegurar a utilidade inicialmente cogitada pela Administração.*

*Também se admite a incidência do dispositivo para respaldar modificações derivadas de situações preexistentes, mas desconhecidas por parte dos interessados. O grande exemplo é o das "sujeições imprevistas", expressão clássica do direito francês e que indica eventos da natureza ou fora do controle dos seres humanos, existentes por ocasião da contratação mas cuja revelação se verifica apenas por ocasião da execução da prestação. O grande exemplo é o da falha geológica de terreno, que impede a implantação da obra tal como inicialmente prevista.*

Acerca do tema, pondera o Mestre Diogenes Gasparini:

*"Os incisos I e II do art. 65 da Lei federal das Licitações e Contratos da Administração Pública preveem quando é possível a alteração unilateral e a consensual. Cabe a alteração unilateral nos seguintes casos: 'a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para a melhor adequação técnica a seus objetivos; b) quando*



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

*necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por essa Lei."*



Mais adiante ainda ressalta o Mestre:

*"Não observam o limite de 25% as alterações qualitativas que o objeto do contrato pode sofrer. Alterações qualitativas são as decorrentes da modificação do projeto ou de suas especificações" (Direito Administrativo, 8ª ed., Saraiva, pp. 585 e 586)."*

No mesmo sentido, afirma Marçal Justen Filho que:

*"A lei não estabelece limites qualitativos para essa modificação contratual. Não se pode presumir, no entanto, existir liberdade ilimitada. Não se caracteriza a hipótese quando a modificação tiver tamanha dimensão que altere radicalmente o objeto contratado. Não se alude a uma modificação quantitativa, mas a alteração qualitativa. No entanto, a modificação unilateral introduzida pela Administração não pode transfigurar o objeto licitado em outro, qualitativamente distinto." (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª ed., Dialética, p. 514)."*

Com efeito, utilizando-se as regras de hermenêutica, constitui uma das premissas básicas das regras de interpretação do direito positivo, aquela segundo a qual onde a lei não restringe, tampouco deve o exegeta restringir.

O próprio Tribunal de Contas da União, na Decisão 215/99-Plenário, já se manifestou quanto à alteração qualitativa, inclusive, reconhecendo a possibilidade de ultrapassar o limite percentual estabelecido no art. 65 da Lei 8.666/1993, observados, por certo, os princípios da finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, e desde que satisfeitos, CUMULATIVAMENTE, os seguintes pressupostos:

*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;*

*b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:*

*"I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;*

*II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;*

*III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;*



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



*IV- não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outra natureza e propósito diverso;*

*V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;*

*VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados (...) que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja, gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência".*

A decisão da Corte de Contas acima citada, por certo, é cautelosa e admite que as alterações qualitativas ultrapassem os limites legais apenas excepcionalmente, com as cautelas acima mencionadas, tendo o Tribunal de Contas da União se manifestado novamente sobre o tema em decisão recente, vejamos:

Nas hipóteses excepcionalíssimas de alterações consensuais qualitativas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos: a) não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório; b) não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado; c) decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; d) não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos; e) ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes; f) demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou sejam gravíssimas a esse interesse, inclusive quanto à sua urgência e emergência. Embargos de Declaração opostos pelo Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região (TRT/ES) apontou possível omissão no Acórdão 2742/2015 Plenário, que apreciara auditoria realizada nas obras de construção do edifício-sede do referido tribunal. Em síntese, alegou o embargante que o TCU não havia se manifestado sobre achado de auditoria referente à "fuga à licitação por meio de inclusão de objeto estranho ao licitado, com aderência indevida do 19º aditivo ao Termo de Contrato 20/2010 à Decisão 215/1999-Plenário". Reconhecendo a existência de omissão, anotou o relator que, no momento de apreciação da matéria pelo acórdão embargado, o acréscimo de 22% ao contrato não extrapolava o limite de 25% previsto na Lei 8.666/1999, de modo que não havia falha passível de manifestação pelo TCU. Ponderou, contudo, ser forçoso admitir a relevância do exame da aderência do aditivo aos requisitos constantes da mencionada deliberação, considerando essencialmente os seguintes fatores apontados pela unidade técnica: "(i) o vulto das alterações promovidas por meio do aditivo 19; (ii) a criticidade dos serviços aditivados, dos quais depende a maioria dos outros serviços contratualmente previstos; (iii) o estágio ainda muito incipiente da obra, que indicam



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



*uma fortíssima tendência de que os limites de alteração contratual sejam, brevemente, atingidos ou até extrapolados". (...) Com fundamento no voto do relator, que examinou a presença de cada um dos referidos pressupostos, acolheu o Plenário os Embargos apresentados com a finalidade de "reconhecer que, tratando-se de situação excepcional, a alteração contratual formalizada pelos 19º e 22º aditivos ao Termo de Contrato TRT 17º 20/2010 atende aos pressupostos estabelecidos na Decisão 215/1999-TCU-Plenário". (Acórdão 1826/2016 Plenário, Auditoria, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman.)*

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.*

*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 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. (Acórdão 3053/2016 Plenário, Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler.)*

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*



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



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

Verifica-se que consta no memorando nº 0335-2018 (fls. 3918-3919) que “para garantir o atendimento pleno, considerando as especificidades do atendimento do transporte escolar no Município de Parauapebas, é comum que em razão de imprevistos, seja necessário estender o horário além do período normal de expediente. O atendimento do transporte escolar ocorre em 04 (quatro) turnos, quais sejam, manhã, intermediário, tarde e noite, além das atividades regulares, extraclasse e eventos pedagógicos em datas comemorativas, que contam com a participação dos alunos. A fim de garantir a manutenção das atividades escolares supracitadas, é inviável a contratação de motorista reserva, uma vez que esses eventos ocorrem de forma esporádica e alternada em toda a rede. Diante do exposto acima, torna-se inviável, financeiramente, suportar o dispêndio gerado pela logística para a substituição de motorista no curso de uma rota para o atendimento da fração dessas horas extras”. A esta Procuradoria, cumprindo seu dever legal, cabe orientar que as alterações devem ser extremamente necessárias para a prestação do serviço, 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.

Observa-se que o Anexo IX do Edital (fls. 902-952) apresenta o modelo de planilhas abertas de custos em que consta a previsão de “hora extra proporcional”, além disso, 8.7.2.3, “j”, do Termo de Referência (fls. 869) dispõe que “caso seja ultrapassada a carga horária prevista, será (ão) gerado (s) horas extras”. Portanto, recomenda-se que a Área Técnica verifique e ateste nos autos se a proposta da empresa Kapa Capital Ltda referente ao lote 06 (fls. 2379-2396), que deu origem ao contrato nº 20180156, contempla ou não horas extras de 50% e 100%, sendo que a previsão de horas extras na proposta da contratada inviabilizará o 1º termo aditivo ao contrato nº 20180156.

Recomenda-se, também, que a Área Técnica esclareça o motivo pelo qual não se estimou a quantidade de horas extras necessária ao atendimento da SEMED quando da deflagração do certame, devendo informar os fatos supervenientes que motivaram a solicitação de horas extras nos quantitativos informados na planilha de quantidades e valores (fls. 3924).

Recomenda-se que a Planilha de Quantidades e Valores (fls. 3924) seja devidamente assinada pelo Técnico Responsável pela sua elaboração, devendo constar, ainda, a identificação do referido servidor (nome e número do decreto/contrato/nomeação), tendo em vista que as quantidades e valores que constam na Minuta do 1º Termo Aditivo ao contrato nº 20180156 tomaram por base a citada planilha.

No memorando nº 0335/2018 (fls. 3918-3919) a SEMED informa que “é inviável a contratação de motoristas reserva, uma vez que esses eventos ocorrem de forma esporádica e alternada em toda a rede. (...) torna-se inviável, financeiramente, suportar o dispêndio gerado pela logística para a substituição de motorista no curso de uma rota para o atendimento da fração dessas horas extras”. Cumpre ressaltar que, por se tratar de ponto que exige conhecimento técnico e de gestão das



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



atividades da secretaria, esta Assessoria Jurídica não irá se manifestar quanto à viabilidade financeira da medida adotada pela SEMED. Contudo, destaca-se que o administrador estar incumbido de zelo ao cuidar coisa pública, não dispendendo, ao seu talante, recursos desnecessários.

Marçal Justen Filho<sup>1</sup>, no tocante ao princípio da economicidade assim afirma "... Não basta honestidade e boas intenções para validação de atos administrativos. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos".

Carlos Pinto Coelho<sup>2</sup> assim resume o entendimento: "... dever de eficiência é o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com a legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros".

Portanto, considerando o entendimento do TCU, exarado no Acórdão nº 170/2018 - Plenário, de que "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", recomenda-se a juntada de parecer da Área Técnica, que além de abordar os motivos supervenientes que deram ensejo ao 1º Termo Aditivo ao contrato nº 20180156, deve demonstrar a inviabilidade de contratação de motorista reserva, bem como a inviabilidade financeira quanto a dispêndio gerado pela substituição de motorista no curso de uma rota.

Recomenda-se que sejam apresentados pela Área Técnica os parâmetros utilizados para estabelecer os quantitativos solicitados na planilha de quantidades e valores (fls. 3924) referentes às horas extras (50% e 100%), demonstrando-se de forma inequívoca que o quantitativo é compatível com a demanda da secretaria.

Destaca-se que a empresa Kapa Capital Ltda encaminhou o ofício nº 50/2018 (fl. 3955), em resposta ao Parecer do Controle Interno (fls. 3945-3951), informando "que o trabalhador pode realizar até 2 horas extras diárias, além da sua jornada normal, mediante acordo individual com a empresa ou contrato coletivo de trabalho. Essas duas horas podem ser convertidas em banco de horas a serem zeradas a cada período de 06 meses, a não quitação no decorrer dos 06 meses obriga a empresa a quitação com base na remuneração atual do trabalhador". Entretanto, a empresa não esclareceu se é possível a adoção do banco de horas no cumprimento das obrigações que assumiu por meio do contrato nº 20180156. Assim, recomenda-se que a empresa informe se é possível adotar o banco de horas para a execução do objeto contratual em questão.

Recomenda-se, também, que a Área Técnica da SEMED faça as suas ponderações sobre a adoção do banco de horas, manifestando-se quanto à viabilidade, ou não, da referida medida.

Ressalta-se que compete ao fiscal do contrato Wanderson José da Silva (Portaria nº 053/2018-SEMED) acompanhar e fiscalizar o cumprimento de todas as obrigações decorrentes do contrato nº 20180156, verificando a conformidade da execução do contrato com as cláusulas

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8a ed. São Paulo: Dialética, p.66.

<sup>2</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Eficácia nas licitações & contratos. 7ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, p. 35.



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



contratuais, devendo realizar rigoroso controle das horas extras objeto do presente aditivo, por força do art. 67, da Lei 8.666/93.

Recomenda-se que seja anexado novo Certificado de Regularidade do FGTS, uma vez que a certidão de fl. 3939 está vencida desde 31/08/2018.

Recomenda-se a juntada de nova certidão judicial cível, tendo em vista que a certidão de fls. 3940 venceu em 03/09/2018.

Recomenda-se que sejam cumpridas todas as recomendações do parecer do Controle Interno (fls. 3945-3951).

Recomenda-se, por fim, que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista anexadas aos autos, bem como da certidão judicial cível negativa; e que sejam atualizadas todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista que, porventura, tenham a validade expirada quando da emissão do termo aditivo.

**CONCLUSÃO**

*Ex positis*, não vislumbramos óbice legal a celebração do Termo Aditivo, vez que entendemos que as alterações qualitativas no contrato administrativo, ao reverso das modificações quantitativas, não se sujeitam a limites legais, mas apenas em hipóteses excepcionabilíssimas e observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante, estando, contudo, circunscritas à essência do objeto contratado, sem o menor desvirtuamento, uma vez que a alteração do objeto inicialmente contratado (mesmo qualitativamente) está prevista nas cláusulas segunda e vigésima do contrato administrativo (fls. 3592-3593 e 3599), desde que devidamente justificada a necessidade e a superveniência de tal alteração, bem como pela expressa AUTORIZAÇÃO da 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, 13 de Setembro de 2018.

**CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA**

Assessora Jurídica de Procurador

OAB/MA nº 10.091

Dec. 752/2017

**CLÁUDIO GONÇALVES MORAES**

Procurador Geral do Município

OAB/PA 17.743

Dec. 001/2017