



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios
Consultoria Técnica Jurídica



CNPJ. (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém - Pará

PARECER Nº. 012/2025-EC/CTJ/SEMINFRA, DE 27 DE FEVEREIRO DE 2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº. 269/2025
CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº. 020/2024-SEMINFRA
OBJETO: PRORROGAÇÃO DE PRAZO

A presente manifestação versa sobre a possibilidade jurídica de ocorrer a prorrogação de contrato administrativo, em especial, o Contrato no. 020/2022-SEMINFRA, firmado com a empresa CONSTRUTORA NORTE DO TAPAJÓS LTDA, cujo objeto é a execução de serviços de usinagem e fornecimento de CBUQ, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Infraestrutura.

A ajuste celebrado e em vigor é oriundo do Processo Licitatório, modalidade Pregão Eletrônico sob o no. 001/2025-SEMINFRA.

Foram apresentados os seguintes documentos:

- Ofício nº 358/2025-SEMINFRA - Interesse do Aditivo;
- Ofício nº 007/2025-CNT - Resposta da Empresa;
- Justificativa Técnica nº 030/2025-SEMINFRA;
- Relatório Técnico nº 013/2025-SEMINFRA;
- Resumo de Medições;
- Cronograma;
- ART de Execução;
- ART de Fiscalização;
- Três Últimos Boletim de Medição (BM 03, BM 04 e BM 05);
- Certidões da Empresa e Autenticidades;
- Justificativa Técnica nº 030/2025;
- Cronograma Físico Financeiro;
- Confirmação da existência de dotação orçamentária.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios
Consultoria Técnica Jurídica



CNPJ. (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém - Pará

A motivação apresentada decorre da necessidade de dar continuidade aos serviços que estão sendo executados, em especial, pela não conclusão integral do objeto do certame, das fortes chuvas que estão castigando a nossa cidade e de um processo licitatório que versa sobre o mesmo objeto, que já vem se alongando, ante a disputa de licitantes, com a oposição de questionamentos, diligências e recursos, mas, como dito, ainda existe um quantitativo de bens e serviço a serem executados, como bem menciona a justificativa técnica e o relatório do fiscal, ao norte identificados.

Consoante ao norte indicado, trazemos a em destaque o conteúdo da Justificativa Técnica no. 030/2025- SEMINFRA e o Relatório de Fiscalização no. 013/2025, que externam manifestação sobre a necessidade da prorrogação do prazo, não apenas para a conclusão do restante do pactuado, mas pela necessidade de atender a demanda para atender as artérias que compõe a rede municipal, que estão sofrendo com as fortes chuvas na região e recomenda a devida prorrogação do prazo antes assinalado, fixando o tempo que reporta como razoável para a execução do serviço e fornecimento do bem, evitando a ocorrência de solução de continuidade, considerando estar diante de evento alheio a vontade dos contratantes.

Acompanham ainda documentos referentes a regularidade da empresa, especialmente as certidões e outros, exigidos pela Lei no. 14.133/2021

É o que tínhamos a relatar...

Como é sabido, os contratos podem ser alterados pela administração com as devidas justificativas conforme definido no art. 136 da lei 14.133/2021, especificamente:

Urge grifar, a inovação trazida pela lei 14.133/21, que concede prorrogação automática da vigência de contratos de escopo, quando não for concluído no prazo inicial, desde que o insucesso para a sua conclusão não decorra de culpa do contratado.

Como é sabido, o contrato administrativo é um ajuste de vontades realizado entre particulares e a Administração Pública, com cláusulas específicas exigidas na lei 14.133/21.

No art. 6º, XVII, da lei 14.133/21, foi definido que os serviços contratados por escopo são aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período pré-determinado, podendo ser



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios
Consultoria Técnica Jurídica



CNPJ. (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém - Pará

prorrogado pelo prazo necessário à conclusão; desde que devidamente justificado. Tal fato é aplicado no presente caso, onde o resultado que se busca é a exata concussão do serviço, nos moldes avençados no Contrato respectivo, e que o insucesso na conclusão não decorrer de culpa do contratado (Parágrafo Único, do art.111).

Importa dizer que a regra na prorrogação dos contratos administrativos é a sua realização antes do *término da vigência*, já que não seria juridicamente cabível a prorrogação ou a continuidade da sua execução se estiver formalmente extinto. Dessa forma, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU tem delineado situações excepcionais nas quais a prorrogação contratual poderá ocorrer diante da interrupção da execução pela própria Administração Pública ou quando houver a descontinuidade na liberação de recursos orçamentários. Mesmo nessas situações excepcionais, a posição da Corte de Contas é de que deve haver a formalização do aditamento.

Desde há algum tempo, o e TCU, por meio do *Acórdão nº 127/2016 – Plenário*, o ministro-relator *André de Carvalho* registrou, em seu voto, que considera irregular o acréscimo feito após o término da vigência contratual, ainda que amparado em um dos motivos do art. 57, da Lei nº 8.666/1993. A justificativa é que, uma vez que o contrato original estaria formalmente extinto, não seria juridicamente cabível a sua prorrogação ou a continuidade da sua execução. No entanto, tem entendimento, no sentido de que:

“Ocorre que, nos chamados contratos por escopo – em que o objeto consistiria na obtenção de um bem ou na construção de uma obra –, o prazo de execução só seria extinto quando o objeto fosse definitivamente entregue à administração. Ainda, se as demais obrigações fixadas no ajuste fossem plenamente satisfeitas, de modo que, inexistindo motivos para rescisão ou anulação, a extinção somente se operaria com a conclusão do objeto e com o seu recebimento definitivo pela administração. Diferentemente do que ocorreria nas avenças por tempo determinado – em que o objeto consistiria na prestação de serviços contínuos –, nos quais o prazo constituiria elemento essencial e imprescindível para a consecução ou a eficácia do objeto avençado”..

Atualmente e sob a égide da novel Lei de Licitações, o objeto e condições pactuados nos permitem a identificar como serviços não contínuos...

Destaca-se que chamados serviços não contínuos, também chamados de não continuados ou pontuais, finalmente foram definidos na lei. Assim como os



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios
Consultoria Técnica Jurídica



CNPJ. (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém - Pará

serviços contínuos, constam das definições do Art. 6º da Lei 14.133/2021. No caso dos não contínuos, estão no inciso XVII.

Art. 6º, XVII - serviços não contínuos ou contratados por escopo: aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto;

Urge elucidar, que o serviço pactuado, é um serviço que se executa anualmente, portanto, constante no Plano Plurianual, sendo uma atividade de caráter permanente e que corresponde a uma função institucional desta Secretaria.

A descrição de um serviço como não contínuo é feito no termo de referência ou no projeto básico, a depender do objeto.

Para os serviços não contínuos ou contratados por escopo, a Lei 14.133/2021 estabelece que o prazo de vigência pode ser automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato. Cabe esclarecer que os serviços não contínuos ou contratados por escopo são aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado¹

É importante observar que o prazo de execução do objeto não se confunde com o prazo de vigência contratual. Nos contratos por escopo, se esgotado o prazo de vigência sem que a execução do objeto tenha sido concluída, a vigência será automaticamente prorrogada, sem prejuízo das sanções aplicáveis caso o eventual atraso decorra de culpa do contratado. Além disso, a Administração poderá optar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotar as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.

Para os serviços não contínuos ou contratados por escopo, a Lei 14.133/2021 estabelece que o prazo de vigência pode ser automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato. Cabe esclarecer que os serviços não contínuos ou contratados por escopo são aqueles que impõem ao

¹ <https://licitacoescontrato.tcu.org.br/6.3.mantencao..>



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios
Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém - Pará



contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado

Neste sentido, o art. 111 da Lei Geral de Licitação, determina, *verbis*

Art. 111. Na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.

Parágrafo único. Quando a não conclusão decorrer de culpa do contratado:

Apesar da inovação trazida pela lei 14.133/21, o legislador ordinário foi silente quanto à instrumentalização do ato administrativo autorizador da dilação temporal.

Tal situação, poderia resultar numa aparente dúvida jurídica sobre a forma em que estes contratos venham a ser prorrogados.

De todo modo, é perfeitamente razoável tender-se à interpretação de que a prorrogação automática dos contratos por escopo prescinde da elaboração do instrumento formal de aditamento, tampouco de apostilamento, à luz dos artigos 132 e 136, da lei 14.133/21, *in verbis*:

Art. 132. A formalização do termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração no curso da execução do contrato, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês.

Art. 136. Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, como nas seguintes situações:

Seguindo por uma interpretação gramatical do art. 132, do novel normativo acima citado, não há que se falar em aditamento ao contrato, pois é incontroverso que todas as obrigações do contrato foram inicialmente previstas; tanto as executadas, quanto as não executadas.

Demais disso, em razão do rol taxativo constante no art. 136, da lei 14.133/21, também não há hesitação sobre a impropriedade do instituto do



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios
Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém - Pará



apostilamento para fins de instrumentalização das prorrogações automáticas dos contratos por escopo.

Em face das considerações feitas nesta manifestação, inclina-se ao entendimento de que a prorrogação automática dos contratos por escopo deve ocorrer por meio de ato administrativo simples, praticado pelo servidor designado para a fiscalização do contrato, cuja manifestação deverá ser submetida à apreciação da autoridade competente da Administração, com posterior publicização do ato praticado no Portal Nacional de Contratações (PNPC); consoante a conjugação do §6º, do artigo 46, c/c o art. 117, §1º, c/c art. 174, I e §2º, todos da lei 14.133/21.²

Desta forma, com as inovações trazidas pela lei 14.133/21, e em observância aos princípios da celeridade e economicidade, tende-se ao entendimento de que nos casos em que a inexecução de determinado contrato por escopo que não decorrer de culpa do contratado, é possível que prazo de vigência destes pactos sejam automaticamente prorrogados a partir da celebração de ato simples da administração, a ser reduzido a termo nos autos do processo administrativo, sem prejuízo da respectiva publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas do Governo Federal.

PELO EXPOSTO e tendo em vista o permissivo contido no art. 111 e seguintes, da Lei no. 14.133/2021, é possível a alteração no primitivo ajuste celebrado entre as partes, concernente ao prazo de forma automática, eis que estamos diante de um contrato de prestação não continuada, devendo ser realizado um simples ato administrativo, como um despacho e/ou uma informação pelo Fiscal do Contrato e, com observância as demais formalidades de estilo, em especial, no Contrato Administrativo no. 020/2022-SEMINFRA, firmado pelo MUNICIPIO DE SANTARÉM-SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA e a empresa CONSTRUTORA NORTE DO TAPAJÓS LTDA.

É nossa manifestação, *sub censura*.

Santarém (PA), 27 de fevereiro 2025

ANTONIO EDER JOHN DE SOUSA COELHO

² <https://www.migalhas.com.br/depeso/404488/a-prorrogacao-automatica-da-vigencia-dos-contratos-por-escopo>. Acesso em 23.02.2025



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios
Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém - Pará



Advogado OAB/PA 4572 – CTJ/SEMINFRA



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA

Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) N° 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém – Pará



PARECER No. 011/2025-EC/CTJ/SEMINFRA, 24 DE FEVEREIRO DE 2025

Ementa: Administrativo. Limite para aumento do valor do ajuste. Presença de condições de excepcionalidade. Possibilidade de acréscimo superior ao previsto no Art. 125, da Lei 14.133/2021. Precedentes do TCU.

Sr. Secretário.

Foi nos apresentada a demanda vernante sobre a possibilidade de se proceder o aumento em quantitativo de insumos CBUQ, de uso habitual, eis que se destina a chamada “ Operação Tapa Buraco” e afins que são executadas diretamente por esta municipalidade ou por terceiros, levando em consideração que o contrato ainda está em vigência, mas fatores diversos a vontade da Administração Pública está exigindo que seja adquirido um quantitativo maior a limite estabelecido na lei, no caso, com estribo no art. 190 da lei 14.133/2021, a norma de regência é a lei federal no. 8.666/93.

No rol dos fatos ensejadores da prorrogação acima indicada existem:

- a) as fores chuvas que estão castigado a municipalidade, desde o início do ano, em proporção em muito superiores ao ano passado, ocorrendo diariamente, como notifica a nota técnica específica, que, embira sejamos cientes de estarmos em período de inverso amazônico, não imaginamos que fosse em tal proporção, eis que os últimos dois anos, a quantidade foi muito menor;
- b) ocorreu um aumento nas artérias na cidade e, durante o exercício de 2024, não sendo, dessa forma, possível que o planejamento de 2023, visualizasse tal situação;
- c) a SEMNFRA já promoveu o regular processo licitatório para a obtenção de tal produto (Pregão Eletrônico no. 001/2025-



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA

Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém – Pará



SEMINFRA), ainda em tramitação ante as pendências inerentes, prazos, diligências e demais eventos que estão retardando a sua composição;

d) não existe mais saldo suficiente no contrato em vigor para atender a demanda necessária;

e) que a aquisição é temporária e apenas o suficiente para não suscitar solução de continuidade, eis que, caso os serviços venham ser paralisados, importará em substancial prejuízo ao erário público, eis que as ruas que se encontram esburacadas, tornam-se intrafegáveis (havendo uma ampliação nesses buracos e o aumento de ruas com a mesma danificação), com danos aos veículos e os transeuntes, e, caso não for executado nenhum serviço, pela falta do material básico, importará em danos, pelo aumento dos serviços, reclames da sociedade, pois as intempéries e demora imporá um maior volume do produto/bem para atender essa demanda, que, como dito alhures, será ainda em quantitativo maior;

f) foi juntada a Justificativa Técnica no. 038-A/2025-SEMINFRA, que se constitui como parte integrante da presente manifestação.

As informações ao norte indicados, temos como o necessário a ser relatado...

Em sede consideração inicial, imperioso chamar a atenção que por expressa determinação contida na Lei Federal no. 14.133/2021, que traz o mesmo entendimento externado em sua antecessora, a Lei Federal no. 8.666/93, existe a permissão de aumento para mais ou para menos, nos contratos administrativos, sendo que, estes normativos estabeleciam um limite, em um percentual para aumento na ordem de 25 % (vinte e cinco por cento) no valor dos contratos para aquisição de bens e construção.

Creemos que o legislador ordinário, quando fixou um percentual na norma específica a época, trabalhou unicamente com situações ordinárias, aquelas que figuram rotineiramente, não se atendo para eventos atípicos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA

Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém – Pará



Inicialmente, o texto legal, por si e ante a necessidade de segurança jurídica, não conduz a obrigatoriedade de se reconhecer a condição ali indicada, como única, com cunho de absoluta.

Neste sentido, a aplicação de normas legais não visa apenas pôr um fim aos conflitos e litígios entre partes, mas pretende produzir decisões corretas e justas, as quais a própria sociedade espera da ordem jurídica e das suas instituições. Essa expectativa de correção normativa influencia o aplicador do Direito em relação à apresentação de sua decisão, que deve gerar aceitação e convencimento a respeito de sua correção e justeza (MORLOK, 2012, p. 207 s.)¹

A *letra da lei* (interpretação literal ou gramatical) é, necessariamente, o ponto de partida do trabalho jurídico, justamente porque o texto legal transporta as prescrições vinculantes para o seu aplicador. Para identificar o sentido de uma palavra, o intérprete primeiro se valerá de sua intuição linguística, adquirida como integrante de uma sociedade em que se pratica um idioma. No entanto, o raciocínio a partir desta *linguagem comum* nem sempre é suficiente para a interpretação adequada de um texto legal, uma vez que o legislador também pode utilizar termos técnicos e especializados.

Em geral, o "sentido ainda possível da palavra" marca o limite da interpretação da lei, além do qual começa o âmbito da *integração* do Direito pelo Judiciário, que não encontra mais lastro no teor literal do texto legal e precisa ser baseada em outros parâmetros normativos. Sobretudo na área do Direito Penal, a teoria da "fronteira do teor da palavra" (*Wortlautgrenze*) põe limites à abrangência da interpretação. Já nas outras, são comuns as decisões judiciais que desconsideram o significado lexical de palavras legais quando há argumentos sustentados por outros meios metódicos ou até motivos extrajurídicos. A *lacuna* legal é tida como a precondição de uma legítima integração complementadora do Direito, sendo o instrumento mais utilizado para saná-la a *analogia*, que pode servir até para construir

¹ MORLOK, Martin. Die vier Auslegungsmethoden was sonst? In: GABRIEL, G.; GRÖSCHNER, R. (Eds.). *Subsumtion: Schlüsselbegriff der juristischen Methodenlehre*. Tübingen: Mohr Siebeck, p. 179-214, 2012. Apud, *Entre desdém teórico e aprovação na prática: os métodos clássicos de interpretação jurídica*. Rev. direito GV 10 (1) • Jun 2014 • <https://doi.org/10.1590/S1808-24322014000100012> Acesso em 28.02.2025



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA

Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém – Pará



decisões *contra legem*, isto é, claramente fora dos limites do texto normativo. O mesmo acontece em sentido contrário na "redução teleológica", que consiste na abertura de uma exceção em certas circunstâncias, apesar da nítida incidência de uma norma positiva que contempla o fato ocorrido (BYDLINSKI, 1982, p. 470 ss.).²

Sempre oportuno trazer as elucidativas palavras de Carlos Maximiliano³:

"O ideal do Direito, como de toda ciência, é a certeza, embora relativa; pois bem, a forma autêntica de exegese oferece um grave inconveniente – a sua constitucionalidade posta em dúvida por escritores de grande prestígio. Ela positivamente arranha o princípio de Montesquieu; ao Congresso incumbe fazer as leis; ao aplicador (Executivo e Judiciário) – interpretá-las. A exegese autêntica transforma o legislador em juiz; aquele toma conhecimento de casos concretos e procura resolvê-los por meio de uma interpretação geral.

Não se pode perder de vista que, m situação como a *sub examen*, remete a necessidade de sua interpretação busque a concretizar uma vocação histórica do Estado, que é atender o bem estar de seus jurisdicionados, que é pugnar pelo respeito ao interesse público, que vise contemplar a mais ampla gama de sua população.

De pronto, pode-se identificara ausência de danos ao erário no aditamento contratual superior a 25%. Não há danos ao erário na simples extrapolação dos limites preconizados no art. 125, Lei no. 14.133/2021, nos casos de aditamentos contratuais, especialmente nas hipóteses onde o serviço foi efetivamente prestado pelo contratado, com qualidade e preço compatíveis com o mercado.

Deve ser rememorado que a gestão de recursos públicos é algo que nem sempre se apresenta de forma simples e fácil de ser executada, sendo suas consequências, de igual maneira, algo bastante difícil de se avaliar e julgar.

² BYDLINSKI, Franz. *Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff* Wien, N.York: Springer, 1982. Apud, KREELL, Andreas J. In *Rev. direito GV* 10 (1) • Jun 2014 • <https://doi.org/10.1590/S1808-24322014000100012> Acesso em 28.02.2025

³ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*, 18. Ed., Rio de Janeiro: Forense, 1999, pp. 93-94.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA

Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) N° 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém – Pará



Como sabemos, o Tribunal de Contas da União, por sua missão constitucional, estabelecida no art. 711, II, da Carta Política de 1988, ficou incumbido da árdua tarefa de julgar as contas de todos os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Neste cenário, todas aquelas situações onde o gestor encontra-se em um verdadeiro dilema para a tomada da decisão menos traumática ao erário, onde a interpretação da lei nem sempre é cristalina, também são transportadas para os ministros do Tribunal de Contas da União, que ainda devem se utilizar de todas as cautelas possíveis para não gerar precedentes que venham a ser inadequadamente utilizados em casos futuros.

Digno de registro é a situação que merece uma devida atenção, dentro deste panorama, é aquela prevista no art. 125, da Lei de Licitação em vigor, que trata da limitação de 25% do valor contratado para o aditamento (seja para acréscimos ou supressões) de contratos públicos, como se transfigura no presente caso.

A determinação existente em nosso Estatuto Licitatório, em seu arts. 124 e 125, é no sentido:

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).

Prima facie, não há qualquer dúvida ou possível polêmica, quando da leitura do comando, acima transcrito. Isso porque, a lógica do legislador foi correta, buscando evitar o mal planejamento, manobras para futuras contratações ilegais, etc.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA

Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém – Pará



Contudo, o direito não é algo exato. Em situações, por exemplo, em que fatos supervenientes impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial, é possível extrapolar o limite de 25% suso referido? Seria razoável forçar o erário a arcar com um custo superior ao que um mero aditamento traria, numa situação onde não houve falha de planejamento, má-fé, nem tampouco benefício indevido de quaisquer das partes?

Nossa mais alta Corte de Contas, o E TCU, já teve oportunidade de enfrentar tal situação, quando acionado, via Consulta, que ensejou a (Decisão 215/99-TCU - Plenário)⁴, onde autorizaria ser ultrapassada à limitação legal de 25%, quando 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:

1) 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; 2) não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado; 3) decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; 4) não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósitos diversos; 5) ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais econômicos decorrentes; 6) demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na lei 8.666/93 - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse

⁴ TCU - Decisão 215/99- TCU – Plenário - Ministro relator: José Antônio Macedo



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA

Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) N° 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém – Pará



coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja, gravíssimas a esse interesse, inclusive quanto à sua urgência e emergência. (Sem destaques no original)

Tem-se de ser considerado, que em certas hipóteses, o acréscimo de serviços superiores a 25% do valor inicialmente contratado não traz danos ao erário, muito embora possa decorrer da falta de planejamento e má-gestão. No caso de um aditamento onde o extrapolamento do limite decorra da falta de um planejamento adequado, mas o serviço seja prestado com reconhecida qualidade e com um preço similar ou até um pouco abaixo do estabelecido no mercado, não há prejuízo algo ao erário.

De ser tentado, que qualquer outra contratação, mesmo aquela decorrente de uma nova licitação, traria como expectativa para a administração pública, a contratação de um particular que prestasse serviços com um preço justo (adequado ao mercado) e com boa qualidade. Tal objetivo, de fato, seria devidamente alcançado com o aditamento, mesmo que extrapolando o limite legal, não havendo porque se falar em prejuízo. Interpretação diversa, seria reconhecer a validade de um enriquecimento sem causa, para a administração pública, em detrimento do particular contratado.

Permissa vênia para reforçar nosso entendimento, fulcrado no entendimento que fora reforçado pelo TCU, em voto prolatado pelo eminente ministro Augusto Sherman⁵, nos autos do TC-025.312/2016-2, *in verbis*:

11. Muito embora a aditivação do contrato em percentual superior a 25% seja considerada irregularidade grave, por infringência direta a Lei de Licitações, o que, em princípio, implicaria a nulidade do ato e de suas consequências jurídicas, a jurisprudência desta Casa tem-se fixado no sentido de que tendo o objeto do aditivo sido executado não há dano, tendo em vista a possibilidade de enriquecimento ilícito da administração [...].

12. Por essas razões, entendo que as irregularidades em questão devem ser objeto de audiência, e não de citação dos

⁵ TC-025.312/2016-2, rel. min. Augusto Sherman. Julgado em 17.01.18.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA
Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios Consultoria Técnica Jurídica
CNPJ. (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém – Pará

responsáveis, conforme proposto, nem necessidade de eventual conversão desse processo em tomada de contas especial”.

A análise da matéria aqui discutida alhures resultou no Acórdão 51/18-TCU-Plenário, que trouxe o seguinte enunciado sobre o tema:

Enunciado II:

Embora a celebração de aditivo em percentual superior a 25% do valor original do contrato seja irregularidade grave, por infringência direta à lei 8.666/93, o que deveria implicar a nulidade do ato e de suas consequências jurídicas, não há dano se o objeto tiver sido executado adequadamente, sob pena de enriquecimento ilícito da administração.

Portanto, conclui-se que não há danos ao erário na simples extrapolação dos limites preconizados no arts. 124 e 125 da LGL, nos casos de aditamentos contratuais, especialmente nas hipóteses onde o serviço foi efetivamente prestado pelo contratado, com qualidade e preço compatíveis com o mercado. Tem-se, portanto, que a Corte de Contas admite, em situações excepcionalíssimas, a possibilidade de se ultrapassar o limite legal de 25% nas alterações consensuais e qualitativas, desde que observados os requisitos acima transcritos

Colho, como registro e apoio a tese ora apresentada, que esse entendimento encontra-se também sumulado na Orientação Normativa NAJ-MG nº 03/2009, da Advocacia-Geral da União, nos seguintes termos:

“TERMO ADITIVO DE CONTRATO VISANDO ACRÉSCIMO SUPERIOR A 25% (Art. 65, §1º, da lei nº 8.666/1993). Em caso de contratação direta fundada em INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (Art. 25 da lei nº 8.666/1993), respeitado o art. 3º da Lei 8666/1993, é possível o acréscimo, desde que conste justificativa expressa, observando-se os princípios da economicidade e da eficiência. Face à inviabilidade de competição, é desnecessária a realização de novo procedimento de inexigibilidade de licitação idêntico ao que deu origem à contratação que se pretende aditar, alterando-se apenas o valor do objeto da contratação.”

Outros Cortes de Conta estaduais, também trazem entendimento no mesmo sentido:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA

Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém – Pará

EMENTA - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO CREDENCIAMENTO PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS DE ANESTESIOLOGIA TERMOS ADITIVOS FORMALIZAÇÃO REGULARIDADE RESSALVA EXCEPCIONALIDADE ACRÉSCIMO ACIMA DE 25 % INSUFICIÊNCIA DE PLANEJAMENTO AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA ISONOMIA RECOMENDAÇÃO. A formalização de Termo de Credenciamento, decorrente da inviabilidade de competição para a persecução do objeto contratado, e de termo aditivo realizados em consonância com os ditames legais são julgados regulares. Em caso de contratação direta, em razão de inexigibilidade de licitação (Art. 25 da lei nº 8.666/1993), é admissível o acréscimo contratual superior ao limite legal de 25%, desde que conste justificativa expressa, uma vez que, diante da inviabilidade de competição, é desnecessária a realização de novo procedimento idêntico ao que deu origem à contratação que se pretende aditar, em prestígio aos princípios da eficiência e economicidade, que devem nortear a atividade administrativa. Entretanto, no que se refere à área da saúde, cabe ao gestor público evitar manobras que ferem o Princípio da Legalidade e da Razoabilidade, ao contratar serviços médicos assistenciais por meio de credenciamento, quando tal contratação poderia dar-se por meio de concurso público, ou realizadas apenas como complementação dos serviços na área da saúde. Pelo que, a ineficiência no planejamento e a afronta aos Princípios da Razoabilidade e da Isonomia devem ser motivos de ressalva no julgamento regular da formalização de termo aditivo, no qual restou caracterizada a excepcionalidade, permitindo o acréscimo superior a 25% do quantitativo no contrato, o que resulta recomendação ao atual gestor que realize planejamento adequado na área da saúde, considerando a melhor estratégia de custos e benefícios para administração pública, e que evite a realização de Termos Aditivos sequenciais no sistema de contratação por credenciamento. ACÓRDÃO: Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 16ª Sessão Ordinária Virtual da Primeira Câmara, realizada de 6 a 9 de julho de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a regularidade da formalização do Termo de Credenciamento nº. 800004/2014 e do 1º e 2º Termo Aditivo, celebrado entre o Município de Bataguassu, por meio do Fundo Municipal de Saúde, e a empresa LassiServiço de Anestesiologia Ltda, e a regularidade com ressalva da formalização do 3º Termo Aditivo ao Termo de Credenciamento, haja vista a ineficiência no planejamento e a afronta aos Princípios da Razoabilidade e da Isonomia, com recomendação, ao atual gestor, que oriente sua equipe a realizar o planejamento adequado na área da saúde, considerando a melhor estratégia de custos e benefícios para administração pública, e que evite a realização de Termos Aditivos sequenciais no sistema de contratação por credenciamento, que afrontam os princípios contidos na norma l



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA

Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios Consultoria Técnica Jurídica

CNPJ. (MF) Nº 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém – Pará

EXECUÇÃO FINANCEIRA REGULARIDADE REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS AO TRIBUNAL MULTA RECOMENDAÇÃO. 1. É declarada a regularidade do Termo de Credenciamento, que se enquadra dentro do escopo das licitações inexigíveis, com fundamento no art. 25 da Lei nº 8.666/93, cujos atos praticados atenderam as disposições legais aplicáveis à espécie. O fato de encaminhamento de processos diversos com a mesma numeração do Termo de Credenciamento analisado, que não acarretou prejuízo ao erário, revela impropriedade meramente formal, que merece ser relevada, bastando a recomendação para que a administração adote medidas para sanar as inconsistências. 2. As alterações contratuais estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, contudo, em situações excepcionais, devem ser analisadas as peculiaridades do caso, como neste de contratação direta fundada em inexigibilidade de licitação para prestação de serviços complementares/suplementares de consultas e exames médicos na especialidade de serviços de oftalmologia, assim como deve ser considerada a possibilidade de se ultrapassar o limite legal de 25% nas alterações consensuais e qualitativas, desde que expressamente justificado, observando-se os princípios da economicidade e da eficiência, e a inviabilidade de competição para a realização de novo procedimento de inexigibilidade de licitação idêntico ao que deu origem à contratação que se pretende aditar. Aplica-se, porém, a ressalva quanto à regularidade do termo aditivo em comento que excedeu o limite legal, a qual resulta na recomendação ao ordenador a fim de que seja realizado o planejamento adequado na área da saúde, considerando a melhor estratégia de custos e benefícios para administração pública, e que evite a realização de aditivos sequenciais no sistema de contratação por credenciamento. 3. É declarada a regularidade dos atos de execução financeira realizados em conformidade com a Lei, demonstrando, na íntegra, a consonância entre os valores empenhados, liquidados e pagos. 4. A remessa extemporânea dos documentos à Corte de Contas configura infração e enseja aplicação de multa ao responsável, além de recomendação, sendo cabível na fixação o entendimento da Súmula TC/MS nº 84, tendo em vista a regularidade e a menor gravidade da infração. ACÓRDÃO: Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 9ª Sessão Ordinária Virtual da Segunda Câmara, realizada de 10 a 13 de maio de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, (TCE-MS - CONTRATO ADMINISTRATIVO: 29592015 MS 1566913, Relator.: WALDIR NEVES BARBOSA, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE- MS n. 2871, de 05/07/2021)

Ademais, tendo em vista tratar-se de acréscimo acima do teto legal, entende-se prudente que seja também colhida a concordância prévia e formal da contratada, bem como que seja juntada aos autos do processo a demonstração



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA – SEMINFRA

Núcleo de Licitações, Contratos e Convênios Consultoria Técnica Jurídica
CNPJ. (MF) N° 05.182.233/0007-61 Av. Barão do Rio Branco, s/n, Aeroporto Velho – Santarém – Pará

analítica direta de proporcionalidade da variação do preço com o aumento do objeto, a fim de restar explicitado o percentual de acréscimo pretendido e em quanto será ultrapassado o limite de 25%.

A guisa de arremate e sem qualquer pretensão de exaurir a matéria, deixamos de trilhar a dicção ofertada em interpretação gramatical, para a obtenção de outro entendimento, este que abarca a função social do Direito, na busca mais perto do ideal de justiça, pensando no interesse da coletividade e a vocação histórica do Estado de promover o bem estar dos seus, em especial, seguindo o entendimento do E TCU, que, por equidade, também segue o entendimento por nós esboçado.

Em face das considerações retro expendidas, conclui-se, portanto, que, havendo justificativa expressa e fundamentada, anuência prévia da contratada e explicitação do respectivo percentual de alteração, mostra-se juridicamente viável o acréscimo contratual superior ao limite legal de 25% em caso de eventos como aqueles alhures indicados, considerando ainda o prestígio aos princípios da eficiência e economicidade, que devem nortear a atividade administrativa.

ANTE O EXPOSTO, entendemos ser possível que a contratação supere o limite de 25%, incidente sobre o primitivo contrato, moído pela situação que ensejaram a ação da Administração que não pode ficar inerte as suas funções institucionais.

É a nossa manifestação, *sub censura*.

Santarém, 24 de fevereiro de 2025

ANTONIO EDER JOHN DE SOUSA COELHO
Advogado OAB/PA 4572 – CTJ/SEMINFRA