



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

JUSTIFICATIVA



CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 001/2021-SEMAG

CONTRATO Nº 021/2021-SEMAG

FUNDAMENTO: ART. 65, I, b, §1º DA LEI Nº 8.666/93

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIA DE COMUNICAÇÃO, PROPAGANDA E PUBLICIDADE PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DESTINADOS A ATENDER A PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM E SUAS SECRETARIAS MUNICIPAIS.

DOS FATOS

Solicita o Fiscal do Contrato nº 021/2021-SEMAG que tem como objeto contratação de contratação de agência de comunicação, propaganda e publicidade para prestação de serviços destinados a atender a Prefeitura Municipal de Santarém e suas Secretarias Municipais, o acréscimo de valor contratual no limite legal de 25% (vinte e cinco por cento) previsto no art. 65, I, b, §1º da Lei nº 8.666/93.

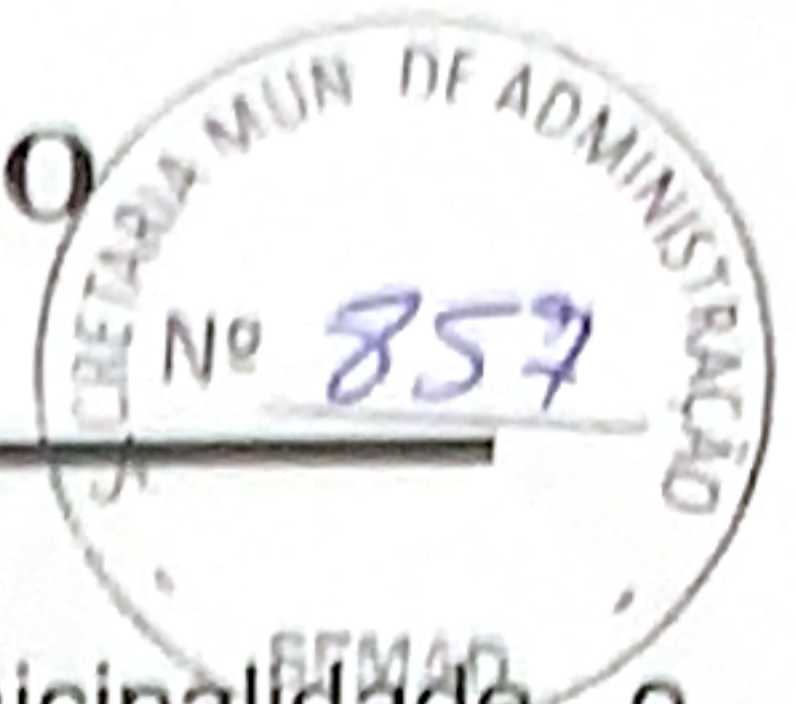
Assevera que vê a necessidade de fazer o aditamento do contrato nos termos da legislação no limite de 25% (vinte e cinco por cento) previsto na Lei nº 8.666/93, considerando as demandas que se apresentaram em detrimento ao planejamento que fora feito anteriormente.

É sabido que o município de Santarém passou a fazer a cobrança individualizada da Taxa de Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos, que anteriormente era feita juntamente com o IPTU.

Essa cobrança se deu, devido aprovação do Novo Marco do Saneamento, que reforçou que os municípios são obrigados a cobrar a taxa de lixo, uma compensação financeira pela prestação do serviço de manejo dos resíduos sólidos. No caso da taxa de coleta e destinação dos resíduos sólidos, o motivo que gera a necessidade de pagamento é a coleta, o transporte e a destinação final do lixo.

Se uma prefeitura não estabelecer a cobrança pelo serviço no prazo determinado pela lei, a situação será configurada como renúncia fiscal. Caso o município não atenda a esses requisitos, fica sujeito às penalidades determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso do município de Santarém, por se tratar de uma situação relativamente nova, considerando que o lançamento tributário dessa natureza não



pode ser lançado junto outro tributo, como era foi feito nesta municipalidade, o desmembramento certamente causou impacto aos munícipes.

A apresentação de um tributo com incidência vinculada a uma atividade da administração pública que refere-se direta ou indiretamente ao contribuinte gera em primeiro plano a escusa sobre a sua aceitação, razão pela qual se mostra necessário a sua desmitificação e informação ao contribuinte com muita informação sobre o assunto.

A Prefeitura de Santarém implementou a informação necessária para disseminar o conhecimento sobre arrecadação municipal, o que por ora se mostrou suficiente. Ocorre que ainda nesta fase de lançamento, a inadimplência tem alcançado números significantes, que fugiram a matriz de risco considerado pela Secretaria Municipal de Finanças, o que tem levado a reiteração de campanhas afirmativas para diminuir esses índices e elevar a arrecadação municipal a níveis estáveis que não afetem a prestação desse serviço.

A cidade de Santarém possui uma área territorial de 17.898,389km², uma população estimada de 308.339 e quase o dobro de imóveis e residenciais que produzem resíduos sólidos de toda sorte e em quantidades consideráveis, o que caracteriza uma enorme demanda e a necessidade de coleta diuturnamente para atender a todo o município de Santarém.

A implementação ou reiteração de novas campanhas publicitárias voltadas a essa situação, impactou o planejamento preliminar necessitando que o município faça o desembolso de mais recursos para atingir a população e tornar menos ásperas as dificuldades de arrecadação.

Some-se a essa situação a recente campanha implementada de Atualização Cadastral do IPTU que começará pelos Distritos, Zonas Rurais até a Zona Urbana. É fato que Santarém vem passando pelos últimos anos pela um crescente expansão imobiliária, sendo a mais recente a verticalização do município, que já possui mais de dez prédios e cerca de cinco em construção.

Neste sentido, a pretensão administrativa, considerando as novas demandas que se apresentam e proceder o acréscimo contratual de 25% do valor original do contrato que importaria em R\$ 875.000,00 (oitocentos e setenta e cinco mil reais).



DO DIREITO

Inicialmente resta destacar que os contratos administrativos, subordinam-se ao regime do contrato administrativo imposto pela Lei nº 8.666/93, além dos órgãos da Administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista edemais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 1º, parágrafo único).

Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

Ademais, o contrato administrativo, como espécie do gênero contrato, se norteia pelo princípio do *pacta sunt servanta*, que não admite alteração no contrato, se tornando lei entre as partes.

Considerando que o contrato administrativo possui estrutura semelhante ao contrato regido pelo Direito Privado, cuja teoria geral dos contratos aplica-se subsidiariamente aos contratos administrativos. Hely Lopes Meirelles ensina que: "A instituição do contrato é típica do Direito Privado, baseada na autonomia da vontade e na igualdade jurídica dos contratantes, mas é utilizada pela Administração Pública, na sua pureza originária (contratos privados realizados pela Administração) ou com as adaptações necessárias aos negócios públicos (contratos administrativos propriamente ditos). Daí por que os princípios gerais dos contratos tanto se aplicam aos contratos privados (civis e comerciais) quanto aos contratos públicos, dos quais são espécies os contratos administrativos, os convênios e consórcios executivos e os acordos internacionais".

Todavia, o que distingue o contrato administrativo do privado é a supremacia do interesse público sobre o particular, que permite ao Estado certos benefícios sobre o particular que não existe no contrato privado. Estes benefícios ou peculiaridades são denominados pela doutrina de cláusulas exorbitantes e são previstas nos contratos administrativos de forma explícita ou implícita.



Neste enfoque, destacamos o art. 65 da Lei nº 8.666/93 que trata da alteração contratual, permitindo ser ela unilateralmente a critério da Administração e por acordo das partes¹.

Pois bem, a primeira interpretação que se deve dar ao dispositivo é a de que, na 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.

Em abono deste matiz, mais adiante, 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", do inciso I do art. 65 da Lei Federal.

¹ 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;

II - por acordo das partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) (VETADO).

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.



Destarte, uma vez que a Lei 8.666/93 não restringiu a hipótese avençada na alínea "a" do inciso I do seu art. 65 à observância de limites percentuais, não nos cabe assim proceder.

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.

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

A respeito, menciona Yara Darcy Police Monteiro:

"De sorte que a lei autoriza duas espécies distintas de alterações contratuais, uma de natureza qualitativa e outra quantitativa.

A primeira hipótese cogita das modificações voltadas ao aprimoramento técnico e operacional do objeto contratado. Como a necessidade de adequação surge durante a execução do ajuste, sendo, de regra, imprevisível, não está atrelada a limites legais, salvo o respeito à essência do objeto.

Já no caso das alterações de quantidades, estabelece o §1º do art. 65 os limites dentro dos quais a variação de quantidade propicia a necessária elasticidade do objeto sem comprometer a sua essência" (BLC, 10/2001, p. 606) (grifamos).

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 prevêm 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 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) (sem grifo no original).

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.

Reputa-se que a alteração fundada no inc. I, al. "a", não se sujeita à limitação do §2º (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª ed., Dialética, p. 514).

No caso em referência temos a motivação prevista no art. 65, I, b, §1º da Lei nº 8.666/93, em que os acréscimos implementados em obras, serviços ou compras contratadas pelo poder público não se podem fazer limite superior a 25% ou, em caso de reforma de edifício ou equipamento, 50% do valor atualizado do contrato.

Onde o limite de 25% atendendo os limites quantitativos do contrato corresponderá ao valor exato de R\$875.000,00 (oitocentos e setenta e cinco mil reais), do valor atualizado do contrato.

DA CONCLUSÃO

Constatado a possibilidade legal de aumento de quantitativo contratual, atendendo o limite legal de 25%, e havendo interesse desta Prefeitura para assim o fazer, para atender a contratação de agência de comunicação, propaganda e publicidade para prestação de serviços destinados a atender a Prefeitura Municipal de Santarém e suas Secretarias Municipais, e considerando os motivos de fato e direito sou favorável à celebração do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato nº 021/2021-SEMAG com a empresa GAMMA COMUNICAÇÃO LTDA, CNPJ Nº 04.672.859/0001-06, acrescendo o seu valor em R\$875.000,00 (oitocentos e setenta e cinco mil reais), com fundamento no art. 65, I, b, §1º da Lei nº 8.666/93.

Santarém, 05 de abril de 2023.

EMIR MACHADO DE AGUIAR
Secretário Mun. de Administração em exercício
Portaria nº 399/2023-GAP/PMS