



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 027/2022

PARECER JURÍDICO Nº 268/2022

**CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 20210038.
SERVIÇOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL.
ALTERAÇÃO QUANTITATIVA. POSSIBILIDADE.
ART. 65, I, 'b', E § 1º, DA LEI Nº 8.666/1993.**

Interessado: DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS

I – Relatório:

Vêm à Procuradoria Geral Legislativa os autos do Processo Licitatório nº 3/2021-00001CMP, levado a termo na modalidade da concorrência, cujo objeto foi a contratação de serviços de publicidade institucional para a Câmara Municipal de Parauapebas, para análise do pleito de alteração quantitativa ao Contrato Administrativo nº 20210038, pactuado entre a Câmara Municipal de Parauapebas e a empresa K. J. da S. Carneiro Eireli, com escopo no artigo 65, inciso I, alínea 'b', e parágrafo 1º, da Lei de Licitações.

A regularidade do processo licitatório em referência foi tratada oportunamente pelas unidades administrativas competentes (Parecer Jurídico nº 052/2021, fls. 135/150 e pareceres da Controladoria nº 014/2021, fls. 309/313 e 056/2021, fls. 1.440/1.442), dispensando, portanto, nova avaliação de todo o arcabouço. Aponto que o contrato foi alvo de uma adição de prazo e valor, consoante se vislumbra do procedimento acostado às fls. 1.459 a 1.566 dos autos, cuja legalidade e regularidade foram analisadas à época pela Procuradoria (Parecer Jurídico nº 305/2021, fls. 1.519/1.532) e pelo Controle Interno (Parecer CI/CMP/nº 099/2021, fls. 1.542/1.545). Vista disso, a presente apreciação se restringirá ao pedido autuado sob as fls. 1.567/1.571 (memorando nº 711/2022-Diretoria Administrativa) e documentos subsequentes, quais sejam: solicitação de aditamento de valor do Contrato nº 20210038 (fls. 1.572/1.574), cópia da Portaria nº 014/2022, que designa o fiscal do contrato (fls. 1.575/1.577), ofício nº 604/2022, solicitando da contratada manifestação quanto à pretensão de adição de valor ao contrato e documentos de regularidade fiscal e trabalhista (fls. 1.578/1.579), ofício nº 032/2022, apresentando aceite e documentação da contratada



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 027/2022

(fls. 1.580/1.600), memorando nº 708/2022-Diretoria Administrativa, solicitando saldo de dotação orçamentária para o aditivo (fls. 1.601), indicação de saldo de dotação orçamentária (fls. 1.602), declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 1.603), autorização para aditamento (fls. 1.604/1.605), cópia da Portaria nº 573/2021, que nomeia a Comissão Permanente de Licitação da Câmara (fls. 1.606/1.608), relatório da Comissão Permanente de Licitação (fls. 1.609/1.613), minuta do termo aditivo (fls. 1.614/1.615) e despacho à Procuradoria Geral para análise do pleito (fls. 1.616).

O processo está autuado e desenvolvido em ordem cronológica. As laudas estão numeradas e rubricadas e os documentos estão lavrados por quem de direito.

É o relatório.

II – Análise Jurídica:

II.1 – Do Acréscimo Quantitativo Franqueado pela Lei nº 8.666/1993:

O contrato é um instrumento que exprime um acordo voluntário de vontades indissolúvelmente ligadas uma à outra, estipulando obrigações e contraprestações recíprocas entre os contraentes. No escólio da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o contrato administrativo deve ser enfocado como espécie do gênero contrato, assim definido:

“... a expressão **contrato administrativo** é reservada para designar tão somente **os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo o regime jurídico de direito público.**”¹ (d.n.)

Em regra, os contratos têm a característica da imutabilidade, qualidade da qual lhes retiram a segurança jurídica as partes contraentes. Nada obstante, a impossibilidade de alteração dos termos ajustados não é absoluta, sendo certo que, dentro das hipóteses expressamente definidas na legislação pertinente, é possível à Administração Pública modificar seus contratos. A Lei Nacional de Licitações esmiuça, no artigo 65, as ocorrências que autorizam a alteração dos contratos celebrados

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 263.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 027/2022

pela Administração, interessando-nos, para o estudo em pauta, a disciplina de seu inciso I, alínea 'b' e parágrafo 1º, assim grafada:

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, nas mesmas condições contratuais, 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 de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

Partimos, portanto, da premissa de que a alteração contratual em análise é autorizada unilateralmente à Administração, diante do necessário aporte quantitativo do objeto da contratação, e tem caráter cogente para a contratada, observada a limitação percentual delineada no parágrafo 1º do artigo acima transcrito. Em linhas gerais, as modificações unilaterais dos contratos por parte da Administração decorrem das chamadas cláusulas exorbitantes, que conferem ao Poder Público determinadas vantagens em suas relações contratuais com particulares, em virtude do interesse público que subjaz a atuação do ente público. É o raciocínio expresso no artigo 58, inciso I, da Lei Nacional de Licitações, que assegura à Administração, em relação aos contratos administrativos, a prerrogativa de “modifica-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado”.

Veja-se, entretanto, que a modificação contratual franqueada à Administração não equivale a dizer que o ente público pode exercer livremente tal mister, eis que a lei, além de estabelecer limites precisos para tais alterações, condiciona sua validade ao atendimento a um determinado interesse



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 027/2022

público, o que exige, por óbvio, a devida demonstração no caso concreto. Neste viés, aponto que o processo conta com justificativas expendidas pela Administração às fls. 1.567/1.571 e 1.572/1.574, que, em síntese, informam que o valor estimado no Contrato Administrativo nº 20210038, em que pese o racionamento das despesas com publicidade aplicado neste exercício financeiro de 2022, revelou-se insuficiente para a cobertura de todo o período adicionado ao referido contrato na prorrogação operada ao final do exercício de 2021, em que fora mantido o valor original da avença e alargado o período de prestação dos serviços. Vista disso, para que sejam mantidas as atividades de publicidade institucional até o final do exercício financeiro de 2022, a Administração pleiteia adicionar ao valor do ajuste o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato autorizado pelo artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

Pois bem. De início, é relevante pontuar que as contratações de publicidade da Administração Pública guardam distinções quando comparadas às demais contratações regulares. Com efeito, nestes casos, não é possível a Administração dimensionar com precisão, previamente, quais os serviços e o quanto despenderá com a respectiva execução, eis que a publicidade institucional é volátil e obedece às necessidades específicas de cada tempo, ocorrência e/ou diretriz de gestão. Vista disso, os contratos de publicidade têm valor meramente estimados, ou seja, estabelece-se para a contratação um valor global determinado e sua execução vai sendo ajustada, periodicamente, tendo em vista o *quantum* que pode ser despendido. No caso presente, a Administração estimou um valor total para a contratação que se revelou insuficiente para todo o período contratual, a despeito da informada contenção das atividades – e despesas – relacionadas à publicidade institucional manejada neste exercício financeiro para a preservação do saldo contratual. De fato, consoante atestação expressa da Diretoria Administrativa e da fiscalização do Contrato Administrativo nº 20210038, pode-se verificar que a média mensal de gastos deste exercício estabeleceu-se em R\$ 100.308,29 (cem mil, trezentos e oito reais e vinte e nove centavos), ao passo que no ano de 2021 a contratação consumiu, em média, R\$ 152.907,62 (cento e cinquenta e dois mil, novecentos e sete reais e sessenta e dois centavos) por mês, revelando-se o contingenciamento aplicado, ainda, insuficiente para preservar o saldo do contrato por todo o seu prazo de vigência.

Nestes casos de contratos de objeto e/ou valor meramente estimados, questiona-se a aplicabilidade dos limites tratados no parágrafo 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993 para as adições



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 027/2022

de valor, e, muito embora não haja consenso na doutrina, orienta o Professor Joel Niebuhr pela limitação do acréscimo ao percentual admitido na lei. Veja-se:

“O fato de o quantitativo e o valor do contrato serem meramente estimados não serve como escusa para que o contrato seja alterado sem limites ou parâmetros. De todo modo, deve haver limites, não importa se o valor é estimado ou não. De acordo com o § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, o parâmetro para os limites é o valor inicial atualizado do contrato. Se o valor inicial é meramente estimado, o parâmetro não pode ser outro: o próprio valor estimado. É justamente por isso que se exige a previsão de quantitativos e valores estimados para os casos em que estes não podem ser precisados. Exige-se o estimado para que se tenha alguma referência, algum parâmetro, sobretudo para o caso em tela, para que haja limites às alterações. (...)

Se não há valor preciso, o valor estimado deve ser utilizado como parâmetro para aferir os limites às alterações contratuais.”²

Evidenciados, assim, a insuficiência do valor estimado para a avença em tela e o indiscutível interesse público que dá azo à contratação de publicidade institucional, indispensável para o atendimento ao princípio constitucional da transparência, e considerando que a proposta de adição não ultrapassa o parâmetro quantitativo insculpido na Lei Nacional de Licitações, é de se concluir pela aplicabilidade do disposto no artigo 65, I, ‘b’, e § 1º, autorizando o aditivo presente.

Vista da possibilidade e legalidade de se promover o aditivo pleiteado, e passando à análise dos documentos que instruem o procedimento respectivo, vislumbro que há obediência às prescrições legais aplicáveis, apontando, contudo, a necessidade de renovação do Certificado de Regularidade do FGTS da contratada, de fls. 1.599, vencido em 26 de setembro. Aponto que o Departamento de Contabilidade informa a disponibilidade de saldo na dotação específica que cobre, à exatidão, o valor da adição contratual (fls. 1.602), e que a autoridade competente declara expressa adequação do procedimento à legislação financeira e orçamentária pertinente (fls. 1.603), pelo que

² NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 4. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 984.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA
PARECER INTERNO Nº 027/2022

presumo obedecido o limite para gastos com publicidade institucional do Município de Parauapebas fixado no artigo 41 da Lei Municipal nº 4.970, de 05 de julho de 2021, que orientou a elaboração do orçamento do exercício financeiro de 2022. Vejo também a indispensável autorização da autoridade máxima da Câmara para a celebração do aditivo (fls. 1.604/1.605).

No que tange à minuta pertinente à alteração contratual objetivada (fls. 1.614/1.615), observo apenas a necessidade de correção da data da expiração do contrato grafada na cláusula terceira, que trata do prazo de vigência.

É a fundamentação fático-jurídica que serve de substrato às conclusões adiante expostas.

III – Conclusão:

À vista de todo o exposto, esta Procuradoria **ENTENDE, CONCLUI e OPINA:**

- a) Possibilidade de celebração de termo aditivo destinado a promover a adição de valor correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do Contrato Administrativo nº 20210038, celebrado com a K. J. da S. Carneiro Eireli, nos termos constantes do processo analisado, com base no artigo 65, inciso I, alínea 'b' e parágrafo 1º da Lei nº 8.666/1993, sendo necessária a renovação do Certificado de Regularidade do FGTS de fls. 1.599.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Parauapebas/PA, 30 de setembro de 2022.

ALANE PAULA ARAÚJO
Procuradora Geral Legislativa
Portaria nº 007/2021