



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA

PARECER REFERENCIAL Nº 01/2023 - PGM

EMENTA: PARECER REFERENCIAL. TERMO ADITIVO. ALTERAÇÃO QUANTITATIVA DO OBJETO CONTRATUAL. LIMITAÇÕES E REQUISITOS LEGAIS. NECESSIDADE DE SE ATESTAR QUE O CASO CONCRETO SE AMOLDA AO OBJETO DA MANIFESTAÇÃO.

RELATÓRIO

Cuida-se de Parecer jurídico referencial, baseado no art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993 com intuito de abordar as orientações e fixar diretrizes nos procedimentos administrativos relacionados a alterações contratuais que versam sobre acréscimos e supressões de objeto contratual.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES
DA EMISSÃO DE PARECER REFERENCIAL

A hipótese de dispensa de envio de processo a esta Procuradoria em caso de existência de parecer jurídico referencial encontra-se prevista na Resolução PGM 01/2020, de 07 de maio de 2020, competência atribuída ao Procurador Geral através do artigo 11, III da Lei Complementar nº 1.858, de 25 de novembro de 2019.

Destaca-se que para dispensar análise individualizada das questões jurídicas aqui abordadas, a área técnica responsável precisa atestar o enquadramento do caso concreto a este parecer referencial e o seu atendimento conforme resolução acima aludida.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA

**EXIGÊNCIAS LEGAIS DAS ALTERAÇÕES DO OBJETO CONTRATUAL, COM
FUNDAMENTO NOS PARÁGRAFOS 1º E 2º DO ART. 65 DA LEI Nº 8.666, DE 1993.**

A Administração Pública, se assim justificar, pode alterar unilateralmente o contrato “quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei”, conforme o artigo 65, inciso I, alínea b da Lei nº 8.666, de 1993. Os limites foram estabelecidos nos parágrafos 1º e 2º do artigo 65:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) (...)

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimos 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 acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

I - (vetado)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA

Trata-se, portanto, de alteração contratual quantitativa, resultando no acréscimo ou supressão do valor do contrato.

O inciso I, alínea "a", do citado artigo, prevê hipótese de alteração contratual qualitativa (quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos). Tal hipótese, contudo, não está inserida no escopo da presente manifestação referencial.

A modificação unilateral dos contratos administrativos deve ser exceção. Não se poderá alterar a essência do objeto inicialmente pactuado. Logo, alerta-se ser proibida alteração do contrato causadora de alteração radical dos termos iniciais, como desnaturação ou transfiguração de seu objeto, ainda que acordada entre as partes.

Como já mencionado, o limite de acréscimos e supressões quantitativas, no objeto contratual, é de 25% (vinte e cinco por cento) do valor atualizado do contrato. No caso de reforma de edifício ou de equipamento, é de 50% (cinquenta por cento), para seus acréscimos (art. 65, §1º). Como exceção, há as supressões, resultantes de acordo entre as partes. Nesse caso, o limite poderá ser excedido (art. 65, §º 2º, inciso II).

O percentual de 25% (vinte e cinco por cento) considerará o valor inicial atualizado do contrato (reajustado ou revisado). Os acréscimos e supressões a serem realizados no contrato precisam ser calculados separadamente. Não são permitidas compensações ou outro modo de cálculo.

É este o entendimento do Tribunal de Contas da União, sedimentado no Anexo X, item 2.1., da IN nº 05, de 2017, da SEGES/MPDG:

Como regra geral, para atendimento dos limites definidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, os acréscimos ou supressões nos montantes dos contratos firmados pelos órgãos e entidades da Administração Pública devem ser considerados de forma isolada, sendo calculados sobre o valor original do contrato, vedada a compensação entre acréscimos e supressões. (Acórdão 2554/2017-Plenário).



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA

O entendimento desta Unidade Técnica, conjuntamente, com a jurisprudência majoritária desta Corte de Contas, exemplificada nos Acórdãos 2206/2006-TCU-Plenário, 872/2008-TCU-Plenário, 1080/2008-TCU-Plenário, 1981/2009-TCU-Plenário 137/2013-TCU-Plenário, dentre outros, é de que reduções ou supressões de quantitativos devem ser consideradas de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/1993. (Acórdão 1.498/2015-Plenário).

Os percentuais de supressão e de acréscimo contratual devem ser calculados sobre o valor original do contrato e cotejados individualmente com os limites estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993. (Acórdão 2064/2014-Plenário).

[item 2.1 do Anexo X da IN SEGES/MP nº 05/2017]

2.1. Nas alterações contratuais unilaterais, devem ser observados os limites legais para os acréscimos e supressões, e nas alterações consensuais, os limites para os acréscimos, utilizando-se, em qualquer caso, o valor inicial atualizado do contrato.

Conforme entendimento jurisprudencial e doutrinário, se estivermos diante de uma contratação cuja adjudicação se deu por itens, a base de cálculo para aplicação do limite percentual deverá ser o item. No entanto, se a adjudicação se deu por valor global, a base de cálculo será o valor total do contrato.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA

Neste sentido, sugere-se que o gestor ateste que foi observado o limite quantitativo previsto no art. 65, §1º, da Lei 8.666, de 1993, como especificar a forma de cálculo adotada, considerando o acima exposto.

Por força do art. 12º, § 1º, do Decreto nº. 7.892, de 23 de janeiro de 2013, em se tratando de contratação derivada de ata de registro de preços, é vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o §1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993:

Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do §3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º É vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o §1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

REQUISITOS PARA ALTERAÇÃO QUANTITATIVA DO OBJETO CONTRATADO

Para ser considerada lícita, as alterações quantitativas do objeto contratual deverão observar, na instrução:

- a) a descrição do objeto do contrato, com as suas especificações, e do modo de execução;
- b) a descrição detalhada da proposta de alteração;
- c) a justificativa para a necessidade da alteração proposta e a referida hipótese legal;
- d) o detalhamento dos custos da alteração, de forma a demonstrar não extrapolar os limites legais e manter a equação econômico-financeira do contrato;
- e) demonstração da superveniência da necessidade de acréscimo/supressão;
- f) não transfiguração do objeto e do escopo do contrato pelo aditivo;
- g) a ciência da contratada, por escrito, em relação às alterações propostas no caso de alteração unilateral ou a sua concordância para as situações de alteração por acordo das partes.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA

- h) comprovação de manutenção, pela Contratada, das mesmas condições de habilitação;
- i) dotação orçamentária suficiente para as despesas advindas da alteração, se for o caso;
- j) autorização prévia da autoridade competente;
- k) publicação do extrato do aditivo na imprensa oficial.

O dever de apresentar os motivos para a alteração quantitativa do objeto do contrato decorre do "caput" do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993 e a justificativa deve ser proveniente do setor requisitante.

Sobre o detalhamento dos custos da alteração, de forma a demonstrar não extrapolar os limites legais e manter a equação econômico-financeira do contrato, recomenda-se à Administração avaliar se os valores a serem aditados são compatíveis com os de mercado.

A pesquisa de preços, para verificar a vantajosidade na contratação pública, precisa ocorrer antes de cada prorrogação contratual. Considerando a boa governança em compras públicas, contudo, sugere-se também a verificação de preços, em aditivo de acréscimo ou supressão quantitativa do objeto contratual.

A assinatura de termos de aditamento pressupõe a ocorrência de fato superveniente, gerador da necessidade de se promover acréscimo ou supressão do objeto contratual.

Recomenda-se justificar, tecnicamente, a impossibilidade do conhecimento da necessidade, antes da contratação. A propósito:

(...) adote, quando da celebração de termos de aditamento ao contrato, procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser fundamentadas em pesquisas de preços ou estudos técnicos pertinentes, bem assim caracterizar a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações; (Acórdão 2.727/2008-TCU-1º Câmara).

10386 – Contrato – Aditamento – Fato conhecido previamente pela Administração – Impossibilidade – Fato deve ser superveniente – TCU



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA

O TCU, em sede de representação, reafirmou seu posicionamento no sentido de que eventuais acréscimos contratuais, além de devidamente justificados, devem ter como causa fatos supervenientes à assinatura do contrato. Na referida decisão, o Tribunal considerou indevida a celebração dos termos aditivos que resultaram em acréscimos de 25%, tendo em vista que “a demanda de projetos não implementados e o fim do Contrato nº 56/2006 já eram de conhecimento do órgão antes da realização do certame, sendo assente nessa Corte de Contas que os motivos capazes de ensejar o acréscimo devem ser supervenientes à assinatura do contrato”. No mesmo sentido, Acórdãos nºs 2.032/2009 e 172/2009, ambos do Plenário, 5.154/2009, da 2ª Câmara e 2.727/2008, da 1ª Câmara. (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 1.748/2011, Plenário, Rel. Min. José Jorge, DOU de 05.07.2011.)

Portanto, deve-se demonstrar nos autos a ocorrência de fato superveniente ou de conhecimento superveniente, a motivar, tecnicamente, a proposta de alteração.

Deve constar da instrução processual a ciência da contratada, por escrito, em relação às alterações propostas no caso de alteração unilateral ou a sua concordância para as situações de alteração por acordo das partes.

No momento de demonstração da manutenção das condições de habilitação e regularidade das certidões da contratada, o órgão assessorado deve verificar se as certidões apresentadas para comprovar a regularidade fiscal e trabalhista da contratada permanecem válidas na data da assinatura do aditivo de prorrogação do prazo contratual.

Havendo despesa, devem ser indicadas as dotações orçamentárias para o respectivo custeio, ou condicionamento da validade e eficácia do aditamento à referida disponibilidade, nos termos do artigo 7º, § 2º, III, da Lei nº 8.666, de 1993.

Necessita-se, também, da autorização pela autoridade competente.

Por fim, é necessária a publicação do extrato do termo aditivo na imprensa oficial. Deverá ser providenciada, pela Administração, até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA

Isso é condição de eficácia do instrumento, conforme parágrafo único do art. 61 da Lei n.º 8.666, de 1993.

MINUTA DO TERMO ADITIVO

O Termo Aditivo é o instrumento adequado à formalização das alterações quantitativas do objeto. Deve ser assinado até último dia de vigência do contrato. Se não for respeitada essa data, a vigência expirará, impossibilitando a celebração do ato.

O instrumento de contrato e seus aditivos são obrigatórios e regidos pelos artigos 54, 55, 58, inciso I, 60, 61, parágrafo único, e 65, da Lei nº 8.666, de 1993.

A formalização da minuta do termo aditivo está disciplinada pelo art. 60. Deve se conformar ao artigo 61 da Lei 8.666/93:

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Os dados do preâmbulo, como nome dos representantes legais, endereços, documentos, dentre outros, devem ser verificados pela própria Administração, segundo o existente nos autos e nos registros administrativos.

Recomenda-se que aditivos de alteração quantitativa contenham, além de assinatura e data, no mínimo:

- 1) cláusula esclarecendo o objeto do aditivo. Essa cláusula, que altera o quantitativo do objeto estabelecido originariamente no contrato, deve ser clara, com uma redação específica.
- 2) cláusula sobre os preços, fixando o valor a ser gasto para o período;
- 3) cláusula sobre a renovação ou complementação da garantia, caso exigida inicialmente, com novos valores;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA

- 4) a data dos respectivos efeitos financeiros, caso tenha havido alteração nesse sentido;
- 5) cláusula indicando a dotação orçamentária;
- 6) cláusula com a ratificação das cláusulas contratuais não alteradas pelo termo aditivo;
- 7) cláusula com a previsão de publicação oficial do aditivo, nos termos do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993; e
- 8) cláusula com a indicação do foro da sede da Administração Pública contratante, bem como o local, data e assinatura das partes e testemunhas.

CONCLUSÃO

Esta Consultoria Jurídica conclui que, se seguidas as orientações desta manifestação referencial estão dispensadas da análise individualizada pela Procuradoria as minutas de Termo Aditivo de Alterações Quantitativas do Objeto Contratual, fundamentadas nos §§ 1º e 2º do artigo 65 da Lei 8.666, de 1993.

Segue em anexo o modelo de DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL.

Miracema, 14 de março de 2023.

JULIANA MACEDO PEREIRA BRAGA
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE MIRACEMA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MIRACEMA

ANEXO I
DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO
REFERENCIAL

Processo nº: _____

Objeto: _____

Interessado: _____

Atesto que o presente processo, referente à prorrogação de vigência de contrato administrativo amolda-se à manifestação jurídica referencial – Parecer Referencial nº 01/2023, disponível no Portal da Transparência – Área da Procuradoria Geral do Município.

Suas recomendações foram plenamente atendidas no caso concreto. A instrução dos autos está regular. O Termo contém as cláusulas mínimas necessárias.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado a cargo da Procuradoria-Geral do Município de Miracema.

Miracema ____ de _____ de _____.

Nome, matrícula e assinatura do servidor responsável pelo ateste