



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Municipal Setorial 03 (SMED) - PGM

PGM - INFORMAÇÃO PMS-03 Nº 5129 / 2024

PROCESSO SEI Nº	24.0.000087266-7
INFORMAÇÃO Nº	5129 / 2024
INTERESSADO	Secretaria Municipal de Educação
ASSUNTO	Contrato administrativo por escopo. Termo aditivo. Acréscimos e supressões decorrentes modificações do escopo contratual. Arts. 124, inc. I, al. "a" e "b", 125 e 126, da Lei nº 14.133/2021. Análise jurídica.

Ao GS-SMED,
À ASSETEC-SMED,
À RAJ-PGM, para ciência e registros,

I - RELATÓRIO

Trata-se de expediente encaminhado a esta Procuradoria, visando à análise da viabilidade jurídica da formalização de termo aditivo para o contrato administrativo celebrado com a empresa SV Incorporadora Construtora e Serviços Ltda, cujo escopo envolve a prestação de serviços para a execução dos serviços de manutenção e conservação, incluindo o fornecimento de materiais e equipamentos, para a Secretaria Municipal de Educação.

O objetivo do aditivo é promover acréscimos e supressões no objeto contratual, diante da necessidade de adequação no escopo dos serviços contratados. A consulta foi redigida nos seguintes termos pela ASSETEC-SMED (31505676):

Encaminho para apreciação e análise o presente expediente para atender a demanda da UMI-SMED através do Despacho à ASSETEC-SMED (31496292) , onde solicita-se elaboração de termo aditivo para formalizar aditivo quantitativo, qualitativo e supressão, conforme as necessidades e ajustes pactuados entre as partes, conforme Email - Ciência da contratada (31371958) e conforme planilhas de custos no documentos SEI n.º 31372004 e 31372025.

Conforme despacho 31496292, o fiscal encaminha a ASSETEC-SMED, solicitação do referido aditivo ao Contrato Registrado SECON 91040 (30133015), conforme transcrevo abaixo:

"O presente termo aditivo tem por objeto os serviços de manutenção e conservação, incluindo o fornecimento de materiais e equipamentos, realizados na EMEI Miguel Granato Velasquez e na EMEF Pres. João Belchior Marques Goulart. O referido aditivo contempla acréscimo quantitativo e/ou qualitativo e supressão, conforme as necessidades e ajustes pactuados entre as partes."

As planilhas de custos encontram-se registradas nos documentos nº 31372004 e 31372025, sendo que a repercussão financeira do presente Termo Aditivo é de R\$ 527.489,71 (quinhentos e vinte e sete mil quatrocentos e oitenta e nove reais e setenta e um centavos). O resumo das alterações pode ser visualizado na planilha a seguir:

a	b	c	d	e	f	g	h	i
---	---	---	---	---	---	---	---	---

1	Vlr inicial	Vlr atual	Vlr Aditivo	% do aditivo em relação ao valor inicial =C2/A2	% do aditivo em relação ao valor atual =C2/B2	Vlr Supressão	% da supressão em relação ao valor inicial =F2/A2	% da supressão em relação ao valor atual =F2/B2	Vlr Contrato após alteração =B2+C2+F2
2	R\$ 2.069.621,51	R\$ 2.405.663,49	R\$ 593.549,18	28,68%	24,67%	-R\$ 66.059,47	-3,19%	-2,75%	2.933.153,20

Em tempo informo:

Certificado de Regularidade do FGTS - CRF 31469160 Pag.1;

Certidão Negativa(31469160) Pag. 2, 3, 4 e 5;

Cadastro sanções (31469160) Pag.6;

Improbidade Administrativa: 31469160 Pag.7;

Negativa Licitantes Inidôneos 31469160. pag. 8;

TCU 31469160. pag.9;

Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo. 31469160. pag. 10;

Cronograma Aditivo - EMEI Miguel Velasquez (31405717);

Cronograma Aditivo - EMEI Miguel Velasquez (31405717);

Email - Ciência da contratada (31371958);

Planilha Aditivo - EMEI Miguel Velasquez (31372004);

Planilha Aditivo - EMEF João Goulart (31372025);

Autorização GS 31377731;

Pré-Empenho 2024PE001273 e 1819 (31490846)

Formulário - Checklist de Alterações Contratuais 31301721;

Minuta de Termo Aditivo II (31503898);

Encaminha-se o presente expediente, com a Minuta de Termo Aditivo II (31503898), elaborada para atender a demanda acima exposta, para manifestação acerca da possibilidade de aditamento e/ou da melhor forma legal de contratação conforme correto enquadramento legal.

Com as informações acima, passa-se à análise.

II - FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. DELIMITAÇÃO DA INFORMAÇÃO JURÍDICA

O Procurador Municipal Setorial tem por atribuição o assessoramento e a consultoria jurídica no âmbito das Secretarias, visando assegurar o regime de legalidade da Administração Pública, nos termos da Lei Complementar Municipal nº 701/2012. Na análise jurídica, aprecia-se apenas as informações contidas no expediente, sem deliberar sob o viés da discricionariedade, conveniência e oportunidade, que são afetas ao mérito administrativo da demanda, nem analisar aspectos técnico-administrativos, políticos, científicos ou mercadológicos, atribuições que cabem aos agentes públicos com competência funcional, expertise e legitimidade para tanto.

Destaca-se que, após a emissão da informação jurídica, compete aos setores responsáveis da Secretaria instruir o processo de acordo com as orientações do Procurador, e aos órgãos de controle interno e externo fiscalizar o cumprimento dos requisitos apontados, diante do dever de legalidade inerente a todo agente público e do princípio da segregação de funções. Com efeito, o acompanhamento posterior do cumprimento das recomendações não integra o fluxo consultivo da Procuradoria. Ademais, a informação jurídica restringe-se à demanda em análise, sem cancelar o atendimento de condicionantes estabelecidas em manifestações jurídicas anteriores.

Por fim, os órgãos demandantes e o titular da Pasta, no legítimo exercício de suas competências administrativas e conhecedores das especificidades de suas áreas, devem avaliar as vantagens e desvantagens de suas decisões, responsabilizando-se diante de eventuais questionamentos caso optem por não seguir as orientações da Procuradoria.

2. DA FORMALIZAÇÃO DE TERMO ADITIVO CONTRATUAL

2.1. Acréscimos no objeto decorrentes do aumento do escopo do contrato

Neste processo, o termo aditivo proposto é para o contrato (30133015) que visa a prestação de serviços para a execução dos serviços de manutenção e conservação, incluindo o fornecimento de materiais e equipamentos, para a Secretaria Municipal de Educação, nas condições estabelecidas no Termo de Referência constante no documento SEI nº 29892688.

Ademais, observa-se que o contrato permite alterações (30133015):

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DAS ALTERAÇÕES

15.1. Eventuais alterações contratuais reger-se-ão pela disciplina dos [arts. 124 e seguintes da Lei Federal n.º 14.133/2021](#).

15.2. A CONTRATADA é obrigada a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem necessários, até os limites previstos no art. 125, da Lei Federal n.º 14.133/2021.

15.3. As alterações contratuais deverão ser promovidas mediante celebração de termo aditivo, submetido à prévia aprovação da consultoria jurídica do CONTRATANTE, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização do aditivo deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês, conforme o art. 132, da Lei Federal n.º 14.133/2021.

15.4. Registros que não caracterizam alteração do Contrato podem ser realizados por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, na forma do [art. 136 da Lei Federal n.º 14.133/2021](#).

15.5. Nenhuma modificação poderá ser introduzida, sem o consentimento prévio e expresso do CONTRATANTE, através do órgão demandante dos serviços.

Como relatado, o objetivo do aditivo é promover acréscimos e supressões no objeto contratual, em razão da necessidade de adequações no escopo dos serviços contratados.

Preliminarmente, cabe identificar a tipologia contratual aplicável à espécie. Nas lições do professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

É tradicional a distinção entre contratos por prazo certo e contratos por escopo (ou objeto).

Nos contratos por prazo certo, o prazo contratual é fundamental para o cumprimento das obrigações contratadas. O contratado cumprirá as suas obrigações até o final do prazo estabelecido no ajuste (ex.: na contratação de serviços de limpeza, a contratada deverá limpar a repartição pública durante a vigência do prazo contratual). Considera-se extinto o contrato com o advento do termo final.

Por outro lado, nos contratos por escopo, o ajuste será cumprido, independentemente do prazo, com o cumprimento do objeto contratual (ex.: no contrato para construção de determinado prédio público, o ajuste considera-se adimplido com a finalização da construção, independentemente do tempo necessário). Os contratos somente se encerram com a entrega do objeto contratado.

Isto não quer dizer que o tempo não é importante nessas espécies de contratos. Em verdade, o prazo contratual será fundamental para constatação de eventual mora no cumprimento da obrigação contratual. Ultrapassado o prazo avençado, o contratado continua obrigado a cumprir suas obrigações contratuais, acrescentadas dos ônus do atraso.

Na mesma linha, o jurista Marçal Justen Filho aduz que os contratos por escopo podem ser conceituados como a *“avença que impõe ao contratado um objeto dotado de individualidade, cuja execução satisfaz o interesse do credor e implica no exaurimento do vínculo contratual”*. E, ainda, exemplifica: *“Suponha-se um contrato de obra pública, que tem por objeto a execução pelo contratado de um edifício. Cabe ao contratado adotar todas as providências pertinentes. Concluída a obra e entregue à Administração, o contrato se extingue.”*(JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thonson Reuters Brasil, 2021, pág. 1294.)

Com efeito, o art. 6º, inc. XVII, da Lei nº 14.133/2021, define os serviços contratados por escopo como 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:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

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;

Portanto, os contratos por escopo caracterizam-se por terem como objetivo a entrega de objeto determinado (obra, reforma, estudo, serviço, bens etc.), sendo que sua extinção somente ocorre com a conclusão integral do objeto contratado. Assim, caso o prazo de execução ou vigência inicialmente previsto seja ultrapassado sem que a obrigação tenha sido finalizada, o contrato não será extinto de forma automática. Nessa hipótese, caberá à Administração, desde que a prestação ainda atenda ao interesse público, proceder à formalização da prorrogação do ajuste mediante aditivo contratual, sem prejuízo da apuração de responsabilidades, caso o atraso seja imputável ao contratado por dolo ou culpa.

Dito de outro modo, os contratos por escopo somente têm suas obrigações efetivamente exauridas após a conclusão e recebimento do objeto. Antes disso, o acompanhamento dos prazos contratuais tem como objetivo imputar as consequências cabíveis em face de eventual atraso injustificado.

Considerando o objeto contratado - execução da manutenção e reformas em escolas municipais - está-se diante de contrato por escopo e não de execução continuada. Pois, neste tipo de contratação, o que se tem em vista é a entrega de seu objeto concluído em favor do Município contratante, operando o prazo como limite de tempo para a entrega da obra, do serviço ou da compra sem sanções contratuais.

Prosseguindo, destaca-se que a modificação unilateral do contrato administrativo é prerrogativa inafastável da Administração Pública, enquanto medida destinada à garantia da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, configurando verdadeira cláusula exorbitante. Neste sentido dispõe o art. 104 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

Como leciona Joel de Menezes Niebuhr, a alteração do contrato deve-se prestar "a adaptar o objeto

do contrato à nova realidade, preservando a identidade do objeto, sem transformá-lo noutro com funcionalidade básica diferente. Se a alteração transmudar o objeto noutro, em vez dela dever-se-ia rescindir o contrato e promover nova licitação" (in Licitação Pública e Contrato Administrativo. 4ª ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 967).

A linha de raciocínio aqui defendida também encontra respaldo na doutrina do professor Marçal Justen Filho, quando aponta, de há muito, que:

"(...) verificados os pressupostos normativos, a Administração tem o dever de intervir no contrato e introduzir as modificações necessárias e adequadas à consecução dos interesses fundamentais (...).

Logo, a modificação unilateral do contrato pressupõe eventos ocorridos ou apenas conhecidos após a contratação. A Administração tem a faculdade de modificar o contrato, mas tendo em vista ocorrências subsequentes à data da contratação. Deverá ter ocorrido uma modificação das circunstâncias de fato ou de direito, motivando a necessidade ou a conveniência de alterar o contrato.

(JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 511.)

Em linhas gerais, a alteração unilateral do contrato administrativo, seja qualitativa ou quantitativa, é legalmente admissível nas hipóteses e limites estabelecidos nos arts. 124, 125 e 126 da Lei nº 14.133/2021. *In verbis*:

Art. 124. 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 a seus objetivos;
- b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

(...)

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).

Art. 126. As alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei não poderão transfigurar o objeto da contratação.

Neste momento cabe enfatizar que a legislação traz dois percentuais distintos no que diz respeito aos acréscimos e às supressões, a saber:

a) 25% do valor inicial atualizado do contrato, para acréscimos ou supressões unilaterais em contratos envolvendo obras, serviços ou compras;

b) 50% do valor inicial atualizado do contrato, para acréscimos ou supressões unilaterais em contratos envolvendo reforma de edifício ou de equipamento.

Ademais, a lei de regência confere à Administração a prerrogativa de modificar unilateralmente o contrato administrativo - isto é, independentemente do consentimento do contratado -, para melhor adequação às finalidades de interesse público, desde que apresentadas as devidas justificativas, respeitados os direitos do contratado e os limites impostos pela própria legislação para as alterações do quanto avençado.

As hipóteses de alteração unilateral dos contratos administrativos se distinguem em alteração qualitativa e quantitativa:

a) alteração qualitativa: aquela que decorre da "*modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos*";

b) alteração quantitativa: aquela promovida “quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei”, sendo, portanto, caso em que se acresce ou suprime quantitativos de uma determinada contratação sem alterar as condições contratuais e as especificações.

Mesmo sob o viés da antiga lei de licitações (Lei nº 8.666/1993), sobre a caracterização de uma alteração como qualitativa, ainda valem os comentários de Renato Geraldo Mendes:

Alteração qualitativa é a modificação promovida pela Administração nos contratos administrativos com o objetivo de melhor adequar descrições e especificações do objeto às necessidades da Administração. O objeto do contrato é a solução definida pela Administração para atender a uma necessidade identificada. Quando essa solução não se revela, em determinadas particularidades, a mais adequada para atender à referida necessidade, a lei autoriza que se proceda a modificação da solução definida, de acordo com os limites legais. Em razão da alteração, não se pode desnaturar a solução definida, devendo-se apenas, e tão-somente, ajustar a solução para que possa produzir o melhor resultado possível. Se a alteração produzir, na essência, uma nova solução, será considerada ilegal. A alteração qualitativa pode ser unilateral ou bilateral. Normalmente é unilateral, isto é, imposta pela Administração. Segundo orientação do TCU, a alteração qualitativa deve respeitar o limite de 25% do valor atualizado do contrato (Decisão nº 215/1999 – TCU). Esse entendimento do TCU não goza de concordância unânime dos doutrinadores. As alterações qualitativas devem ser formalizadas por meio de termo aditivo, obrigatoriamente.

(MENDES, Renato Geraldo. Lei nº 8.666/93, nota ao art. 65, I, “a”, categoria Doutrina. Disponível em <<http://www.zenitefacil.com>>)

Em sentido semelhante, novamente, o professor Marçal Justen Filho afirma que:

A hipótese da al. 'a' compreende as situações em que se constata supervenientemente a inadequação da concepção original, a partir da qual se promoveu 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.

(JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**, 10 ed., São Paulo: Dialética, 2004, p. 525-526)

Nas hipóteses de alteração qualitativa do objeto, a motivação da Administração é ajustar o projeto ou as especificações para garantir o atendimento ao interesse público primário que fundamentou a contratação. Caso, durante a execução, seja constatada a inadequação do projeto, a Administração tem o dever de corrigi-lo, sob pena de o objeto se tornar imprestável.

É evidente que, em tais situações, a Administração poderia optar pela anulação ou rescisão do contrato, conforme o caso, e realizar novo certame licitatório. No entanto, essa alternativa muitas vezes se revela antieconômica, pois, além dos custos de uma nova licitação e contratação, poderia haver a necessidade de indenização do contratado por perdas e danos, resultando em despesas significativamente superiores para a Administração.

Sobre as alterações quantitativas preleciona Fernando Vernalha Guimarães (Alteração unilateral do contrato administrativo: exegese de dispositivo da Lei 8.666/1993. Revista dos Tribunais, n. 814, p. 91, 2003):

Serão consideradas alterações quantitativas, para efeitos da Lei 8.666/93, aquelas que versarem sobre variações na *dimensão* do objeto. Admite-se que, no curso da execução contratual, poderá a Administração deparar-se com a necessidade de ampliar ou restringir o objeto do contrato, conforme assim determine o interesse público primário. Envolvem simples variação de quantidade do objeto, atingindo sua *dimensão*. [...] Já foi visto que o §1º do art. 65 da Lei 8.666/93 fixa um limite para acréscimos e supressões, destinados a obras, serviços e compras,

em 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato; e, para o caso particular de reforma de edifício, em 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

Ainda segundo a doutrina, a alteração unilateral do contrato pressupõe acontecimentos ocorridos ou conhecidos após a formalização da contratação. Isto é, a Administração pode modificar o contrato, mas é necessário que se tratem de ocorrências (de fato ou de direito) posteriores ao momento em que delimitado e concretizado o objeto da contratação.

Neste sentido, também preconiza o Tribunal de Contas da União (TCU), pois já decidiu que, para alterações de objeto, deve estar caracterizada a natureza superveniente em relação ao momento da licitação. Ou seja, os fatos que legitimam o pedido de alteração não podem ter sido previstos pela Administração, em função da necessidade do planejamento inerente as contratações públicas:

As modificações do projeto licitado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a justificativa das alterações tidas por necessárias, que devem estar embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deve restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. (Acórdão 2619/2019-TCU-Plenário)

Assim, cumpridos os requisitos legais, a alteração unilateral no objeto contratual é possível do ponto de vista jurídico, especialmente considerando que não ocorra a alteração da concepção técnica original a partir da qual se promoveu a contratação. Dito de outro modo, não pode ocorrer uma desnaturação do objeto contratado, isto é, uma modificação que importe em mudança abrupta do que fora inicialmente estabelecido.

Com efeito, para o TCU, “*não se admite modificação do contrato, ainda que por mútuo acordo entre as partes, que importe alteração radical dos termos iniciais ou acarrete frustração aos princípios da isonomia e da obrigatoriedade de licitação, insculpidos na Lei de Licitações*” (BRASIL. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.)

Ainda, em se tratando de preços novos, o que ocorre no caso de aditivo qualitativo, estes devem ser justificados, em atenção à orientação do Tribunal de Contas da União, no sentido de que:

Na hipótese de celebração de aditivos em contratos de obras públicas para a inclusão de novos serviços, o preço desses serviços deve ser calculado considerando o custo de referência e a taxa de BDI de referência especificada no orçamento-base da licitação, subtraindo desse preço de referência a diferença percentual entre o valor do orçamento-base e o valor global do contrato obtido na licitação, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a manutenção do percentual de desconto ofertado pelo contratado, em atendimento ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e aos arts. 14 e 15 do Decreto 7.983/2013. (Acórdão 2699/2019-TCU-Plenário)

Os aditivos para inclusão de serviços novos (art. 65, § 3º, da Lei 8.666/1993) devem observar, no mínimo, o mesmo desconto inicial do ajuste, ou seja, a mesma diferença percentual entre o valor global contratado e aquele obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência aplicável. (Acórdão 855/2016-TCU-Plenário)

Os preços dos serviços novos acrescidos por termo aditivo, embora derivem de prévio acordo entre as partes (art. 65, § 3º, da Lei 8.666/1993), devem ser parametrizados pelos preços referenciais da Administração vigentes à época da licitação (sistemas oficiais de custos e taxa de BDI do orçamento base), e não pelos preços em vigor à época do aditamento, observando-se ainda a manutenção do mesmo percentual de desconto entre o valor global do contrato original e o obtido a partir dos preços referenciais à época da licitação. (Acórdão 467/2015-TCU-Plenário).

Nas alterações quantitativas devem ser mantidos os mesmos preços unitários; por sua vez, nas alterações qualitativas devem ser observadas as mesmas condições contratuais, a exemplo do percentual de desconto previsto na proposta objeto de contratação, cabendo a fixação de preços unitários não previstos na proposta mediante acordo entre as partes, respeitados os limites legais para a alteração contratual, cabendo ao gestor assegurar a vantajosidade da alteração contratual, sem a incidência de sobrepreço, que ocorre quando o preço contratado situa-se em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado.

Frisa-se a necessidade de observância do parâmetro estabelecido claramente no art. 125 da Lei nº 14.133/2021, o qual tem por base para o cálculo o “*valor inicial atualizado do contrato*”, sendo que a atualização do valor inicial do contrato implica em considerar os efeitos decorrentes de eventual recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (reajuste, repactuação ou revisão). Sobre a forma correta de apurar o referido percentual, a fim de evitar tautologia, recomenda-se a leitura da PGM - Informação Jurídica Referencial nº 34/2023 (26400884).

Assim, a Pasta deve atentar que precisa ser considerado nesse cálculo eventuais percentuais de termos aditivos já firmados com o mesmo fundamento legal da Lei nº 14.133/2021 supracitado, ou seja, o total de somatório de percentuais (%) de termos aditivos contratuais porventura já firmados até então, não podendo ser ultrapassado o limite de 25%, destacando-se que as supressões devem ser somadas às supressões e os acréscimos aos acréscimos, sem que estes sejam, em regra, objeto de compensação entre si.

2.2. Justificativas para os acréscimos decorrentes do aumento do escopo contratual

A solicitação partiu de manifestação da Unidade de Manutenção e Infraestrutura - CIL/DAF/SMED, conforme SEI 31180491 e 31202421:

Por haver itens nas planilhas 31173490 e 31174077 que não existem nas planilhas de custo do Contrato Registrado SECON 91040 (30133015) e seus aditivos, foi orientado ao fiscal de serviço que verificasse a possibilidade de formalização do termo aditivo de acordo com os incisos XVI, XVII e XIX do artigo 19 da OS 05/2023.

===

Em atenção ao despacho 31180491 retificamos o despacho 31174087.

Para conhecimento e providências, segue declaração da Fiscalização:

Declaramos para fins de **aditivo** contratual as quantidades e valores solicitados para tal, constantes nos documentos 31173490 e 31174077.

Em atenção ao item de contrapiso de argamassa, espessura de 3cm que fora suprimido no novo aditivo.

Foi observado que em diversos trechos haviam desníveis superiores aos 3 cm especificados no contrato original, como fora mencionado na Figura 5 do relatório de vistoria do documento 30484475. Fato que fora também identificado no email (30359673), mas não fora corrigido devido a necessidade da correção do item prévio a liberação da medição com um valor superior ao do contrato.

Desta forma foi identificada a diferença significativa nas espessuras de contra piso realizado, este tendo em média 5 cm, o que acarretou em um acréscimo nos gastos com matérias (2 cm a mais de argamassa em toda a área) e consequentemente maiores custos com a mão de obra.

Como já foram pagos os valores dos 732m² para a execução deste serviço com a composição de custo contra piso de 3 cm, realizaremos a correção do contrato neste aditivo, e na próxima medição apontaremos a diferença financeira que está troca de composição de custo acarretará.

Posteriormente, a Unidade de Manutenção e Infraestrutura - CIL/DAF/SMED complementa (31291774):

Para conhecimento e providências, segue as planilhas 31291188 e 31291259.

Referente ao termo aditivo de serviços para o contrato tem motivação técnica, conforme discriminado a seguir:

- Interesse público na conclusão do escopo;
- Eficiência na entrega;
- Readequação da planilha;
- Alteração de quantitativos de serviços executados e/ou a executar;
- Alteração do valor final contratual;
- O aditivo passa a valer a partir da data de consolidação do termo.

Outrossim, para a instrução, vale colacionar que nova manifestação da Unidade de Manutenção e Infraestrutura - CIL/DAF/SMED complementa (31302106):

D) ACRÉSCIMO QUANTITATIVO E/OU QUALITATIVO

Item 3 - Data do início da alteração

O aditivo passa a valer a partir da data de consolidação do termo, conforme informado no despacho 31291774.

Item 4 - Planilha de custos / Demonstração dos cálculos indicando os itens que são quantitativos e os qualitativos:

EMEF PRES. JOÃO BELCHIOR MARQUES GOULART

TIPO	Valor	Percentual
Quantitativo	R\$ 359.125,15	63,64%
Qualitativo	R\$ 205.157,91	36,36%
TOTAL	R\$ 564.283,06	100,00%

EMEI MIGUEL GRANATO VELASQUEZ

TIPO	Valor	Percentual
Quantitativo	R\$ 26.700,83	91,23%
Qualitativo	R\$ 2.565,28	8,77%
TOTAL	R\$ 29.266,11	100,00%

Item 8 - Percentual de acréscimo referente as alterações do presente termo aditivo e o acumulado, em relação ao valor do contrato atualizado

Item 9 - Valor da repercussão financeira

Item 10 - Valor total do contrato com o acréscimo

	a	b	c	d	e	f	g	h
1	Vlr inicial	Vlr atual	Vlr Aditivo	% do aditivo em relação ao valor inicial =C2/A2	% do aditivo em relação ao valor atual =C2/B2	Valor após aditivo =C2+B2	Vlr Supressão	Vlr Contrato após alteração =F2+G2
2	R\$ 2.069.621,51	R\$ 2.405.663,49	R\$ 593.549,18	28,68%	24,67%	2.999.212,67	-R\$ 66.059,47	2.933.153,20

Item 12 - Certificação da Pasta de que não há transfiguração do objeto do contrato, tratando-se de mera adequação quantitativa

Não há transfiguração pois, mesmo com as modificações, o objeto ainda será "a execução dos serviços de manutenção e conservação, incluindo o fornecimento de materiais e equipamentos, para a Secretaria Municipal de Educação, nas condições estabelecidas no Termo de Referência constante no documento SEI nº 29892688."

E) SUPRESSÃO

Item 2 - Data da início da supressão

O aditivo passa a valer a partir da data de consolidação do termo, conforme informado no despacho 31291774.

Item 3 - Percentual de supressão referente as alterações do presente termo aditivo e o acumulado, em relação ao valor do contrato atualizado

Item 5 - Valor total do contrato com a supressão

	a	b	c	d	e	f	g	h
1	Vlr inicial	Vlr atual	Vlr Supressão	% da supressão em relação ao valor inicial =C2/A2	% da supressão em relação ao valor atual =C2/B2	Valor após supressão =C2+B2	Vlr aditivo	Vlr Contrato após alteração =F2+G2
2	R\$ 2.069.621,51	R\$ 2.405.663,49	-R\$ 66.059,47	-3,19%	-2,75%	2.339.604,02	R\$ 593.549,18	2.933.153,20

Consta manifestação de concordância da contratada (31371958). Posteriormente, a Coordenação de Infraestrutura e Logística - SMED (31377669) e o Secretário da Pasta (31377731) aprovaram a solicitação.

Conforme os autos, foram identificadas necessidades de ajustes quantitativos e qualitativos no escopo contratual, motivados por questões técnicas evidenciadas durante a execução do contrato. Entre elas, destaca-se a modificação na composição do contrapiso de argamassa, cuja espessura foi ampliada em razão de desníveis superiores aos previstos originalmente, resultando em aumento de custos com materiais e mão de obra.

Com efeito, a UMI-SMED aponta o interesse público na conclusão do escopo, a eficiência na entrega, a necessidade de readequação da planilha, a alteração de quantitativos de serviços executados e/ou a executar, a alteração do valor final contratual e que o aditivo passa a valer a partir da data de consolidação do termo.

Contudo, oportuno que as justificativas sejam ampliadas a fim de demonstrar a pertinência e necessidade superveniente de cada uma das alterações (acréscimo e supressões), pois a alteração unilateral do contrato pressupõe acontecimentos ocorridos ou conhecidos após a formalização da contratação. Isto é, a Administração pode modificar o contrato, mas é necessário que se tratem de ocorrências (de fato ou de direito) posteriores ao momento em que delimitado e concretizado o objeto da contratação.

Também é importante destacar que o Município vive situação de calamidade pública em função dos alagamentos, enchentes e inundações ocasionados por eventos climáticos excepcionais, conforme [Decreto Municipal nº 22.647 de 2 de maio de 2024](#). Na verdade, a calamidade estende-se a parte do Estado do Rio Grande do Sul, conforme [Decreto Estadual nº 57.596/2024](#). A situação calamitosa foi reconhecida pelo [Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024](#), para os fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O Tribunal de Contas do Estado, em cartilha que orienta os entes públicos em razão do desastre que atingiu todo o Estado, define o estado de calamidade como a "*situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido*" (disponível em <https://tcers.tc.br/wp-content/uploads/2024/05/TCERS-MAIO-2024-Cartilha-Atualizada-1.pdf>, acesso em 10/06/2024).

Em suma, a calamidade pública impõe um contexto excepcional que afeta diretamente diversos setores, inclusive a prestação de serviços públicos e a capacidade de resposta estatal, bem como as atividades de natureza privada. Por isso, a situação de calamidade pública também deve ser levada em consideração, uma vez que esse contexto excepcional justifica a urgência na execução dos serviços, sendo imperioso evitar maiores prejuízos à população e ao patrimônio público.

Os percentuais de acréscimo e supressão, conforme as tabelas apresentadas, encontram-se dentro dos limites legais de 50% para reformas. O cálculo explícito dos valores, tanto de acréscimos quanto de supressões, demonstra a observância desses limites. No presente caso, o termo aditivo em análise promove um acréscimo de 28,68% sobre o valor original do contrato, enquanto a supressão representa -3,19% sobre o valor original do contrato.

Assim, as justificativas apresentadas pelas unidades técnicas ressaltam a necessidade de adequação das especificações técnicas e a modificação de quantitativos, sem transfiguração do objeto original do contrato, o que está alinhado ao disposto no art. 126 da Lei nº 14.133/2021. Isto é, a declaração formal de que não há transfiguração do objeto contratual, confirmando que o escopo original (manutenção e conservação com fornecimento de materiais e equipamentos) permanece inalterado, corrobora a validade do aditivo.

De outro flanco, cabe gizar que extrapola a competência desta Procuradoria a análise da planilha de custos, a qual deve ser validada pela Secretaria, demonstrando a conformidade dos novos valores do contrato.

O aditivo foi instruído com manifestações técnicas, planilhas detalhadas e aprovação pelos responsáveis competentes (Coordenação de Infraestrutura e Logística, e Secretário da Pasta), atendendo aos requisitos procedimentais necessários para a formalização do termo aditivo.

Como dito, o processo contém parte das justificativas técnicas necessárias, devendo ser complementado, demonstrando a legalidade e a economicidade das medidas, além de contar com a concordância da contratada e o fundamento em cláusula contratual específica. Dessa forma, resta amparo jurídico para a formalização do termo aditivo, nos termos do arts. 124, inc. I, al. "a" e "b", 125 e 126, da Lei nº 14.133/2021, resguardando, assim, a viabilidade dos acréscimos contratuais, desde que observados os trâmites formais e o controle adequado pelos órgãos competentes.

2.3. Das demais providências e da minuta do termo aditivo

Para instruir o expediente e para conferência do atendimento dos requisitos necessários para o aditivo, foi elaborado o "Formulário - Checklist de Alterações Contratuais" disponível no SEI 31301721. Contudo, o correto preenchimento com os respectivos documentos incumbe aos setores demandantes.

Outrossim, considerando que o contratado é obrigado a manter durante toda a execução do contrato *"em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta"* na legislação, nos termos do art. 92, inc. XVI, da Lei nº 14.133/2021, imperioso que seja verificado se as certidões/declarações da contratada estão atualizadas, a fim de que a Administração faça a conferência e adote as providências cabíveis, se for o caso.

Assim, devem estar presentes nos autos as seguintes certidões negativas, em conformidade com os arts. 66 e 68 da Lei nº 14.133/2021:

- a) certidão de regularidade fiscal federal;
- b) certidão de regularidade fiscal estadual;
- c) certidão de regularidade fiscal municipal;
- d) certificado de regularidade com o FGTS; e
- e) certidão negativa de débitos trabalhistas.

Da mesma forma, devem estar presentes as seguintes declarações:

- a)** declaração de idoneidade, devendo constar expressamente que não teve suspenso e limitado seu direito de licitar e contratar com qualquer ente da federação incluindo autarquias, fundações, dentre outros, nos termos do inc. IV, do art. 87 da Lei nº 8666/1993;
- b)** declaração de cumprimento do inc. XXXIII, art. 7º da Constituição Federal de 1988;
- c)** declaração de não incompatibilidade de cargos e funções com o Município de Porto Alegre; e
- d)** declaração negativa de doação eleitoral, nos termos da Lei Municipal nº 11.925/2015.

Também devem ser juntadas:

- a)** consultas ao Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) da Controladoria Geral da União (CGU);
- b)** consulta ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); e
- c)** Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos do Tribunal de Contas da União (TCU).

Ressalta-se que a documentação vencida deve ser atualizada quando da assinatura do termo aditivo. Assim, as certidões fora do prazo de validade devem ser renovadas, bem como as declarações firmadas há mais de 12 meses da data em que formalizado o termo aditivo.

Ainda deverão igualmente estar presentes o contrato social e eventuais alterações atualizados, bem como documentos comprobatórios da representação legal para a assinatura do instrumento de aditivo (ato de designação do representante, procuração outorgada pelo administrador da contratada etc.), juntamente com os documentos pessoais (RG/CPF, CNH, CTPS, carteira profissional etc.) do representante, a fim de comprovar a capacidade contratual.

Deve ser verificado se há reserva orçamentária suficiente para que o aditivo seja validado, diante do acréscimo contratual. Neste sentido, de registrar que a responsabilidade pela conferência é do setor demandante, a qual deve atestar expressamente a suficiência de orçamento previamente à assinatura na minuta do termo aditivo.

Da mesma forma, seja realizado o endosso da garantia contratual, diante da majoração dos valores do contrato.

Deve haver manifestação acerca da correta e satisfatória execução do objeto, assim como da ausência de aplicação de penalidade que impeça a continuidade da avença.

A minuta elaborada no SEI 31503898 indica a finalidade a que se destina, contendo número do processo administrativo, qualificação das partes, cláusulas de acréscimo e valor contratual, bem como cláusula de ratificação das disposições não alteradas, estando aprovada pela Procuradoria, desde que:

- a)** No item 2.1 inserir "R\$" antes do valor do termo aditivo.
- b)** Verificar a necessidade de informar dotação orçamentária complementar, diante dos acréscimos contratuais.
- c)** Mencionar os cronogramas de execução atualizados.

Por fim, cabe reiterar que extrapola a competência desta Procuradoria a análise da planilha de custos, a qual deve ser validada pela Secretaria, demonstrando a conformidade dos novos valores do contrato.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, esta Procuradoria opina pela possibilidade de formalização do termo aditivo, com fundamento nos arts. 124, inc. I, al. "a" e "b", 125 e 126, da Lei nº 14.133/2021, desde que procedida a complementação da instrução do expediente com os seguintes requisitos:

a) As justificativas sejam ampliadas a fim de demonstrar a pertinência e necessidade superveniente de cada uma das alterações (acréscimo e supressões), pois a alteração unilateral do contrato pressupõe acontecimentos ocorridos ou conhecidos após a formalização da contratação. Isto é, a Administração pode modificar o contrato, mas é necessário que se tratem de ocorrências (de fato ou de direito) posteriores ao momento em que delimitado e concretizado o objeto da contratação.

b) Manifestação acerca da correta e satisfatória execução do objeto, assim como da ausência de aplicação de penalidade que impeça a continuidade da avença.

c) Presença de reserva orçamentária suficiente para fazer frente a despesa.

d) Verificado se a documentação, certidões e declarações da contratada estão atualizadas, juntando eventual documentação vencida como condição para a assinatura do instrumento aditivo, como indicado no tópico 2.3 acima.

e) Realizado o endosso da garantia contratual, diante da majoração dos valores do contrato.

f) Tome-se por base a minuta do SEI 31503898, devidamente corrigida como indicado acima.

Cumprido o apontado no parágrafo anterior, o expediente deve ser remetido ao SECON-PGM para a colheita das assinaturas. Após a assinatura do termo aditivo, é necessária a publicação resumida dos instrumentos como condição indispensável à eficácia dos atos, bem como a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), tendo em vista o previsto no art. 94 da Lei nº 14.133/2021. Por fim, recomenda-se atenção às disposições da Instrução Normativa nº 016/2021 da SMAP.

São estas as considerações. Encaminho a presente manifestação para, caso assim entenda, seja determinado que se proceda conforme indicado.

É o parecer.

Porto Alegre, 11 de dezembro de 2024.

Rafael Milani

Procurador Municipal

OAB/RS nº 89.148

Mat. nº 1521977

Documento elaborado nos termos da IN 0042022- PGM



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Milani, Procurador(a)-Chefe**, em 11/12/2024, às 17:47, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procompa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **31565651** e o código CRC **D50DB466**.