



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

PARECER JURÍDICO

PARECER N.º: 210/2023

INTERESSADO: Gabinete da Secretaria de Educação de Ananindeua

OBJETO: 1º aditivo de acréscimo de valor – Contrato Administrativo n.º 010/2023

I - RELATÓRIO

Versam os autos sobre realização do 1º aditivo de acréscimo de valor, referente ao Contrato Administrativo n.º 010/2023 -SEMED, que solicita a realização do aditivo de valor, com a empresa Solução Comercio Eireli, de acordo com elementos contidos nos autos, no período de 13/02/2023 até 13/02/2024.

É a síntese do relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, com fins de prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em questões afetas à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Secretaria Municipal de Educação, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

É cediço que o Contrato Administrativo é regido por normas e preceitos de Direito Público, aplicando-se supletivamente os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. Ressalte-se que os acordos administrativos entre a Administração e particulares devem visar sempre que possível facilitar a consecução do interesse público. Isso significa que no contrato administrativo o interesse público prepondera sobre o interesse privado, havendo supremacia da Administração, o que enseja a possibilidade de modificação e extinção unilateral da avença, a imposição de sanções ao particular e a exigência, em nome da continuidade dos serviços públicos essenciais, do cumprimento das prestações sem observância da exceção de contrato não cumprido.

Essas características que exorbitam e derrogam o direito privado são prerrogativas da Administração, que se traduzem em alteração e rescisão unilateral do contrato, manutenção do equilíbrio econômico e financeiro, possibilidade de revisão de preços e de tarifas contratualmente fixadas, inoponibilidade da exceção de contrato não cumprido, controle externo e aplicação de penalidades (multa, suspensão temporária e declaração de inidoneidade).

Para a realização da alteração do contrato é necessário levar em consideração as peculiaridades e circunstâncias que o caso comporta. À Administração Pública cabe a aferição da conveniência e oportunidade da alteração, em consonância com a sua autorizada margem de discricionariedade, visando, única e exclusivamente, o interesse público.

Nesse sentido, asseveramos que a interpretação de um regramento estabelecido em um dispositivo deve ser realizada em consonância com os demais constantes não só na mesma norma, mas em todo o ordenamento jurídico, portando-se sempre, aí sem exceção, nos princípios basilares que regem o direito.

A vigência de um contrato tem início na data de sua assinatura, ou em outra posterior, devidamente determinada, até o dia de sua rescisão, na hipótese de recair em data divergente daquela aprazada no termo contratual. (GASPARINI, 2007, p. 649).

Dessa forma, constata-se a possibilidade da aplicação da hipótese prevista no art. 65, § 1º. Assim como, por todos os documentos constantes nos autos, apresentam-se presentes os requisitos para a alteração contratual conforme previsão legal, para aditivar o valor com repetição de dotação.

Sobre a possibilidade de prorrogação da vigência contratual, o art. 65, §§1º e 2º, da Lei n.º 8.666/93, como vemos a seguir:

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

§ 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.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

Logo, vemos que a doutrina divirja sobre o assunto, havendo autores, do calibre de Caio Tácito e Marcel Justen Filho, defendendo a não aplicação dos limites do §1º às alterações qualitativas simplesmente em razão de ausência de regramento legal específico para tanto, defendemos, na esteira de Hely Lopes Meirelles, Jessé Torres Pereira e Lucas Rocha Furtado, a observância dos limites objetivos previstos no §1º, invocando as mesmas razões já apontadas para a imposição de limites às alterações quantitativas, em especial o respeito à parte contratada (Curso de Licitação e Contratos Administrativos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009), como vemos a seguir:

Mesmo que se entenda que não se possa extrair diretamente do art. 65, I, a, essa ilação, em virtude da não-referência aos limites máximos de acréscimo e supressão de valor, a inexistência desses limites não se coaduna com o Direito, pois pode ser deduzida a partir do art. 58, I, da Lei de Licitações e Contratos.

(...)

A hipótese de supressão ilimitada no valor contratual é que nos leva a compreender melhor os excessos que podem advir da inexistência dessas barreiras.

Imagine-se, como exemplo, a disponibilidade de nova tecnologia que pudesse reduzir os custos de determinada obra em 80%. Seria possível à Administração impor ao contratado, unilateralmente, a obrigação de ele adotá-la na execução da obra, reduzindo o valor inicial do contrato na mesma proporção, sem considerar a manifestação de sua vontade ou recusa?

Evidente que se trata de uma supressão de valor contratual desarrazoada. Mas o que seria razoável? 70%? 60%? 50% 25%?. A fixação desse limite, pensamos, inclui-se na discricionariedade do legislador.

Cumpre, aqui, esclarecer que, a fim de não submeter o contratado a alteração contratual unilateral que não seja razoável ou proporcional, a opção que restaria à Administração seria a de rescindir unilateralmente o contrato, nos termos do art. 78, XII, da Lei n.º 8.666/93, e proceder a nova licitação e contratando o novo objeto.

Referidos limites, em nossa opinião, têm de ser claros, objetivos e preestabelecidos em lei, pois é a partir deles que o possível contratado dimensiona os riscos que deve suportar, na hipótese de uma alteração unilateral imposta pela Administração.

Poucos contratariam com a Administração se não houvesse limites objetivos, claros e fixados em lei a esse poder de alteração unilateral a ela concedido.

Entendemos, assim, que é correta a tese de que as alterações unilaterais qualitativas estão sujeitas aos mesmos limites escolhidos pelo legislador para as alterações unilaterais quantitativas, previstos no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93, não obstante a falta de referência a eles no art. 65, I, a.

Fundamentamo-nos na necessidade de previsão de limites objetivos e claros em Lei, no princípio da proporcionalidade e no respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da Lei nº 8.666/93

Sobre o tema, lecionam Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti (PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres e DOTTI, Marinês Restelatto. Mil perguntas e respostas necessárias sobre licitação e contrato administrativo na ordem jurídica brasileira. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 1523):

“O aditamento é documento formal, por meio do qual são materializadas as alterações necessárias nas cláusulas originais do contrato. Essas alterações devem ocorrer enquanto o contrato estiver vigente. Por isso, é imprescindível que a administração pública diligencie para que a assinatura dos respectivos termos seja promovida antes do término da vigência contratual, uma vez que, após o decurso do respectivo prazo, o contrato considera-se extinto.”¹⁴:

Não obstante, vemos que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, nos fala da obediência ao §2º, do art. 65, da Lei n.º 8.666/93, como vemos a seguir:

O Contrato nº 023/99 (fls. 184 a 198 do anexo IV), celebrado entre a Codern e um consórcio formado por duas empresas - Petcon Planejamento, Engenharia, Transporte e Consultoria Ltda. e Hidrotopo Consultoria e Projetos Ltda. - teve por objeto a execução de serviços de assessoria à fiscalização das obras de Ampliação do Cais do Porto de Natal. O valor contratado inicialmente foi de R\$ 768.740,00 (fl. 186 do anexo IV). Contudo, com o aditivo nº 023/99-2 (fls. 201 e 202 do anexo IV), esse montante foi acrescido de 53,5%, passando a R\$ 1.180.548,00. O procedimento caracteriza inobservância do disposto no § 2º, art. 65, da Lei nº 8.666/93. (TC 005.814/2002-9)

Vemos que na Doutrina, Jurisprudência e a legislação existe previsão para aditivar valor de contrato administrativo em virtude do reajuste previsto no mesmo.

Logo, o Processo Administrativo até o presente momento, seguiu aos arts. 5º, II; 37; 70 e 150, I, da CF/88, no que tange ao Princípio Constitucional da legalidade ao art. 5º, LIX no que concerne ao Princípio Constitucional do Devido Processo Legal.

III - DA ISENÇÃO DO PARECERISTA – DO CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO E CONSULTIVO.

O Advogado Público, quando na função de parecerista consultivo, deve primar pela imparcialidade, defendendo apenas a correta aplicação da lei.

Cumpre-nos informar que o parecer jurídico não é ato administrativo e muito menos vincula o administrador público, porque tratar-se-ia de mera opinião que poderia ou não ser adotada.

Nesta diretriz já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o **parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa**. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa**, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS 24073/DF, Pleno, julgamento 06/11/2002).

Prevalece sempre a máxima de que o parecer não é ato administrativo, mas sim a sua aprovação pelo Administrador Público. Mesmo quando o parecer tem caráter obrigatório no processo administrativo, como no caso da análise das minutas de editais de licitação, por exemplo, o STF já se manifestou dizendo que mesmo assim o Gestor tem a liberdade para emitir o ato ainda que com parecer contrário da sua consultoria jurídica. Destarte, é razoável sustentar que o parecerista não divide a responsabilidade do ato com o administrador.

Com efeito, temos que a presente análise foi consubstanciada nos termos da Lei nº 8.666/93, sendo que destacamos o comentário sobre o art. 38, parágrafo único, que de maneira imperiosa sujeita as minutas e aditais de licitação ao exame e aprovação da jurídica.

Logo, o parecer não vincula o ato do gestor público, apesar de que em procedimento licitatório é peça

IV - CONCLUSÃO

Isto posto, **OPINAMOS PELA POSSIBILIDADE DE FORMALIZAÇÃO DO 1º TERMO ADITIVO DE ACRÉSCIMO DE VALOR DO CONTRATO ADMINISTRATIVO N.º 010/2023-SEMED**, estando plenamente de acordo com a legislação vigente.

OPINAMOS PELO ENCAMINHAMENTO à Ordenadora de Despesa da Semed para as formalidades do rito e à Procuradoria Geral do Município para acato e decisão final, bem como para a Controladoria Geral do Município para elaboração de parecer.

É entendimento que submeto à superior consideração.

Ananindeua-Pa, 22 de novembro de 2023.

ADÉLIO MENDES DOS SANTOS JUNIOR

Procurador Municipal
Portaria nº 004/2021-PGM