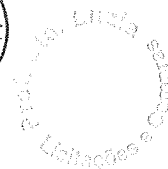




Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)



PARECER JURÍDICO N. 433/2022/PGM/CJLIC

Santa Luzia/MG, 31 de outubro de 2022

Procedência: Processo Administrativo n. 18842/2022/SEMAD/SLC

Contratação: Tomada de Preços nº 067/2021

Contrato: 196/2021

Contratante (órgão/entidade): Secretaria Municipal de Saúde – SEMSA e Secretaria Municipal de Obras – SEMOB

Contratado: Engelago Construtora e Engenharia da Lagoa Ltda.

Assunto: Exame e aprovação jurídica de alteração contratual pelo art. 65, I, da Lei Federal n. 8.666/1993

Estimativa econômica da análise: R\$ 174.109,85 (aditivo)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO – CONTRATOS – ALTERAÇÃO QUALITATIVA – PROJETO E ESPECIFICAÇÕES – CORREÇÃO TÉCNICA DE DIVERGÊNCIA EM DOCUMENTAÇÃO -- CORREÇÃO DO VALOR INICIAL DO CONTRATO – VIABILIDADE JURÍDICA – PARÂMETROS PARA NOVA MINUTA

Sumário

RELATÓRIO.....	2
FUNDAMENTAÇÃO.....	4
Integração com o Parecer Jurídico n. 388/2022/PGM/CJLIC.....	4
Divergência jurídica sobre a aplicação dos limites percentuais.....	5
Futura minuta do 4º Termo Aditivo ao Contrato nº 196/2021.....	7
CONCLUSÃO.....	8
Natureza jurídico-administrativa deste parecer.....	9

Este documento foi assinado digitalmente por Maria Tereza Soares Lopes Trindade, Juliana Madureira Ambires e Falkner De Araujo Botelho Junior. Para verificar as assinaturas vá ao site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código 5903-5E99-B81F-66E7.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)



RELATÓRIO

1. Trata-se de avaliação jurídica para a possibilidade de uma nova minuta de **4º Termo Aditivo ao Contrato nº 196/2021**, resultante da Tomada de Preços nº 067/2021, celebrado entre o MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA e a empresa ENGELAGO CONSTRUTORA E ENGENHARIA DA LAGOA LTDA., cujo objeto originário é a **obra de construção da Unidade Básica de Saúde (UBS) no Bairro São Benedito a UBS Jabaquara**, em Santa Luzia.

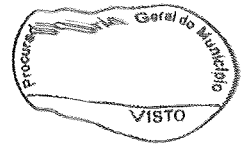
2. De acordo com as informações constantes no procedimento administrativo em análise (CI n. 1104/2022/SEMSA), o objetivo do Termo Aditivo supracitado é a **alteração qualitativa do contrato** a partir do reconhecimento de equívoco técnico em alguns documentos do projeto, de modo a melhor adequar a obra aos objetivos de uma UBS.

3. Em síntese, após a celebração do último termo aditivo (fls. 1589 - 1593), o processo administrativo foi instruído com a seguinte documentação:

- a) CI nº 928/2022 - SEMSA - solicitação de parecer técnico a respeito do aditivo e documentação pertinente (fls. 1599 - 1723);
- b) Relatório Técnico da Fiscalização (fls. 1724 - 1806);
- c) CI nº 170/2022 - SLC - solicitação de esclarecimentos e complementação de documentação (fls. 1807 - 1811);
- d) Nota Técnica PGM nº 008/2022 (fls. 1812 - 1816);
- e) Cópia da planilha (fls. 1817 - 1827);
- f) Cópia da CI nº 928/2022 e seus anexos (1828 - 1832);
- g) Apólice - Seguro Garantia (fls. 1833 - 1853);
- h) CI nº 988/2022 - SEMSA - solicitação de encaminhamento da documentação para parecer jurídico (fl. 1854 - 1856);
- i) Minuta do 4º Termo Aditivo ao Contrato nº 196/2021 (fls. 1857 - 1859);
- j) CI Nº 173/2022 - SLC - encaminhamento da pasta nº 5 (cinco) do processo administrativo (fl. 1860);
- k) CI n. 992/2022/SEMSA, que solicita consideração sobre resposta de consulta do TCE-MG (fl. 1861);



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)



- l) PARECER JURÍDICO N. 388/2022/PGM/CJLIC, de 28 de setembro (fls. 1862-1867);
- m) CI n. 1104/2022/SEMSA, que solicita análise de aditivo fundamentado em modificação do projeto e das especificações, com cinco anexos técnicos (fls. 1868-1883);

4. Cumpre contextualizar que o Parecer Jurídico n. 388/2022/PGM/CJLIC concluiu pela reprovação jurídica da alteração quantitativa da minuta de fls. 1857-1859 porque, em síntese, o limite legal para acréscimo do objeto seria extrapolado e de forma significativa (35,66% do valor original do contrato). Ademais, o processo não continha os documentos exigidos pela jurisprudência do TCU ou do TCE-MG para permitir a excepcional ultrapassagem desse limite.

5. A partir disso, o órgão contratante complementou o processo com a CI n. **1104/2022/SEMSA** (fls. 1868-1883) para esclarecer que seu intento, na verdade, é uma alteração qualitativa para modificar o projeto e suas especificações por constatar a necessidade de adequação técnica da obra.

6. Em síntese, o órgão contratante declara que o Projeto de Implantação (Doc. 01) não previu uma área chamada de “Área Coberta de Atividades Coletivas” que estava prevista no Projeto Arquitetônico; ambos apresentados na fase de licitação e acessível aos licitantes da época.

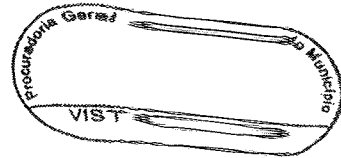
7. Essa divergência influenciou a planilha de composição de serviços e custos, que foi elaborada com base no Projeto de Implantação “incompleto”, e o valor contratual inicial (fls. 1868-1869).

8. Assim, a atual obra resultaria em uma UBS incompleta e fora do padrão municipal, pois o escopo e o valor contratual originais não suportariam a construção da área equivocadamente excluída de alguns documentos técnicos da contratação.

9. E tal constatação da necessidade de correção técnica recebeu o parecer favorável dos servidores técnicos responsáveis, o Orçamentista (Mat. 34.885) e a Engenheira Civil (Mat. 34.862) (fl. 1876-1877).



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia - MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)



10. Cumpre esclarecer que a presente avaliação se dará exclusivamente a partir dos documentos referentes à respectiva possibilidade de alteração contratual. Em razão da complexidade do tema e dos alinhamentos entre o órgão contratante e este procurador, a análise será prévia à confecção da nova minuta de aditivo pela Coordenação de Contratos da SEMAD/SLC.

11. Eis o objeto da consulta obrigatória à Procuradoria-Geral do Município — **PGM** de acordo com o art. 38, parágrafo único, da Lei Federal n. 8.666/1993¹.

12. Eis o breve relatório. Passo à análise do caso².

FUNDAMENTAÇÃO

INTEGRAÇÃO COM O PARECER JURÍDICO N. 388/2022/PGM/CJLIC

13. Considerando que a presente solicitação tem o mesmo contexto fático anterior e apresenta continuidade da documentação, em nome dos princípios constitucionais da eficiência e da celeridade processual, **adoto os mesmos fundamentos expostos no Parecer Jurídico n. 388/2022/PGM/CJLIC** quanto aos tópicos:

- a) II.1 Preliminarmente;
- b) II.2 Das alterações contratuais;
- c) II.4 Dos aspectos formais.

DIVERGÊNCIA JURÍDICA SOBRE A APLICAÇÃO DOS LIMITES PERCENTUAIS

14. Como apontado na justificativa do órgão contratante (fls. 1871-1875), existe dúvida ou divergência doutrinária sobre a aplicação dos limites do §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei

¹ Lei Municipal nº 4.055/2019, Art. 35.

² As leis deste Município podem ser consultadas no sítio eletrônico "Leis Municipais", disponível em <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/MG/SANTALUZIA/>>, e no Diário Oficial Eletrônico, disponível em: <<https://www.santaluzia.mg.gov.br/dom/>>, os quais são atualizados pela Secretaria Municipal de Governo e pelo serviço de assuntos legislativos desta Procuradoria.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)



Federal n. 8.666/1993 às alterações contratuais qualitativas que acarretam modificação do valor contratual.

15. Ocorre que, apesar das discussões acadêmicas, este Município está submetido à jurisdição/circunscrição de tribunais específicos, de modo que, numa postura prudente e realista, deve-se adotar a tese ou interpretação jurídica emitida pelo Poder Judiciário e pelos Tribunais de Contas da União e do Estado de Minas Gerais.

16. Assim, como no tópico “II.2.1 Dos limites impostos às alterações contratuais” do Parecer Jurídico n. 388/2022/PGM/CJLIC (fls. 1862-1867) e em pareceres anteriores desta Coordenação Jurídica, esta PGM adota a posição consolidada e atual do TCU:

Tanto as alterações contratuais quantitativas, que modificam a dimensão do objeto, quanto as unilaterais **qualitativas**, que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, **estão sujeitas aos limites** preestabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, inciso I, da mesma lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei.

Acórdão 1826/2016-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN
ÁREA: Contrato Administrativo | TEMA: Aditivo | SUBTEMA: Limite
Outros indexadores: Qualidade, Quantidade
Publicado: - Boletim de Jurisprudência nº 136 de 01/08/2016 [grifou-se]

17. Portanto, a adoção do entendimento minoritário e não amparado pela jurisprudência aplicável, como quer a CI n. 1104/2022/SEMSA, atrairá a exclusiva e pessoal responsabilidade da autoridade contratual e dos servidores envolvidos, junto com o risco de sofrerem sanções dos órgãos de controle externo.

18. Por outro lado, na linha da orientação da PGM, o próprio TCU oferece, com segurança, solução excepcional para uma alteração qualitativa que precise extrapolar os limites sobre o valor contratual. Vide enunciado de reiteração recente:

A extrapolação excepcionalíssima dos limites estabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993 para alterações consensuais **qualitativas** de contratos de obras e serviços **somente é possível se satisfeitas cumulativamente as seguintes exigências** estabelecidas na Decisão 215/1999-Plenário:



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

- a) não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores àqueles oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;
- b) não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;
- c) decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;
- d) não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;
- e) ser necessária para a completa execução do objeto original do contrato, para a otimização do cronograma de execução e para a antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;
- f) restar demonstrado, na motivação do ato de alteração do contrato, que as consequências da rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação, importariam sacrifício insuportável ao interesse público a ser atendido pela obra ou serviço, inclusive quanto à sua urgência e emergência.

Acórdão 781/2021-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

ÁREA: Contrato Administrativo | TEMA: Aditivo | SUBTEMA: Limite

Outros indexadores: Requisito, Aditivo qualitativo, Alteração por acordo, Extrapolação, Exceção

Publicado: - Boletim de Jurisprudência nº 351 de 26/04/2021 [grifou-se]

19. Pois bem, em análise aos autos, conforme a autoridade técnica dos documentos e declarações apresentadas, vislumbra-se que a jurisprudência do TCU foi obedecida para a excepcional extrapolação fundamentada em alteração qualitativa nos termos a seguir.

20. Quanto às alíneas “b”, “d” e “e”, a “Área Coberta de Atividades Coletivas” representa apenas 11,99% do valor contratual inicial (fl. 1877) e já estava prevista no projeto arquitetônico do contrato e no padrão municipal de UBS dos últimos quatro anos. Também, por ser uma área acessória ao edifício, possibilita a execução contratual à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado, ainda mais porque haverá o respectivo reflexo na composição de itens e no valor contratual original.

21. Por esses mesmos motivos, quanto às alíneas “a” e “f”, parece notório o fato de que a sua inclusão no projeto de implantação e na planilha orçamentária não acarretará, para a Administração, encargos contratuais superiores àqueles oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)



Procurador(a) Geral do Município
Assinaturas e Contratos

22. Quanto à alínea “c”, embora o equívoco técnico entre os projetos não seja enquadrado como fato superveniente à licitação e ao contrato, a sua constatação pelo atual Responsável Técnico (Engenheira Civil Mat. 34.862) assim foi. E, diante disso, a autoridade contratual (Secretário) tem o poder-dever de regularizar/retificar a execução do objeto contratual de modo a melhor atender ao objetivo da contratação inicial: construção de uma UBS Tipo II.

23. Contudo, isso não retira o também poder-dever de apurar a responsabilidade dolosa ou culposa do (ex-)servidor público responsável por tal divergência nos projetos. Ora, se o Município mantém um responsável técnico para garantir a profissionalidade e a eficiência em suas contratações, devem ser recompensado ou indenizado por falha grave.

24. Nesse sentido é a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: “Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”.

25. Tamanha é a importância dos dados técnicos que a omissão grave de dado ou de informação por projetista foi prevista como crime no art. 337-O do Código Penal.

FUTURA MINUTA DO 4º TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 196/2021

26. A nova versão da minuta do 4º Termo Aditivo ao Contrato nº 196/2021, agora com o conteúdo para alterar qualitativamente o contrato, deverá seguir o consolidado entendimento dos procuradores desta Coordenação Jurídica, que segue o Parecer Referencial nº 00008/2020/CPUC/PGF/AGU, da Câmara Permanente de Uniformização de Entendimentos Consultivos – CPUC, da Advocacia Geral da União – AGU.

27. Em resumo, tal parecer exige que o aditivo contenha:

a) o **objeto da contratação**, para que se verifique a relação do aditivo com o objeto contratual original;

[...]

c) o **valor** do termo aditivo, para fins de publicidade e transparência;

Este documento foi assinado digitalmente por Maria Tereza Soares Lopes Trindade, Juliana Madureira Ambires e Falkner De Araujo Botelho Junior. Para verificar as assinaturas vá ao site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código 5903-5E99-B81F-66E7.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

d) a indicação do **crédito** e do respectivo **empenho** para atender à despesa no exercício em curso, bem como de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos ou apostilamentos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura (art. 30, §1º, do Decreto nº 93.872/86 c/c item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017);

[...]

f) a **ratificação** das cláusulas contratuais não alteradas pelo termo aditivo;

g) local, data e assinatura das partes e testemunhas.

28. Ademais, a minuta deverá fazer menção aos novos anexos contratuais que promoverão a substituição/complementação dos anexos contratuais originários/iniciais. Já que a legitimidade do aditivo é modificação do projeto e suas especificações, todos os documentos deverão ser formalmente juntados ao processo e cancelados pelos representantes das partes (ex: projeto de implantação, planilha orçamentária, dentre outros).

29. Eis a fundamentação. Passo a concluir.

CONCLUSÃO

30. Pelo exposto, de acordo com os documentos apresentados e com a fundamentação jurídica disponível no tempo de análise, *opino* pela **viabilidade jurídica** de nova minuta de 4º Termo Aditivo ao Contrato nº 196/2021, para **alteração qualitativa do contrato** com fundamento no art. 65, I, da Lei Federal n. 8.666/1993.

31. Os respectivos reflexos financeiros no valor inicial do contrato estão autorizados estritamente nos termos das novas planilhas oficiais de retificação/complementação relativa à "Área Coberta de Atividades Coletivas". Assim, o valor inicial do contrato poderá ser elevado sem considerar as alterações quantitativas (acréscimos do objeto) já realizadas com base no projeto anterior; isso conforme fundamento na solução excepcional do TCU ou, por decisão da autoridade contratual, no entendimento jurídico divergente.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)



32. Repito que a possibilidade legal de alteração possui direta e integral dependência com os documentos e declarações dos responsáveis técnicos, não competindo ao advogado público conferir a correção técnica ou a veracidade de declarações profissionais de outras áreas da ciência.

33. Como este parecer, atipicamente, deu-se em momento prévio, a nova versão da minuta a ser confeccionada pela SEMAD/SLC deverá ser encaminhada para vista deste Procurador.

NATUREZA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DESTE PARECER

34. Sendo este parecer jurídico de natureza *obrigatória* (Lei Federal n. 8.666/1993, art. 38, *parágrafo único*), a autoridade competente para decidir depende da aprovação jurídica, mas pode discordar da conclusão exposta nesta manifestação desde que o faça nos termos da decisão paradigma do Supremo Tribunal Federal e do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

35. Eis o parecer.

36. À consideração superior para, a depender da complexidade jurídica, ratificar/aprovar o parecer e/ou fundamentar tese institucional.

Santa Luzia/MG, 31 de outubro de 2022.

(assinatura eletrônica qualificada)
FALKNER DE ARAÚJO BOTELHO JÚNIOR
Procurador Municipal
Mat. 33.687 – OAB/MG 175.111

Este documento foi assinado digitalmente por Maria Tereza Soares Lopes Trindade, Juliana Madureira Ambires e Falkner De Araujo Botelho Junior.
Para verificar as assinaturas vá ao site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código 5903-5E99-B81F-66E7.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)



DESPACHO DE APROVAÇÃO

Procedência: Processo Administrativo n. 18842/2022/SEMAD/SLC

Contratação: Tomada de Preços nº 067/2021

Contrato: 196/2021

Contratante (órgão/entidade): Secretaria Municipal de Saúde – SEMSA e Secretaria Municipal de Obras – SEMOB

Contratado: Engelago Construtora e Engenharia da Lagoa Ltda.

Assunto: Exame e aprovação jurídica de alteração contratual pelo art. 65, I, da Lei Federal n. 8.666/1993

Estimativa econômica da análise: R\$ 174.109,85 (aditivo)

Em apreciação ao PARECER JURÍDICO N. **433**/2022/PGM/CJLIC, emitido pelo Procurador Municipal FALKNER DE ARAÚJO BOTELHO JÚNIOR, nos termos dos artigos 6º, XVII, e 21 da Lei Orgânica da PGM:

- () Ratifico/Aprovo totalmente.
- () Ratifico/Aprovo parcialmente, conforme as ressalvas em anexo.
- () Discordo/Rejeito, e designo outro Procurador Municipal para análise do caso.
- () Discordo/Rejeito, e apresento parecer próprio substitutivo.

Santa Luzia/MG, ____ de novembro de 2022.

(assinatura eletrônica qualificada)
JULIANA MADUREIRA AMBIRES
Subprocuradora-Geral do Município
OAB/MG 117.265

(assinatura eletrônica qualificada)
MARIA TEREZA SOARES LOPES TRINDADE
Procuradora-Geral do Município
OAB/MG 149.891



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)



Conforme a Medida Provisória n. 2.200-2/2001, a assinatura com certificado digital ICP-Brasil é atestada por uma Autoridade Certificadora (AC) credenciada na Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil). Assim, as declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidos com a ICP-Brasil PRESUMEM-SE VERDADEIRAS em relação aos signatários, na forma do art. 219 do Código Civil. Conforme a Lei Federal n. 14.063/2020, a assinatura com certificado digital ICP-Brasil é classificada como assinatura eletrônica qualificada, com nível mais elevado de confiabilidade, e SERÁ ADMITIDA em qualquer interação eletrônica com ente público, independentemente de cadastramento prévio.

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal OAB. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://oab.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/5903-5E99-B81F-66E7> ou vá até o site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: 5903-5E99-B81F-66E7



Hash do Documento

36EAF2ECCBB44C3F5736238DB5D369F35EA5A7143B466BC8B9CD3B46B0695B35

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 01/11/2022 é(são) :

- ☒ Maria Tereza Soares Lopes Trindade - 083.271.936-60 em
01/11/2022 16:05 UTC-03:00
Tipo: Certificado Digital
- ☒ Juliana Madureira Ambires - 066.367.266-01 em 01/11/2022
15:42 UTC-03:00
Tipo: Certificado Digital
- ☒ Falkner De Araujo Botelho Junior - 016.033.846-85 em
01/11/2022 12:18 UTC-03:00
Tipo: Certificado Digital



