



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE ALAGOAS
ASSESSORIA JURÍDICA

PROCESSO Nº 12070-14477/2017. ANÁLISE DO SEGUNDO TERMO ADITIVO AO CONTRATO DPE/AL Nº 020/2016. ALTERAÇÃO UNILATERAL DO CONTRATO. ACRÉSCIMO QUANTITATIVO DE 24,58% SOBRE O VALOR INICIAL DEVIDAMENTE ATUALIZADO DO CONTRATO. APLICABILIDADE DO ART. 58, INCISO I C/C O ART. 65. INCISO I, ALÍNEA B, §§ 1º E 6º, DA LEI Nº 8.666/93. POSSIBILIDADE.

PARECER JURÍDICO
Nº 055/2017

I - DA SÍNTESE FÁTICA

De início, insta destacar que, sobre a hipótese dos autos, emitirei parecer atinente aos seus aspectos jurídicos, sem tecer quaisquer considerações acerca das questões técnicas e contábil/financeira, que definitivamente fogem da esfera de competência da Assessoria Jurídica.

Pois bem!

Cuida-se de solicitação de análise e emissão de parecer jurídico acerca da **celebração do Segundo Termo Aditivo ao Contrato DPE/AL nº 020/2016, para, unilateralmente, alterar quantitativamente o objeto da avença, procedendo-se ao acréscimo de 24,58% sobre o seu valor inicial devidamente atualizado.**

Assim, o processo administrativo foi deflagrado através do **Memorando nº 0152/2017 – DAF/DPE-AL**, no qual constam a motivação e a justificativa para a celebração do termo aditivo em tela, bem como dos documentos que instruem o presente processo administrativo.

Desta feita, os autos subiram ao gabinete do d. Defensor Público-Geral do Estado, este, por seu turno, tomou ciência do pleito, autorizou a abertura do feito administrativo e o remeteu à



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE ALAGOAS
ASSESSORIA JURÍDICA

GPO para verificar a existência de dotação orçamentária e, ato contínuo, à DAF para a adoção das providências cabíveis.

Da instrução processual merecem destaque os seguintes documentos: Autorização para abertura deste processo administrativo; justificativa de fato superveniente feita pelo setor solicitante como fato gerador do pleito de acréscimo quantitativo, delimitando-se o seu percentual em 24,58%; ateste da existência de dotação orçamentária para fazer face ao pretenso acréscimo; relatório de ocorrência impeditivas indiretas do SICAF; justificativas e documentos da empresa contratada quanto à ocorrência constante do relatório SICAF; e minuta do Segundo Termo Aditivo ao contrato DPE/AL nº 020/2016, dentre outros documentos não menos importantes.

Destarte, fui instado pela DAF, para que me pronunciasse sobre a legalidade do pretenso acréscimo quantitativo versado nestes autos.

É o sucinto relatório. Passo a opinar.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Nessa quadra, impende registrar que não cabe a esta Assessoria Jurídica adentrar no mérito do ato administrativo, de modo a interferir num eventual juízo de conveniência e de oportunidade dos atos praticados pelos gestores da DPE/AL, portanto, este Parecer Jurídico se aterá unicamente ao exame da legalidade do procedimento, à luz da legislação de regência da matéria e dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Os contratos celebrados na seara administrativa seguem um regime jurídico próprio, mormente face à presença das denominadas cláusulas exorbitantes, previstas na Lei Federal nº 8.666/93, que admitem, entre outras hipóteses, a possibilidade de alteração unilateral do ajuste, com vistas ao atendimento do interesse público colimado, conforme se depreende do seu art. 58, inciso I:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE ALAGOAS
ASSESSORIA JURÍDICA

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

[...]

(Destaquei)

Com efeito, se por um lado nos contratos privados a regra seja a imutabilidade de seus termos, de outra banda, em se tratando de contratos administrativos, estes podem ser legitimamente alterados unilateralmente pela Administração, quando dita providência for necessária à consecução do interesse público perseguido.

Sobre esta prerrogativa da Administração-contratante, é pacífica a orientação da doutrina pátria.

Nessa seara, pondera Caio Tácito:

O contrato é eminentemente uma relação de direito privado dominada pelo princípio da igualdade entre as partes contratantes que torna inviável a alteração unilateral de direitos e obrigações. Do acordo de vontades emana a recíproca observância do pacto tal como concebido (*pacta sunt servanda*). Bilateral em sua origem e formação, somente outro ajuste de igual categoria poderá inovar o sinalagma constituído. Sobrepara, soberanamente, como princípio geral, a regra da imutabilidade do contrato privado.

A presença da Administração Pública traz, contudo, às relações bilaterais das quais participe um regime jurídico especial que se distingue do regime de direito comum: o contrato de direito privado transfigura-se no contrato administrativo.

De logo se destaca, no contrato administrativo, o fim de interesse público, de tal modo que a tônica do contrato se desloca da simples harmonia de interesses privados para a satisfação de uma finalidade coletiva, no pressuposto da utilidade pública do objeto do contrato.

O princípio da igualdade entre as partes cede passo ao da desigualdade no sentido da prerrogativa atribuída ao Poder Público de fazer variar a obrigação da outra parte na medida necessária à consecução do fim de interesse público, que é o alvo da atividade estatal” (BLC nº 3/97, p. 116).

Nesta esteira, Yara Darcy Police Monteiro assim se pronunciou:

O contrato, como acordo de vontades para criar obrigações e direito recíprocos, com base na autonomia da vontade e igualdade jurídica entre as partes, é instituto típico de direito privado. Todavia, quando uma das partes é o Poder Público, agindo nessa qualidade, ou seja, com supremacia de poder, em face das prerrogativas que lhe são conferidas para a satisfação do interesse público, as regras de direito privado cedem espaço para aquelas que compõem o regime de direito público” (BLC 10/2001, p. 603).

Cite-se, ainda, Adilson Abreu Dalari, que consigna a seguinte exegese:



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE ALAGOAS
ASSESSORIA JURÍDICA

Em síntese, o contrato administrativo celebrado em decorrência de uma licitação está por ela condicionado, mas tem vida própria. Ele pode ser alterado, sim, por razões de interesse público, até o ponto em que esse vínculo ou esse condicionamento não se rompa. (cf. Limites à alterabilidade do contrato de obra pública, RDA n. 201, p. 61).

O que se exige como limite à prerrogativa da mutabilidade do ajuste administrativo, é o correlato preceito da imutabilidade da essência do objeto. Especificamente quanto à alteração unilateral do contrato, a teor dos comandos do art. 65 da Lei Federal, há duas hipóteses a se considerar, sobre as quais destaco as manifestações de Jessé Torres Pereira Júnior:

O primeiro bloco de alterações reúne aquelas que a Administração pode introduzir no contrato sem consultar o contratado, isto é, alterações que a este obrigam porque decorrentes do poder de disposição unilateral que a lei outorga à Administração quanto às cláusulas de serviço ou regulamentares.

Duas são as possibilidades: (a) alteração que, no contrato, corresponda a modificação de projeto ou de especificações; (b) **alteração que ajuste valores contratados a reduções ou acréscimos quantitativos do objeto a ser executado**. (Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Renovar, 6ª ed., 2003, p. 650)

(Destaquei)

Destaco, ainda, os comandos prescritos no art. 65, da Lei nº 8.666/93:

Art. 65. 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 aos seus objetivos;

b) **quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por essa lei.**

[...]

§1º **O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.**

[...]

§ 6º **Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.**

[...]

(Destaquei)



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE ALAGOAS
ASSESSORIA JURÍDICA

Como se pode observar, no §1º do dispositivo, a lei estabelece, expressamente, que os acréscimos e supressões se limitam aos percentuais ali indicados. Não alude o referido parágrafo à alteração do projeto e de suas especificações, mas sim, à hipótese prevista na alínea “b”, do inciso I do art. 65 da dita Lei Federal.

É que, a hipótese cogitada na alínea “a”, refere-se às modificações voltadas ao aprimoramento técnico e operacional do objeto contratado. Como a necessidade de adequação surge durante a execução do ajuste, sendo, de regra, imprevisível, não está atrelada a limites legais, salvo o respeito à essência do objeto.

Diferentemente, no caso das alterações de quantidades, estabelece o §1º do art. 65 os limites dentro dos quais a variação de quantidade propicia a necessária elasticidade do objeto sem comprometer a sua essência. Não se trata apenas de conferir a prerrogativa de alterar unilateralmente o objeto avençado ao Poder Público, mas, sobremaneira, de impor limitação legal ao arbítrio da Administração Pública.

No caso dos autos, restou comprovada a necessidade de alteração contratual, elevando-se o quantitativo do objeto inicialmente avençado no contrato DPE nº 020/2016 em 24,58%, nos moldes da sua “CLÁUSULA TREZE –ALTERAÇÕES”.

No que atina ao relatório de ocorrências impeditivas indiretas do SICAF juntada às fls. 46, entendo que seus efeitos não interferem na formalização do aditamento contratual em tela, haja vista que, conforme documentos juntados às fls. 80/86 e de tudo quanto há nos autos, trata-se de duas empresas que já atuavam nas suas respectivas áreas comerciais, não havendo que falar, por exemplo, que a empresa DIPLOMATA TERCEIRIZACAO EM GERAL LTDA – ME foi constituída no intuito de burlar a sanção imposta à empresa ISTER HIGIENIZACAO E SERVICOS.

Ademais, conforme se depreende dos documentos acostados às fls. 80/86, a ex-sócia Luziene Maria se retirou do quadro societário da empresa contratada desde 07/04/2017, fato que, associado ao acima exposto, torna irrelevante manutenção do seu vínculo matrimonial com



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE ALAGOAS
ASSESSORIA JURÍDICA

o sócio da empresa que sofreu a sanção de impedimento de licitar e contratar com Administração.

Destarte, à luz da legislação vigente aplicável à espécie, bem como à luz da doutrina majoritária, ora trazida à colação, não há óbices jurídicos que impeçam a DPE/AL proceder à celebração do Segundo Termo Aditivo ao referido contrato, haja vista que **o limite imposto pelo § 1º, do art. 65, da Lei Federal nº 8.666/93 não foi desrespeitado.**

No tocante à escoreita minuta de Termo Aditivo, não há cláusulas que tenham se desvinculado do escopo precípua da Administração, ou que desvirtuem os objetivos nucleares da prevalência do interesse público sobre o particular. Logo, não há retoques a serem feitos.

III - CONCLUSÕES

Ante ao exposto, **no uso das atribuições conferidas pela Portaria DPE nº 327, de 26 de julho de 2016**, face à necessidade de, unilateralmente, alterar quantitativamente o objeto do Termo de Contrato DPE/AL nº 020/2016, procedendo-se ao acréscimo de 24,58% sobre o seu valor inicial devidamente atualizado, o parecer desta Assessoria Jurídica é pela **POSSIBILIDADE** de celebração do seu Segundo Termo Aditivo, arrimando-se nos princípios que norteiam a atividade administrativa, no art. 37, inciso XXI, da CRFB/88 e, especificamente, no art. 58, inciso I c/c o art. 65, inciso I, *alínea b*, §§ 1º e 6º, da Lei Federal nº 8.666/93, bem como da sua “CLÁUSULA TREZE –ALTERAÇÕES”, do aludido Termo de Contrato.

Outrossim, atendendo ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, após prévia análise, **APROVO** a minuta do instrumento aditivo de contrato acostada aos autos.

Por fim, **RECOMENDO** que a DAF envie os esforços necessários para a devida publicação do extrato do Segundo Termo Aditivo ao Contrato DPE/AL nº 020/2016, no Diário Oficial do Estado de Alagoas (DOE/AL), em tempo hábil, nos termos do art. 61, parágrafo único, da Lei 8666/93, procedendo-se, por conseguinte, o envio de cópia dos autos ao TCE/AL.

É o parecer, S.M.J., que submeto às superiores considerações do D. Defensor Público Geral do Estado, por competente.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE ALAGOAS
ASSESSORIA JURÍDICA

Vão os autos à DAF, para conhecimento e providências que entender cabíveis, sem exclusão da remessa a outros setores não mencionados no presente parecer jurídico.

Maceió, 08 de junho de 2017.

ASSESSORIA JURÍDICA