



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2024.3.01.00001303

PROCESSO EXTERNO Nº: 024.2072.2023.0006966-22

ORIGEM: Secretaria de Infraestrutura

INTERESSADO(A): 'SEINFRA - Secretaria de Infraestrutura'

DESPACHO DE QUALIFICAÇÃO Nº PA-035-2024

Acolho o parecer nº PA-NLC-171-2024, da lavra da i. Procuradora Alessandra F. Bacelar Pedreira de Cerqueira, chancelado pelo Despacho nº PA-NLC-124-2024, subscrito pela i. Procuradora Assistente Mariana Tannus Freitas, que ao analisarem a pretensão de acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) ao Contrato de Prestação de Serviços nº 017-CT076-2023-SEINFRA, celebrado entre o Estado da Bahia, através da Secretaria de Infraestrutura - SEINFRA e a empresa CONSTRUTORA GIL FERREIRA LTDA., opinaram favoravelmente, desde que observadas todas as recomendações materializadas no citado opinativo.

No particular, devem ser observadas as regras da Lei nº 9.433/2005, haja vista ser esta a legislação de regência da contratação.

Considerando a informação pertinente à existência de outros processos de acréscimo de até 25% aos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de manutenção de rodovias, regidos pela Lei nº 9.433/2005, **confiro**, nos termos do art. 88, IV, alínea “r”, do Decreto estadual nº 11.738/2009 c/c art. 9º, I do Decreto estadual nº 11.737/2009, **caráter uniforme ao Parecer nº PA-NLC-171-2024**, devendo ser observadas todas as orientações e providências indicadas no citado opinativo, **sob total responsabilidade do setor competente da Secretaria.**

À Coordenação Executiva, para adoção das medidas cabíveis, dando-se ciência à Exma. Procuradora Geral do Estado.

À SEINFRA, para ciência e adoção das providências pertinentes.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 25 DE ABRIL DE 2024

**Eliane Andrade Figueiredo
Procuradora Chefe**



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2024.3.01.00001303

PROCESSO EXTERNO Nº: 024.2072.2023.0006966-22

ORIGEM: Secretaria de Infraestrutura

INTERESSADO(A): 'SEINFRA - Secretaria de Infraestrutura'

DESPACHO Nº PA-NLC-124-2024

Acompanho, na íntegra e por seus próprios fundamentos, o Parecer n. PA-NLC-171-2024, no qual a i. Procuradora Alessandra Franco Bacelar Pedreira de Cerqueira consigna as orientações jurídicas alusivas à celebração de aditivo de 25% no âmbito dos contratos de manutenção de rodovias celebrados pelo Estado da Bahia, através da Secretaria de Infraestrutura.

No particular, reitera-se que se vislumbra a necessidade de concessão de efeito uniforme para dispensar o envio individualizado dos processos similares em face da grande quantidade de contratos dessa natureza celebrados pela citada Secretaria, com base na Lei estadual n. 9.433/2005.

Feitas essas considerações, sigam os autos para análise da Chefia da PA, nos termos do art. 88, IV, alínea “r”, do Decreto estadual nº 11.738/2009 c/c art. 9º, I do Decreto estadual nº 11.737/2009.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 27 DE MARÇO DE 2024

Mariana Cavalcante Tannus Freitas
Procuradora Assistente



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCESSO PGE Nº: 2024.3.01.00001303

PROCESSO EXTERNO Nº: 024.2072.2023.0006966-22

ORIGEM: Secretaria de Infraestrutura

INTERESSADO(A): 'SEINFRA - Secretaria de Infraestrutura'

PARECER Nº PA-NLC-171-2024

**ALTERAÇÃO CONTRATUAL.
CONSULTA. SERVIÇOS DE
ENGENHARIA.** Alteração de contrato
precedente firmado pelo Estado, através
da Secretaria de Infraestrutura. Serviços
de manutenção de rodovias estaduais.
Serviços de engenharia de natureza
contínua. Contrato de Prestação de
Serviços nº 017- CT076-2023.
Precedentes. Sugestão de efeito uniforme,
haja vista a quantidade de demandas
similares tramitadas neste Núcleo de
Licitações e Contratos..

A Secretaria de Infraestrutura solicita emissão de parecer jurídico sobre a possibilidade de acréscimo de 25% referente ao Contrato de Prestação de Serviços nº 017-CT076-2023 –SEINFRA (doc. 00070070124), celebrado entre o Estado da Bahia, através da Secretaria de Infraestrutura - SEINFRA e a empresa CONSTRUTORA GIL FERREIRA LTDA, cujo objeto é a execução de serviços de Manutenção Rodoviária (Conservação/Recuperação) das rodovias estaduais e seus acessos, Lote 04 (Jequié), no estimado valor global de R\$ 11.624.363,05 (onze milhões, seiscentos e vinte e quatro mil, trezentos e sessenta e três reais e cinco centavos).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Foram acostados documentos, em especial: certidões da contratada (00084867436); relação de Empresas Impedidas de Licitar (00084867601) e declaração do ordenador da despesa (SEI nº 00085453979).

Constam ainda nos autos concordância dos setores da SEINFRA em relação ao aditamento, a saber: despacho da COORDENAÇÃO DE MANUTENÇÃO - SEINFRA/GAB/SIT/DCM/CMA (SEI nº 00084869773) e despacho da DIRETORIA DE CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO - SEINFRA/GAB/SIT/DCM (SEI nº 00085296542).

Verifica-se no expediente também a existência da concordância da SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES DA BAHIA (SEI nº 00085651557), resumindo o pleito nos seguintes termos:

“Ao GASEC/SEINFRA

A SEINFRA/SIT firmou o Contrato de Prestação de Serviços nº 017- CT076-2023 -SEINFRA, (doc. 00070070124) cujo objeto é a **Manutenção Rodoviária (Conservação/Recuperação) nas rodovias estaduais e seus acessos, Lote 04 (Jequié)**, com a empresa CONSTRUTORA GIL FERREIRA LTDA. Através de correspondência (doc. 00084801399) a empresa solicita aditivo de valor, devido à insuficiência de saldo contratual para atendimento de demandas emergenciais devido às fortes chuvas que ocorreram na região.

O Coordenador de Manutenção (doc. 00084869773) considera que é premente para a Administração a continuidade da prestação dos serviços executados pela Contratada, em virtude da natureza continua dos serviços de conservação rotineira, manutenção emergencial que exigem atenção ininterrupta, devido ao desgaste natural diário a que as rodovias estão submetidas. Informa que a malha da UOP de Jequié possui uma grande extensão e com rodovias exigem um maior esforço nos serviços de manutenção devido à proximidade do final da sua vida útil, gerando grandes



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

despesas para a realização dos mesmos (relatório fotográfico doc. 00084867403). Atualmente foi medido 73,76 % do total do contrato, restando ainda 4 meses para o final do prazo de execução que ocorrerá em 28/06/2024. Afirma que há vantajosidade dos preços praticados no Contrato (doc. 00070070124) "kapa" de 0,61 e que a realização de uma nova licitação geraria valores unitários de referência maiores (doc. 00084867680), além do risco da descontinuidade dos serviços, acarretando acentuado desgaste das rodovias resultando em prejuízos à população e aos cofres públicos, e solicita aditivo de R\$ 2.906.090,76, que corresponde a 25% do valor inicial do Contrato, passando o valor atual que é de R\$ 11.624.363,05 para R\$ 14.530.53,81, sem aditivo de prazo, respaldado no § 1º e § 2º do art. 143 da Lei Estadual nº 9.433/05. Acrescenta que: os serviços estão sendo executados com qualidade e de acordo com as normas e especificações técnicas vigentes; os preços têm como base o Referencial outubro/2022 e os produtos asfálticos tabela da ANP de fevereiro/2023; as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação foram mantidas, conforme certidões anexas (doc. 00084867436) e a equipe de fiscalização é constituída por técnicos do quadro da SEINFRA/SIT. Por se tratar de um contrato de natureza continuada, no qual os serviços são executados por demanda, a previsão mensal é dimensionada em função da necessidade de cada trecho, o que impossibilita a previsão física-financeira através de cronograma. O investimento total do aditivo proposto está previsto para o ano de 2024.

O Diretor da DCM (doc.00085296542) diante do parecer favorável do Coordenador, concorda com o aditivo no valor de R\$ 2.906.090,76, que corresponde a 25% do valor inicial do Contrato, sem acréscimo no prazo.

Encontra-se no doc.00085625046 o checklist com as condicionantes estabelecidas pela PGE.

Em vista das manifestações do Coordenador e do Diretor da DCM, concordamos com aditamento contratual em R\$ 2.906.090,76 correspondendo a 25% do valor inicial do contrato, passando o valor atual acumulado de R\$ 11.624.363,05 passando para R\$ 14.530.53,81.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Encaminhamos para conhecimento e deliberação.”

O encaminhamento para análise desta PGE foi registrado através do despacho do Exmo. Secretário da Pasta, SEI nº 00085713368.

É o relatório. Passo a opinar.

1 - PRELIMINARES

Ab initio, importa consignar que, à luz do artigo 140 da Constituição do Estado da Bahia e do art. 2º, inc. I da Lei Complementar estadual nº 34/2009 (Lei Orgânica da PGE), o presente opinativo materializa manifestação sob o enfoque exclusivamente jurídico, não competindo, assim, a este Órgão no exercício dessa atividade adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos e respectivas escolhas, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Nesse sentido, o pronunciamento jurídico não possui caráter vinculativo, competindo à autoridade assessorada avaliar a real dimensão de risco e a necessidade de se adotar, ou não, a(s) precaução(ões) recomendada(s), de modo que o seguimento do processo sem a observância dos apontamentos promovidos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Saliente-se que o presente opinativo baseou-se exclusivamente nos elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, restringindo-se a análise jurídica ao pedido de alteração contratual formulado pela



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Administração Pública, não alcançando, portanto, os processos que originaram o contrato e/ou eventuais termos aditivos e/ou apostilamentos pretéritos.

A formalização do termo aditivo apenas será possível se o contrato tiver sido celebrado com observância de toda regulamentação formal e material aplicada à espécie, devendo igualmente permanecer durante toda a sua vigência. Havendo dúvida sobre a existência de qualquer vício ou irregularidade praticada na execução do contrato, deve o gestor enviar o processo à análise jurídica para orientação acerca do encaminhamento adequado.

Os relatórios e planilhas técnicas produzidos pela área de engenharia devem ser devidamente assinados pelos responsáveis por sua elaboração, bem como pelo Fiscal do Contrato, haja vista que trazem elementos técnicos que, pela sua natureza, devem ser enquadrados na seara da responsabilidade técnica, fugindo do espectro de análise deste órgão jurídico.

A presunção, no particular, é de que as informações e especificações contidas no processo referido em epígrafe tenham sido regularmente aferidas e determinadas pelo(s) setor(es) legalmente competente(s) da Consulente, com base em parâmetros técnicos objetivos dirigidos à melhor consecução do interesse público.

2 – LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

Diante da expressa revogação da Lei Federal nº 8.666/1993 pela Lei Federal nº 14.133/2021¹ e da Lei Estadual nº 9.433/2005 pela Lei Estadual nº 14.634/2023², a nova legislação de regência de licitações e contratos administrativos deve ser, em regra, aplicada.

¹Art. 193. **Revogam-se:** (...) I - em **30 de dezembro de 2023:** (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023) a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)” (destacou-se)

² **Art. 79 - Ficam revogadas em 30 de dezembro de 2023:**
I - a Lei nº 9.433, de 01 de março de 2005



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

No caso concreto, considerando que o contrato que se pretende aditivar foi celebrado sob a égide da Lei Estadual nº 9.433/2005, incide a exceção prevista tanto na Lei Federal nº 14.133/2021 quanto na Lei Estadual nº 14.634/2023, respectivamente, a saber:

“Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.”

“Art. 75 - Os contratos, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes e instrumentos congêneres e de seus aditamentos, assinados antes da data da entrada em vigor desta Lei, continuarão a ser regidos pelas normas vigentes ao tempo de sua subscrição.”

Deste modo, o contrato que se pretende aditivar permanece sob a égide da Lei Estadual nº 9.433/2005 e do regramento legal da Lei Federal nº 8.666/1993.

Ademais, cabe a Secretaria de Origem a observância, no que couber, das regras de contenção de despesas, veiculadas através dos Decretos Estaduais nº 15.924/2015, nº 16.417/2015 e nº 19.551/2020.

3 – MÉRITO

Verifica-se a existência de precedentes desta PGE, reconhecendo o objeto do presente contrato como de prestação de serviços continuados, a exemplo dos Pareceres nºs PA-NLC-082-2023 e PA-NLC-001-2021, fazendo referência a outros opinativos exarados nesta Casa.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

É cediço que os contratos administrativos estão submetidos a regime jurídico diverso dos contratos regidos pelo direito privado, destacando-se, de imediato, nos contratos regidos pelo direito público, a finalidade pública decorrente da satisfação das necessidades coletivas.

Nos contratos submetidos ao direito privado está presente a igualdade entre as partes, de modo que se torna inviável a alteração unilateral das avenças firmadas. O mesmo não ocorre nos contratos administrativos, eis que nesses a Administração pode unilateralmente alterar suas cláusulas, desde que seja respeitado o objeto contratual. Trata-se de uma prerrogativa da Administração com vistas ao atendimento do interesse público.

Como contrapartida do poder de alteração unilateral do contrato pela Administração assegura-se ao particular o direito à manutenção do equilíbrio econômico financeiro.

Esse poder de alteração unilateral dos contratos administrativos atribuído à Administração não é, entretanto, por si só, suficiente para que se proceda a modificação contratual, haja vista que o contrato é um instrumento de satisfação do interesse público, tornando-se, então, imperiosa a **necessidade de motivação e esclarecimento acerca da existência do interesse público ensejador da alteração, assim como a demonstração da ocorrência de fato superveniente ou preexistente, mas desconhecido da Administração no momento da celebração do contrato, que conduz a necessidade da alteração.**

Nesse sentido leciona Marçal Justen Filho: “A Administração tem de evidenciar, por isso, a superveniência de motivo justificador da alteração contratual”. E assim continua: “Deve indicar que os fatos posteriores alteraram a situação de fato ou de direito e exigem um tratamento distinto daquele adotado”.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Sobre a necessidade de comprovação do motivo superveniente, veja-se Acórdão TCU no 554/2005 — Plenário, voto do Ministro-Relator Guilherme Palmeira, item 63, Capítulo IV, *verbis*:

63. [...]. Destaco, a propósito, o seguinte escólio, *verbis*:

“15. Não há nenhuma ilegalidade na celebração de aditivos contratuais. Ao contrário, a Lei nº 8.666/93 prevê a possibilidade de alteração contratual em seu art. 65, I, 'a', e § 6º. A modificação unilateral do contrato consiste numa das prerrogativas da Administração e é uma das expressões da supremacia do interesse público no que diz respeito aos contratos administrativos.

16. A alteração, evidentemente, deve ocorrer dentro do âmbito da discricionariedade do gestor. A modificação deve decorrer ainda de motivo superveniente e devidamente comprovado. Vejamos o que diz Marçal Justen Filho acerca do assunto ('Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos', 10ª edição, pg. 524): '(...) A alteração do contrato retrata, sob alguns ângulos, uma competência discricionária da Administração. Não existe, porém, uma liberdade para a Administração impor a alteração como e quando melhor lhe aprouver. (...) a contratação é antecedida de um procedimento destinado a apurar a forma mais adequada de atendimento ao interesse público. Esse procedimento conduz à definição do objeto licitado e à determinação das regras do futuro contrato. Quando a Administração pactua o contrato, já exercitou a competência 'discricionária' correspondente. A Administração, após realizar a contratação, não pode impor alteração da avença mercê da simples invocação da sua competência discricionária. Essa discricionariedade já se exauriu porque exercida em momento anterior e adequado. A própria Súmula 473 do STF representa obstáculo à alteração contratual que se reporte apenas à discricionariedade administrativa.

A Administração tem de evidenciar, por isso, a superveniência de motivo justificador da alteração contratual. Deve evidenciar que a solução localizada na fase interna da licitação não se revelou, posteriormente, como a mais adequada. Deve indicar que os fatos posteriores alteraram a situação de fato



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

ou de direito e exigem um tratamento distinto daquele adotado. Essa interpretação é reforçada pelo disposto no art. 49, quando ressalva a faculdade de revogação da licitação apenas diante de 'razões de interesse público decorrente de fato superveniente...!.

Como princípio geral, não se admite que a modificação do contrato, ainda que por mútuo acordo entre as partes, importe alteração radical ou acarrete frustração aos princípios da obrigatoriedade da licitação e isonomia (...)'.

17.A alteração do objeto contratual não é vedada, portanto. Apenas o administrador, em sua discricionariedade, deve seguir os balizamentos dados pela lei e pelos princípios administrativos.

18.Assim, a irregularidade não está na ausência de licitação, mas possivelmente no fato de o conveniente ter alterado radicalmente o objeto da licitação sem a aprovação do órgão repassador. (...)." (grifo nosso)

Portanto, é da responsabilidade do setor técnico da Origem a demonstração dos fatos supervenientes ou preexistentes, mas desconhecidos pela Administração, que culminaram na necessidade de promover as alterações com vistas ao atendimento do interesse público.

É válido registrar, ainda, que não cabe ao Órgão Jurídico envolver-se no mérito do ato administrativo, avaliando a conveniência e oportunidade do aditivo contratual que se pretende realizar, cumpre-nos apenas alertar à autoridade administrativa sobre a importância da devida motivação de seus atos.

Portanto, deve o Órgão Jurídico averiguar a adequação do motivo (situação de fato que serve de fundamento para a prática do ato). O parecer resume-se aos aspectos jurídicos, sem adentrar nos aspectos técnicos não jurídicos. No caso, busca-se adequar a motivação (exposição dos motivos que determinam a prática do ato), não se perquirindo do motivo alegado.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

No caso ora posto em apreciação, a motivação para a realização do referido aditivo foi explanada no Despacho da COORDENAÇÃO DE MANUTENÇÃO - SEINFRA/GAB/SIT/DCM/CMA (SEI nº 00084869773), que contou com a concordância da DIRETORIA DE CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO - SEINFRA/GAB/SIT/DCM (SEI nº 00085296542) e da SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES DA BAHIA (SEI nº 00085651557).

Dito isto, tem-se que o artigo 143 da Lei 9.433/05 dispõe de hipóteses definidas para as alterações contratuais, a saber:

Art. 143 - Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, mediante justificação expressa, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

- a) quando necessária, por motivo técnico devidamente justificado, a modificação do projeto ou de suas especificações, para melhor adaptação aos objetivos do contrato;*
- b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de majoração ou redução quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;*

A alínea “a” refere-se à “**alteração qualitativa**”, ou seja, quando houver a necessidade de alteração do projeto ou especificações do objeto original para melhor adequação ao objetivo pretendido e desde que esteja presente a “razoabilidade”, “finalidade” e “interesse público”, a Administração poderá promover o acréscimo sem que haja limite de valor.

No que se refere à alínea “b”, a alteração será “**quantitativa**” quando a Administração comprovar a necessidade de quantidade superior àquela contratada e deverá obedecer ao disposto nos §§ 1º, 2º e 3º, do mesmo artigo, no tocante aos limites do acréscimo contratual. Reza o artigo 143, § 1º, 2º e 3º, da Lei nº. 9.433/05:



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

§ 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 - Respeitados os limites e para os fins do parágrafo anterior, se o contrato não tiver estipulado preços unitários para obras e serviços, esses serão fixados com base em tabelas oficiais e, na sua falta, mediante acordo entre as partes.

§ 3º - Nenhum acréscimo ou supressão poderá ser realizado sem a devida motivação ou exceder os limites estabelecidos no § 1º deste artigo, salvo as supressões resultantes de acordo celebrado pelos contratantes.

Da leitura interpretativa do artigo extrai-se que o percentual de acréscimo ou supressão, embora calculado sobre o valor do contrato, **deve guardar pertinência com o acréscimo ou supressão de seu objeto**.

Assim, a partir do objeto definido no contrato é que se calcula o acréscimo quantitativo, o qual, por sua vez, ensejará o aumento no valor global do contrato, limitado, de maneira, este, a 25%. É o que diz literalmente a lei, conforme visto acima: "...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..."

Portanto, o acréscimo quantitativo não se deve dar, tecnicamente, sobre o valor do contrato (*esse é apenas o balizador do percentual de acréscimo*), a fim de ser distribuído entre os bens ou serviços que se pretende dar cobertura, mas o inverso: a partir dos quantitativos originariamente adquiridos é que se obtém o acréscimo percentual a ser aplicado no contrato, o qual, como se viu, está **emparelhado ao limite de 25%**.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Na situação vertente, os documentos colacionados noticiam que se pretende que seja realizada uma alteração quantitativa na ordem de R\$ 2.906.090,76, correspondendo a 25% do valor inicial atualizado do contrato, a ser realizado através do 1º termo aditivo.

Importante registrar que, caso exista aditivo de prorrogação de prazo por mais dozes meses, **há possibilidade de acrescer no novo período até o limite de 25% sobre o valor inicial atualizado do contrato.** Nesse sentido, o Acórdão nº 8.324/2017, 2ª Câmara, TCU:

*“4. Após as primeiras audiências e análises pertinentes, foram acatadas as justificativas dos responsáveis em relação à suposta extrapolação do limite de 25% de acréscimo de valores previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, conforme a análise de mérito realizada pela unidade técnica à peça 48, da qual permito-me extrair o seguinte excerto: 19. Não obstante o citado entendimento da Consultoria Jurídica, considera-se que o mesmo raciocínio utilizado por esta Unidade Técnica para dizer que os acréscimos resultantes do terceiro e do quarto termo aditivo não ultrapassaram o limite previsto na norma também pode ser estendido à alteração quantitativa ocorrida com o sexto aditivo. Isso porque, durante a vigência da segunda prorrogação contratual (quinto aditivo), o acréscimo de R\$ 605.170,00 (sexto aditivo) correspondeu a 25% sobre o valor inicial atualizado do contrato (R\$ 2.420.682,96), conforme no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993. **Nesse particular, prevalece a exegese segundo a qual, nos contratos de duração continuada, a exemplo dos serviços de manutenção predial, o limite de 25% deve incidir sobre o valor atualizado do contrato para cada período.** “Nesse caso, cada contratação é autônoma entre si. Essa solução tem sido adotada depois da alteração da redação do art. 57, II, da Lei 8.666/93 e, em especial, por efeito das regras de responsabilidade fiscal. Considerando-se que cada contratação deve ser compatível com o conteúdo da lei orçamentária, tem-se imposto a segregação entre os diversos contratos” (grifamos) (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª*



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

edição, editora Revista dos Tribunais, 2014, pág. 1048)'. (TCU, Acórdão nº 8.324/2017, 2ª Câmara, grifamos.)

Isto posto, por outro lado, é importante pontuar que o poder de alteração contratual não pode ser arbitrário, devendo-se guardar **respeito ao objeto contratual**, que se pudesse ser alterado, ensejaria ofensa aos princípios que regem a licitação, tais como a igualdade, vinculação ao instrumento convocatório e moralidade administrativa, dentre outros. Conduziria também ao sacrifício do interesse público, posto que os particulares não teriam segurança ao contratar com a Administração e ao formularem suas propostas elaborariam os preços estimando os custos para acobertar os riscos inerentes a essa contratação o que obrigaria o Estado a desembolsar vultosas quantias.

É essa a lição que se extrai dos ensinamentos de Marçal Justen Filho³:

“Por fim, tornar-se-ia inútil o procedimento licitatório prévio. Se a Administração Pública pudesse modificar radicalmente os termos da contratação, o objeto contratual seria distinto daquele licitado. Logo a licitação não teria cumprido sua função constitucional de selecionar a proposta mais vantajosa com observância do princípio da isonomia. Aliás, não é por outro motivo que não se admite diversidade entre o conteúdo do contrato e as condições contidas no ato convocatório da licitação”.

No particular, é imprescindível se atentar para a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União sobre a individualização dos acréscimos e supressões, vedada a possibilidade de compensação entre em e outro percentual. Prestigia-se o princípio da isonomia e do dever de licitar, quando se impedem sucessivas modificações na planilha orçamentária que, embora não abriguem excessiva elevação no preço contratado, se distinga a tal ponto do objeto contratado que represente uma fuga à licitação.

³Limites às alterações de contratos Administrativos, ILC nº 42, agosto/97, pág. 610.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Isso porque muitas vezes são tantos itens suprimidos e outros tantos adicionados que sequer se pode garantir que houve escolha da melhor proposta na licitação. (CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. *Obras Públicas*: comentários à jurisprudência do TCU. 3 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014).

Não se está afirmando ser este o caso no presente processo, mas apenas lembrando-se do dever da Administração de zelar para que não haja modificações a esse ponto, nem compensações equivocadas, de modo a se tergiversarem os limites legalmente aceitos para acréscimos e para supressões de forma individualizada (ressalvada a hipótese de supressões decorrentes de acordo entre as partes).

Reforçando, ainda sobre o tema, o Tribunal de Contas da União possui posicionamento acerca da compensação entre acréscimos e supressões em casos de alterações quantitativas de contratos administrativos. Dando importante interpretação ao art. 65, §1º da Lei nº. 8.666/93 (equivalente ao art. 143, §1º da Lei Estadual nº. 9.433/2005), a Corte de Contas assim se manifestou:

128. O relatório de auditoria apontou que a Valec realizou sucessivos e expressivos acréscimos e supressões nos Contratos 14/2006 e 16/2006 **acima do limite dos 25% previstos no art. 65, § 1º, da Lei 8666/1993**, conforme entendimento desta Corte de Contas, onde esse limite legal deve ser observado do resultado da aplicação, separadamente, dos acréscimos e das supressões de serviços sobre o valor inicial do contrato.

129. Foi registrado que os supracitados contratos sofreram significativas alterações, descaracterizando os objetos inicialmente licitados. O Contrato 14/2006, celebrado com a empresa Queiroz Galvão, apresentava à época supressões de 71,49% e acréscimos de 96,45% e o Contrato 16/2006, celebrado com a empresa Andrade Gutierrez, apresentava supressões de 30,55% e acréscimos de 51,08%.

(...)



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

133. **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.** (TCU, Acórdão nº. 1498/2015, Plenário, Relator: Benjamin Zymler, sessão de 17/06/2015). (gn)

No que concerne à regularidade de termos aditivos, os processos deverão ser instruídos com os seguintes documentos:

- I - Juntada da declaração de compatibilidade dos preços praticados com os de mercado e vantajosidade;
- II - Juntada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, atualizada;
- III - Juntada da Declaração do Ordenador da Despesa de que o contrato tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, atualizada;
- IV - Juntada da certidão de que o contratado não está dentre as empresas suspensas ou impedidas de licitar com o Estado da Bahia ou lista contendo o rol de empresas suspensas ou impedidas de licitar com o Estado da Bahia;
- V - Por determinação do parágrafo primeiro do art. 131 da Lei Estadual de Licitações, deverá ser providenciada a publicação resumida do aditamento contratual na imprensa oficial, como condição indispensável para sua eficácia e validade;
- VI - Deverá ser observado o § 3º do art. 131 da Lei Estadual nº



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

9.433/2005 que prevê que “os aditivos contratuais serão publicados nas mesmas condições do contrato aditado, mencionando-se, obrigatoriamente, em caso de alteração do seu valor, o que consta do instrumento originário, sob pena de responsabilidade da autoridade signatária”;

VII - As manifestações e peças técnicas juntadas aos autos devem ser produzidas por agentes públicos em vernáculo com a data e o local de realização (art. 10, §1º, da Lei n. 12.209/2011), com assinatura e indicação de nome, cargo e função correspondente (art. 10, §3º, da Lei n. 12.209/2011);

VIII - Todos os documentos juntados aos autos em cópia, inclusive os extraídos da internet, devem ser autenticados pela secretaria de origem (art. 10, §3º, da Lei nº 12.209/2011);

IX - Todas as páginas do processo deverão estar devidamente rubricadas;

X - Verificação da manutenção, em compatibilidade com as obrigações assumidas, de todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, tal como previsto na minuta contratual, nos termos do art. 126, inciso XVI, da Lei Estadual nº 9.433/2005;

XI - Demais disso, urge destacar a necessidade de juntar as certidões de regularidade fiscal e trabalhista vencidas por ocasião da assinatura do aditivo.

Para o Termo Aditivo, recomenda-se que sempre se anexe Planilha Orçamentária, com todos os serviços/itens relativos ao escopo contratual, que são executados por demanda, indicando-se: (1) os serviços já realizados, (2) os serviços já realizados e medidos, (3) os serviços já realizados, medidos e pagos, e (4) saldo contratual a ser utilizado em razão da demanda.

Deve ser atualizada a garantia contratual.

Ante o exposto, observadas pela Administração as orientações acima tecidas, nada obsta a pretensa alteração contratual, conforme solicitação contida nos autos.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Por fim, verifica-se a multiplicidade de demandas similares à presente, a exemplo dos processos n. SEI 024.2072.2022.0004510-92 e 024.2072.2022.0004530-36, solicita-se que os altos escalões desta Procuradoria avaliem a sugestão de atribuição de **efeito uniforme ao Parecer em tela**, para dispensar a SEINFRA do envio de processos individualizados relativos a acréscimo de 25% aos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de manutenção de rodovias, na forma do art. 88, IV, alínea “r”, do Decreto estadual nº 11.738/2009⁴ c/c art. 9º, I do Decreto estadual nº 11.737/2009⁵.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 20 DE MARÇO DE 2024

Alessandra F Bacelar Pedreira de Cerqueira
Procuradora do Estado

⁴ Art. 88 - Aos titulares dos cargos em comissão, além do desempenho das atividades concernentes aos sistemas estaduais, definidos em legislação própria, cabe o exercício das atribuições gerais e específicas a seguir enumeradas:

...

IV - Procurador Chefe:

...

r) conferir caráter uniforme, no âmbito de sua competência, a pareceres ou teses jurídicas que versem sobre questões de significativo interesse sistêmico ou das quais possam resultar prejuízos ao Erário, dando imediata ciência ao Procurador Geral;

⁵ Art. 9º - Cabe ao Procurador Chefe, ao receber o procedimento na forma do artigo anterior:

I - atribuir caráter uniforme ao entendimento adotado por Núcleo de Procuradoria sob sua direção, para que seja observado pelos demais Núcleos e Representações tecnicamente vinculados à orientação de sua Procuradoria;