



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



PCI: 064/2021

De: Controladoria Geral interna

Para: Secretaria Municipal de Administração e Planejamento

PARECER CONTROLE INTERNO Nº. 064/2021, EXARADO COM FUNDAMENTO NA PORTARIA Nº 017/2021/CONTROLE INTERNO. GOVERNO. LICITAÇÃO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. ALTERAÇÃO UNILATERAL. ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES. ART. 65, parágrafo 1º da Lei nº 8.666/93.

RELATÓRIO

Foi encaminhada a égide desta Controladoria, análise para 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 1407001/2021/PMNP, empresa Progeo Engenharia & Construtora LTDA, inscrita no CNPJ nº 18.432.076/0001-51, Processo Licitatório Tomada de Preços nº 08/2021, com o objeto Reforma da Sede do CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) Localizado na Rua Castelo Branco, s/n, Bairro Santa Luzia, município de Novo Progresso/PA, pelo valor de total máximo de R\$97.494,23 (noventa e sete mil quatrocentos e noventa e quatro reais e vinte e três centavos), correspondente a 28,75% de aditivo de itens, apresentou justificativa plausível para a realização da despesa, sendo relevante serviço a Municipalidade e de interesse público.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

2. Cumprindo a missão institucional da Controladoria Geral do Município de buscar qualidade, legalidade e responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos no âmbito do Poder Executivo, apresentamos parecer, em relação à condução dos processos para aditivo no contratos de Obras e Serviços de Engenharia.

3. Este Parecer foi editado com base em pesquisas, jurisprudências e processos que chegam à Controladoria, bem como na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei das Licitações e Contratos Administrativos, a qual constitui a legislação básica juridicamente aplicada nas situações de maiores ocorrências ocasionados pelas alterações contratuais.

4. DAS RESPONSABILIDADES DO FISCAL/GESTOR E DO ORDENADOR DE DESPESAS

A Lei nº 8.666/93, no seu artigo 67, caput, exige que a execução do contrato seja fiscalizada e acompanhada por um representante da Administração formalmente designado. Esta figura é denominada de "fiscal do contrato".

No entanto, a referida Lei não fez distinção entre as figuras do fiscal e gestor do contrato. Assim, tanto a doutrina jurídica quanto a jurisprudência têm alertado que estas funções são diferentes e devem, preferencialmente, ser realizadas por servidores distintos.

O fiscal é responsável pelo acompanhamento da execução do objeto do contrato. Dentre outras atribuições, deve exigir da contratada o fiel cumprimento de todas as obrigações contratuais e adotar medidas para que a fiscalização garanta a quantidade e a qualidade do produto final.

O fiscal deve auxiliar o gestor quanto à fiscalização do contrato. No entanto, ao contrário deste,





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



não possui poder decisório. Assim, caso o fiscal identifique vícios ou irregularidades na execução contratual, deverá comunicar ao gestor.

O gestor, por outro lado, desempenha atividades administrativas, que podem ser realizadas por um servidor, comissão ou setor. A sua função consiste em coordenar toda a execução do contrato, que engloba inclusive o monitoramento e a orientação do fiscal. É responsável, por exemplo, por analisar (e decidir) sobre os pedidos de aditamentos contratuais, abertura de processo sancionatório, entre outros.

Portanto, a indicação de gestor e fiscal de contrato deve ser realizada de maneira formal, por ato que descreva o nome, cargo, matrícula, bem como as atribuições genéricas, devendo a escolha recair sobre servidor que tenha conhecimento técnico suficiente acerca do objeto fiscalizado, caso não seja assim a autoridade nomeante estará sujeita a responsabilização.

Além destas duas figuras, há o ordenador de despesa, que é a autoridade com atribuição para ordenar a execução de despesas orçamentárias, envolvendo a emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos públicos. Esta figura está prevista no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 e no Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.

A respeito da função de ordenador de despesas, o Tribunal de Contas da União já se manifestou da seguinte forma:

"O ordenador de despesas é pessoalmente responsável por todos os atos dos quais resultem despesas para a União. Deve, por isso, cercar-se de todas as cautelas possíveis ao autorizar despesas. Não basta aferir a regularidade formal do processo. É preciso que os elementos formadores do processo tenham sido constituídos de acordo com as normas que regem a matéria e o princípio da economicidade seja observado. A afirmação de que apenas deram seqüência a ato já previamente constituído não pode ser acolhida. O poder/dever de diligência do ordenador de despesas impõe a ele a verificação da regularidade dos atos de gestão sob todos os aspectos, sobretudo da adequação do valor do contrato ao seu objeto." Acórdão nº 661. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 19.06.2002

Como adverte a Corte de Contas, o ordenador somente deve realizar o pagamento pelo serviço prestado mediante evidência documental da realização dos serviços contratados, de acordo com a qualidade prevista no edital da licitação e após o efetivo controle do fiscal do contrato.

Assim, percebe-se que o ordenador é responsável pela autorização do pagamento, ao passo que o fiscal e o gestor do contrato são responsáveis por fornecer os elementos que formarão a convicção do ordenador sobre a pertinência do pagamento.

Para cada processo de alteração contratual, deverá constar a informação do nome e matrícula do fiscal e gestor do contrato em foco, havendo a possibilidade, a inclusão da Portaria de designação.





5. DA ALTERAÇÃO CONTRATUAL

A Lei nº 8666/93 que trata das licitações e contratos, em seu Art. 65 permite que sejam realizadas alterações contratuais unilateralmente ou por acordo entre as partes, vejamos:

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 esta Lei;
- II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes:
- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
 - b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
 - c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
 - d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Em qualquer das hipóteses, seja por vontade unilateral da Administração ou por acordo das partes, a alteração contratual não pode transfigurar o objeto inicialmente contratado e deve dizer respeito sempre a fato superveniente à celebração do contrato original, devidamente comprovado, vez que a regra é que os contratos públicos sejam pactuados com base em projeto básico consistente e fundamentado nos estudos prévios à elaboração do edital.

A possibilidade de alteração dos contratos pode ser entendida como um dever do administrador quando assim exigir o interesse público. Entretanto, é ilegal que a Administração promova alterações que possam transfigurar o objeto licitado, ou seja, que levem à execução de um novo objeto em relação àquele inicialmente licitado, pois, desta forma, a Administração estaria contratando uma obra sem licitação.

6.1 DO LIMITE DE ACRÉSCIMOS OU DE SUPRESSÕES CONTRATUAIS





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



O Art. 65, § 1º da Lei nº 8666/93, obriga o contratado a aceitar, nas mesmas condi es contratuais, os acréscimos ou supressões nas obras, serviços e compras até o limite de 25% (vinte e cinco por cento), ou no caso de reforma de edifício ou equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento). Para isso, o cálculo das modifica es deve ser feito de forma individual e sobre o valor inicial atualizado do contrato.

  importante explicar que o "valor inicial atualizado do contrato"   o equivalente ao valor inicialmente contratado, com as devidas corre es monetárias decorrentes de reajustes e/ou revisões até o momento em que se decide pela altera o do contrato. Salienta-se que outras modifica es de valores, decorrentes da modifica o do objeto, tal como, uma altera o quantitativa feita anteriormente, não são computadas para efeitos de cálculos do valor inicial atualizado do contrato.

Acréscimos de serviços devem ser objeto de aditivos ao contrato pelos mesmos preços unitários da planilha orçamentária apresentada na licita o.

Importante lembrar que a Lei n  8.666/93 (inciso II do §2º do art. 65) permite que somente as supressões, jamais os acréscimos de quantitativos, possam exceder o limite estabelecido, desde que resultantes de acordo entre as partes.

6.3 DA INCLUSÃO DE NOVOS ITENS

A inclusão de novos itens/serviços, por meio de Aditivos contratuais, não previstos originalmente na planilha do projeto básico,   prática questionada pelos Tribunal de Contas dos Estados, porém a procuradoria tem seu parecer favorável juntamente com o Gestor de Contratos, os novos serviços deveriam ter sido objeto da planilha inicialmente licitada.

Entretanto, mesmo quando os projetos e levantamentos para a execu o de uma obra são fidedignos, ainda assim poderão ocorrer problemas imprevisíveis na execu o da obra, como fatos não previstos, mesmo não se tratando de força maior, porém que necessitam de altera o contratual com inclusão de novos itens para a conclusão e o bom andamento da obra, nessas ocorrências   fundamental a fun o do fiscal e do gestor do contrato, para análise das planilhas de preços com comparativos com os praticados no mercado, dos serviços a serem acrescidos com a realidade das ocorrências na obra e outros mais, cuja análise   possível para quem está acompanhando a execu o dos serviços, ou seja, o fiscal/gestor do contrato.

Por esse ângulo, quanto a inclusão de itens/serviços novos   planilha original, o Plenário do Tribunal de Contas da União já se manifestou favorável sobre essa modalidade, com as devidas cautelas, como segue:

2. A inclusão de novos serviços, mediante termos aditivos, deve observar o valor médio de serviços similares presentes nos demais lotes de uma mesma licita o, em atendimento ao que determina o Acórdão 2013/2004 – Plenário, bem como ao disposto no § 6º do art. 109 da Lei 11.768/08, mantendo-se, no que se refere ao valor total contrato, o percentual de desconto oferecido no certame licitatório. Acórdão 1754/2013-Plenário. TC 007.407/2009-9.





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Portanto, para a inclusão de novos itens deverá ser mantido:

- Valor médio dos serviços similares;
- O percentual de desconto oferecido no certame licitatório.

Objetivando não caracterizar irregularidades, prevendo a necessidade de inclusão de novos itens por meio de Termos Aditivos, esta UCI recomenda que ao ser firmado contratos conste na Cláusula de Acréscimos e Supressões um subitem com o seguinte texto:

Quando houver acréscimos de itens novos nas planilhas, estes receberão o mesmo fator médio de desconto aplicado na licitação.

7 CONCLUSÃO

Ao firmar um Termo Aditivo, as exigências quanto a habilitação da Contratada e a apresentação da garantia contratual, serão as mesmas por ocasião do início da contratação, portanto, deverá ser observado o que constou no Edital.

De acordo com o Art. 55, inciso XIII da Lei 8.666/93 é obrigação da Contratada manter durante toda execução contratual todas as condições de habilitação e qualificação exigidas por ocasião da licitação, devendo o gestor do contrato fazer tal verificação ao iniciar o Termo Aditivo.

Deverá haver consulta e anexar ao processo os Comprovantes de Regularidade (certidões), que deverão estar devidamente válidos na ocasião da assinatura do Termo Aditivo.

Portanto sempre que tiver o encaminhamento dos processos de replanilhamento ou acréscimos de serviços, sugerimos ao Gestor de Contratos que verifique a lista abaixo sugerida por esta UCI, ressaltando que, conforme o entendimento do fiscal/gestor deverá ser acrescentados novas atitudes com alterações no modelo proposto, objetivando a adequação à necessidade.

- 1) Deve se iniciar com a solicitação do Aditivo Contratual, informando o número do contrato, a empresa contratada, o valor e percentual a ser acrescido, o objetivo do contrato e o valor firmado. Se este documento for feito pela Contratada, o fiscal/gestor do contrato deverá ratificá-lo;
- 2) Justificativa para o replanilhamento, de forma detalhada (todos os itens aditados deverão ser justificados).
- 3) Planilha do replanilhamento pleiteado, devidamente conferida e assinada;
- 4) Memória de cálculo e planilha orçamentária com preços referenciais dos itens originalmente não contratados;
- 5) Demonstrativo e cálculo da vantajosidade no replanilhamento;
- 6) Cópia da planilha original da contratação;
- 7) Cronograma atualizado da obra, datado e assinado pelo representante da Contratada e pelo responsável pela aprovação (fiscal designado);
- 8) Cópia do contrato e, se houver, dos Termos Aditivos;





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



- 9) Portarias ou informação sobre o fiscal e gestor do contrato;
- 10) Declaração de que há reserva orçamentária para atender ao Aditivo;
- 11) Outros documentos ou informações deverão ser acrescentados ao processo para elucidar dúvidas ou demonstrar a necessidade do replanilhamento/acrécimo;
- 12) Minuta do Termo Aditivo
- 13) Parecer da PROCURADORIA;
- 14) Reserva de saldo orçamentário;
- 15) Parecer do Gestor de Contratos;
- 16) Nota de Empenho;
- 17) Formalização do Aditivo;
- 18) Publicação;
- 19) Disponibilização no Portal da Transparência.



Diante dos documentos apresentados Esta Controladoria tem o entendimento de que, como há no contrato inicial a previsão para inclusão de novos itens, , com o devido acompanhamento do fiscal/gestor do contrato, **é possível a inclusão de novos itens nas alterações contratuais por meio de termo aditivo**, mas faz uma alerta que seja verificado a lista acima mencionado, tento o responsável para tal o Gestor/Fiscal de Contratos, e ao final para que o Gestor autorize o pagamento seja sempre juntado relatórios pelo Gestor/Fiscal, zelando pelo respeito do ordenamento constitucional.

Assim, o presente parecer técnico visa o aprimoramento dos atos administrativos e o melhor planejamento, assegurando, por conseguinte, a preservação do interesse público na correta execução dos seus contratos de obras e serviços de engenharia.

Desta forma, conduzimos este trabalho objetivando, de maneira ORIENTATIVA e PREVENTIVA, indicando pontos que, necessariamente, devem ser tratados quando das solicitações de aditivos de replanilhamento ou acréscimos de serviços de engenharia em contratos de obras.

É o parecer, salvo melhor juízo

Novo Progresso/PA 18 de novembro 2021


Wesley da Costa Silva

Coordenador do Controle Interno

