



PCI: 0117-A/2022

De: Controladoria Geral interna

Para: Secretaria Municipal de Administração e Planejamento

PARECER CONTROLE INTERNO Nº. 0117-a/2022, EXARADO COM FUNDAMENTO NA PORTARIA Nº 017/2021/CONTROLE INTERNO. GOVERNO. LICITAÇÃO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. ALTERAÇÃO UNILATERAL. ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES/ ADITIVO DE PRAZO. ART. 65, inciso I, e 57, parágrafo 1º, I, II, III, IV, V, VI e parágrafo 2º da Lei nº 8.666/93.

RELATÓRIO

Foi encaminhada a égide desta Controladoria, análise para Aditivo de Itens e Prazo de Execução e Vigência do Contrato / 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, Municipal em Novo Progresso - PA, pelo valor de total máximo de R\$42.259,86 (quarenta e cinco mil, duzentos e cinquenta e nove reais e oitenta e seis centavos),

correspondente a 22,70 de aditivo de itens, conforme apresentado em parecer do Gestor de Contratos, apresentou justificativa plausível para a realização da despesa, sendo relevante serviço a Municipalidade e de interesse público, também justificou a solicitação de aditivo de Prazo.

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.

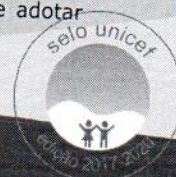
3. Este Parecer foi editado com base em pesquisas, jurisprudências e processos que chegam à Controladoria, bem como na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei das Licitações e Contratos Administrativos, a qual constitui a legislação básica juridicamente aplicada nas situações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





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



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



O Art. 65, § 1º da Lei nº 8666/93, obriga o contratado a aceitar, nas mesmas condições 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 modificações deve ser feito de forma individual e sobre o valor inicial atualizado do contrato.

É importante explicar que o "valor inicial atualizado do contrato" é o equivalente ao valor inicialmente contratado, com as devidas correções monetárias decorrentes de reajustes e/ou revisões até o momento em que se decide pela alteração do contrato. Salienta-se que outras modificações de valores, decorrentes da modificação do objeto, tal como, uma alteração 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 licitação.

Importante lembrar que a Lei nº 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, é 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 execução de uma obra são fidedignos, ainda assim poderão ocorrer problemas imprevisíveis na execução da obra, como fatos não previstos, mesmo não se tratando de força maior, porém que necessitam de alteração contratual com inclusão de novos itens para a conclusão e o bom andamento da obra, nessas ocorrências é fundamental a função 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 é possível para quem está acompanhando a execução dos serviços, ou seja, o fiscal/gestor do contrato.

Por esse ângulo, quanto a inclusão de itens/serviços novos à 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 licitação, 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.

PRAZO

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

Portanto deve-se destacar: que nos contratos celebrados pela Administração Pública pode-se falar em prorrogação do contrato por acordo entre as partes, se a situação fática se enquadrar em uma das hipóteses dos incisos do art. 57, caput ou dos incisos do §1º, do mesmo artigo da Lei nº 8.666/93.

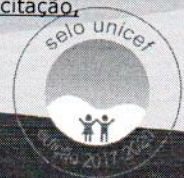
Assim, a prorrogação de prazo deve resultar do consenso entre as partes contratantes, ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato, consoante exigências determinadas no §2º do art. 57 da Lei das Licitações e Contratos.

No caso em tela, verifica-se que a possibilidade e legalidade da solicitação ora formulada se encontra consubstanciada no artigo 57, II, § 2º da Lei 8666/93

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.





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



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

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, e aditivo de prazo.

Outrossim, esta Controladoria faz uma Alerta, já houve pedido de aditivo no mesmo processo licitatório e Observa-se que a soma dos chega perto dos 50% que é autorizado por lei, portanto se houver a necessidade de novos pedidos, deverá observar a %.

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.

É o parecer, salvo melhor juízo

Novo Progresso/PA 11 de março 2022

Wesley da Costa Silva
Coordenador do Controle Interno

