



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – Diretoria Jurídica

Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 648/2023

Ementa: Acréscimo de valores ao Contrato nº 233/2020. PRÓ-RENAL CLÍNICA DE DOENÇAS RENAIIS. Artigo 65, I, “b”, da Lei nº 8.666/1993. Secretaria Municipal da Saúde. Parecer favorável, **com recomendações.**

I. RELATÓRIO

1. Cuida-se de processo administrativo protocolado sob o nº 23.0.000032945-2 (SEI), contendo pedido de acréscimo de valores ao Contrato nº 233/2020, em que figura como contratada a empresa Pró-Renal Clínica de Doenças Renais. O objeto consiste na contratação de serviços médicos especializados em terapia renal substitutiva aos beneficiários do Sistema Único de Saúde do Município de Canoas/RS.
2. A justificativa baseia-se na transferência dos pacientes do Município de Sapucaia do Sul para a Clínica Pró-Renal do Município de Canoas, bem como na transferência da programação do teto FAEC de hemodiálise de Sapucaia para o teto FAEC de Canoas, considerando o número de 7.758 (sete mil, setecentos e cinquenta e oito) atendimentos por ano ao valor unitário de R\$ 218,47 (duzentos e dezoito reais e quarenta e sete centavos). A transferência dos pacientes foi aprovada através da Comissão Intergestores Bipartite, consoante Resolução nº 418/2023, considerando a documentação que se encontra em anexo no presente expediente (doc. 0300006).
3. O processo está instruído com os seguintes documentos, dentre outros: **(i)** cópia do contrato, termo aditivo e apostila; **(ii)** justificativa apresentada pela fiscal do contrato e pelo ordenador de despesa; **(iii)** documentação relativa ao processo de transferência junto à Secretaria de Saúde do Estado; **(iv)** certidões negativas e de regularidade; **(v)** Pedido e Autorização – P.A; **(vi)** ata da JOA; **(vii)** nota de reserva orçamentária.
4. É o relatório.

II. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica**, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.
6. Isso porque, nos termos da Lei nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:

c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC):

*2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e **juridicamente**, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – Diretoria Jurídica

7. Dessa feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos – assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral – se limita à análise da **compatibilidade jurídica** da matéria trazida a exame, sem prejuízo de **sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico**, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

III. DA ANÁLISE JURÍDICA

8. Analisa-se, na espécie, a possibilidade de se aditar o Contrato Administrativo nº 233/2020, decorrente de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, com fulcro no artigo 25, caput, da Lei nº 8.666/1993, visando acréscimo quantitativo superior ao limite de 25% (vinte e cinco por cento) estabelecido pelo §1º do artigo 62 do mesmo diploma legal.

9. Cumpre destacar que o valor original do contrato é de R\$4.961.702,16 (quatro milhões, novecentos e sessenta e um mil, setecentos e dois reais e dezesseis centavos) por ano e o acréscimo solicitado é de R\$ 1.694.905,62 (um milhão, seiscentos e noventa e quatro mil, novecentos e cinco reais e sessenta e dois centavos) anual, que representa um aumento de 34,15% ao valor original.

10. Em matéria de alterações contratuais, o entendimento é no sentido de que os contratos administrativos podem ser alterados unilateral ou bilateralmente. A alteração unilateral ocorrerá – por força da prerrogativa da Administração – quando for necessária a modificação do valor pactuado em razão do acréscimo ou diminuição quantitativa do seu objeto, nos limites permitidos pela lei, em sintonia com a ordem do inciso I do art. 58 da Lei nº 8.666/1993.

11. Na hipótese supracitada, o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, esses acréscimos e supressões. Tais limites estão previstos no §1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993, que estipula o seguinte:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

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

12. Consoante verifica-se, em se tratando de obras, serviços ou compras, o acréscimo ou supressão poderá atingir até 25% do valor inicial atualizado do contrato. A alínea “b” do inciso I do artigo acima deve ser interpretado de forma conjunta com o §1º do mesmo artigo e, dessa interpretação, decorrem os seguintes elementos que formam o núcleo da hipótese normativa da alteração unilateral quantitativa: a) modificação do valor contratual, decorrente do acréscimo ou supressão do quantitativo do objeto; b) limite máximo de 25% do valor inicial atualizado do contrato, no caso de acréscimo ou supressão de serviços, mantidas as demais condições do contrato; c) superveniência de motivo justificador da alteração contratual, evidenciado pela Administração.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – Diretoria Jurídica

13. Nesse passo, tem-se que, a princípio, o aditamento solicitado no processo em questão encontra obstáculo na Lei nº 8.666/1993, pois contempla acréscimo em patamar superior ao limite legal de 25%, contrariando o §1º do artigo 65 da lei supracitada.

14. No entanto, importa ressaltar que o Tribunal de Contas da União (TCU), na Decisão Plenária nº 215/1999, firmou o entendimento no sentido de ser facultado à Administração, nas alterações contratuais, ultrapassar os limites fixados no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, desde que satisfeita uma série de requisitos. Vejamos:

“O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

a) 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 nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

*b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior; observados os **princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade**, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:*

*I - não acarretar para a Administração **encargos contratuais superiores** aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;*

*II - não possibilitar a **inexecução contratual**, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;*

*III - decorrer de **fatos supervenientes** que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;*

*IV - não ocasionar a **transfiguração do objeto** originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;*

*V - ser necessárias à **completa execução do objeto original do contrato**, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;*

*VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam **sacrifício insuportável ao interesse público primário** (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;”*

15. Verifica-se, portanto, que a Corte de Contas, em situações excepcionalíssimas, admite a possibilidade de ultrapassar o limite legal de 25% nas alterações consensuais e qualitativas, desde que observados os requisitos acima transcritos.

16. Abaixo, colaciona-se mais uma decisão do TCU no mesmo sentido:

"8. É relevante destacar que o entendimento predominante neste Tribunal é de que o limite de 25% (ou de 50%, no caso de reforma de edifício ou de equipamento) refere-se individualmente às supressões e aos acréscimos e, portanto, não é legítima a compensação entre um e outro percentual para cômputo da máxima alteração permitida por lei. Essa interpretação do art. 65 da Lei de Licitações e Contratos tem por fundamento lógico a proteção ao processo concorrencial e a garantia de que o objeto licitado não seja desfigurado em sua execução a ponto de subverter as bases delimitadas para o certame desde o início do processo. Em última análise, são consectários dos princípios da isonomia e da vinculação ao edital.

*9. A **extrapolação do limite percentual** apenas é aceitável em **situações excepcionalíssimas**, permeadas de imprevisibilidade na ocorrência das alterações ou em suas consequências, e, ainda, quando atendidos os requisitos definidos na Decisão*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – Diretoria Jurídica

215/1999-Plenário, que é um marco importante nessa seara. Em essência, quando o interesse público sobressai da realização de aditivos em percentuais superiores aos definidos em norma, a medida pode ser considerada justificável." (Acórdão 2157/2013 – Plenário. Rel. Ana Arraes) (grifo nosso)

17. Os limites estabelecidos pela Lei de Licitações e Contratos às alterações contratuais têm por finalidade evitar a criação de vantagens indevidas, o direcionamento de licitações, o superfaturamento de contratos administrativos, assim como outros artifícios que possam vir a afrontar a moralidade administrativa.

18. Entretanto, quando se fala em contratação por inexigibilidade de licitação, fundada no artigo 25 da Lei nº 8.666/1993, entende-se que, devido às peculiaridades dessa espécie de ajuste, decorrente de inviabilidade de competição no mercado, descabe falar em violação ao princípio da isonomia, restrição à competitividade ou prejuízo ao interesse público. Explica-se o porquê: os serviços objeto da referida contratação caracterizam-se por serem prestados em regime de exclusividade, de modo que a abertura de novo processo de contratação, invariavelmente, resultaria na contratação por inexigibilidade da mesma pessoa jurídica.

19. Assim, tendo em vista que o Contrato em questão é justamente originário de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, em atenção às decisões do TCU acima transcritas e aplicando, no que couber, ao instrumento em questão, verifica-se que o aditamento analisado não configura transfiguração do objeto originalmente pactuado, e se mostra menos oneroso e mais eficiente do que a abertura de novo procedimento de contratação a ser elaborado nos mesmos moldes do anterior e acrescido de novos custos inerente a sua condução.

20. É justamente esse o entendimento firmado na Orientação Normativa NAJ-MG nº 03/2009, da Advocacia-Geral da União, conforme segue:

“TERMO ADITIVO DE CONTRATO VISANDO ACRÉSCIMO SUPERIOR A 25% (Art. 65, §1º, da lei nº 8.666/1993). Em caso de contratação direta fundada em INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (Art. 25 da lei nº 8.666/1993), respeitado o art. 3º da Lei 8666/1993, é possível o acréscimo, desde que conste justificativa expressa, observando-se os princípios da economicidade e da eficiência. Face à inviabilidade de competição, é desnecessária a realização de novo procedimento de inexigibilidade de licitação idêntico ao que deu origem à contratação que se pretende aditar, alterando-se apenas o valor do objeto da contratação.”

21. Em igual sentido, ensina MARÇAL Justen Filho¹:

“Há hipóteses em que a solução mais compatível com o princípio da economicidade e da República seja a manutenção da contratação original, com as alterações necessárias e indispensáveis, ainda que tal importe superação do limite de 25%.”

22. Frente ao exposto, a opção do administrador pelo acréscimo no valor do contrato já vigente, em detrimento da rescisão contratual seguida da deflagração de novo procedimento de contratação, mostra-se, nesse momento, viável por melhor atender ao interesse público e aos princípios balizadores das licitações, notadamente os da economicidade e da eficiência.

23. Recomenda-se, por conseguinte, que seja juntado aos autos a ciência da contratada quanto ao aditamento, assim como que seja atestado pelo gestor que a inviabilidade de competição permanece.

¹ Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas / Marçal Justen Filho. -- 2ª ed. -- rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. Pág. 1459.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – Diretoria Jurídica

IV. CONCLUSÃO

24. Assim sendo, tendo em vista a instrução do feito, os documentos juntados aos autos e os fundamentos acima expostos, **opina-se pela viabilidade jurídica do acréscimo** ao Contrato nº 233/2020 do valor de R\$ 1.694.905,62 (um milhão, seiscentos e noventa e quatro mil, novecentos e cinco reais e sessenta e dois centavos) por ano, referente a 34,15% ao valor original.
25. **Recomenda-se** que o gestor junte a ciência da contratada quanto ao presente aditivo contratual.
26. **Recomenda-se**, ainda, que o gestor ateste que a inviabilidade de competição permanece.
27. No mais, cumpre ressaltar que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.
28. Pelos fundamentos expostos, ressalvando entendimento superior em contrário, é o que submetemos à sua consideração, para deliberação e ordem.

Canoas, em 25 de outubro de 2023.

Rafael Pereira de Franco
Procurador do Município
Diretor Jurídico – SMLC
OAB/RJ 221.129
Matrícula 125773

Patrícia Rodrigues Feine
Assessora Jurídica
Diretoria Jurídica - SMLC
OAB/RS 115.165
Matrícula 122517