



PREFEITURA  
**ICÓ**  
Cidade Feliz  
Procuradoria Geral

**PARECER JURÍDICO**

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 22.05/2021-TP  
TOMADA DE PREÇO Nº 22.05/2021-TP



**INTERESSADO:**

**EMENTA:** ALTERAÇÃO QUALITATIVA DO CONTRATO. ART. 65, I, "a", LEI DE LICITAÇÕES 8.666/93. POSSIBILIDADE.

Trata-se de consulta formulada pela unidade gestora Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura, a cerca da possibilidade jurídica de alteração contratual nos moldes do art. 65 da Lei nº. 8.666/93, via aditivo do Contrato nº 22.05/2021-TP, proveniente do Processo Administrativo nº TOMADA DE PREÇO, sob a modalidade de Concorrência, cujo objeto é a Contratação de serviços de engenharia para execução das obras de Recuperação de pavimentação em pedra tosca e paralelepípedo com rejuntamento em diversas ruas do Município de Icó/Ce, que passamos a analisar pelos ditames da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos nº. 8.666/93 e suas alterações posteriores.

Os contratos celebrados na seara administrativa seguem um regime jurídico próprio, notadamente tendo em vista a presença das denominadas cláusulas exorbitantes, previstas no art. 58 da Lei 8.666/93, que admitem, entre outras hipóteses, a possibilidade de alteração unilateral do ajuste, com vistas ao atendimento do interesse público colimado.

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, temos que 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).

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

"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).

Frise-se as manifestações de Jessé Torres Pereira Júnior, que corroboram tal assertiva:

"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) (grifo nosso).

"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;

(...)

§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" (grifo nosso).



PREFEITURA  
**ICÓ**  
Cidade Feliz  
Procuradoria Geral



Pois bem, a primeira interpretação que se deve dar ao dispositivo é a de que, na melhor regra de hermenêutica, sendo o inciso dividido em duas alíneas, pressupõe-se, por certo, que estas tratam de duas hipóteses distintas, já que, se assim não fosse, não haveria razão para a divisão.

A referida alínea "a", que, consoante já verificamos, não trata de alteração quantitativa (acréscimos e supressões), mas sim, da modificação dos projetos e especificações para melhor adequação técnica.

Em abono desta matiz, mais adiante, no §1º do dispositivo, a lei estabelece, expressamente, que os acréscimos e supressões se limitam aos percentuais ali indicados.

Com efeito, utilizando-se as regras de hermenêutica, constitui uma das premissas básicas das regras de interpretação do direito positivo, aquela segundo a qual onde a lei não restringe, tampouco deve o exegeta restringir.

A respeito, averbou Leon Frejda Szklarowsky:

"A lei não impõe qualquer limitação qualitativa. Trata-se de alteração qualitativa, ditada por razão diversa, em homenagem ao interesse público. O intérprete não pode restringir onde a lei não restringe. São duas normas com endereçamento distinto e natureza profundamente desigual" (BLC 10/2001, p. 607).

No mesmo sentido, afirma Marçal Justen Filho que:

"A lei não estabelece limites qualitativos para essa modificação contratual. Não se pode presumir, no entanto, existir liberdade ilimitada. Não se caracteriza a hipótese quando a modificação tiver tamanha dimensão que altere radicalmente o objeto contratado. Não se alude a uma modificação quantitativa, mas a alteração qualitativa. No entanto, a modificação unilateral introduzida pela Administração não pode transfigurar o objeto licitado em outro, qualitativamente distinto.

Reputa-se que a alteração fundada no inc. I, alínea. "a", não se sujeita à limitação do §2º" (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª ed., Dialética, p. 514) (grifamos).

Excelentes são as ponderações de Caio Tácito, em matéria publicada no Boletim de Licitações e Contratos, 03/97, pp. 115 a 121, da Editora NDJ, em que destacamos e negritamos os seguintes trechos:

"As alterações quantitativas do contrato, objeto do capítulo anterior, são manifestações unilaterais da Administração, por motivo de conveniência do serviço, que



PREFEITURA  
**ITÓ**  
Cidade Feliz  
Procuradoria Geral



se podem processar, dentro dos limites permitidos, sem que se modifiquem as especificações do contrato e os critérios definidos nas planilhas que o integram. A ordem a ser emitida, de obrigatório acatamento pelo contrato, pressupõe, nos explícitos termos da lei, o atendimento das "mesmas condições contratuais".

Diversamente, as modificações qualitativas não têm proporção prefixada, mas devem respeitar a essência do objeto do contrato, do qual é expressão objetiva sua finalidade, caracterizada no projeto básico, a que se reporta o edital"

"As alterações qualitativas, precisamente porque são, de regra, imprevisíveis, senão mesmo inevitáveis, não têm limite preestabelecido, sujeitando-se a critérios de razoabilidade, de modo a não se desvirtuar a integridade do objeto do contrato".

O próprio Tribunal de Contas da União, na Decisão 215/99, publicada no DOU de 21/5/p. 41, já se manifestou pela possibilidade de a alteração qualitativa ultrapassar o limite percentual de 25%, observados, por certo, como foi o caso, os princípios da finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, e 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 diverso;
- 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 (...) 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"

A decisão da Corte de Contas acima citada, por certo, é cautelosa e admite que as alterações qualitativas ultrapassem os limites legais apenas excepcionalmente, com as cautelas acima mencionadas, sendo contestada pela doutrina.

Em análise à referida decisão, salienta Yara Darcy Police Monteiro:

"Dos termos da decisão transcrita observa-se que a Corte admite a extrapolação dos limites legais na hipótese de alterações contratuais 'consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas', devendo ser observados os princípios da finalidade, razoabilidade e proporcionalidade"

Nesses termos reunidas as justificativas jurídicas para a alteração contratual, via termo de aditivo, nos moldes do ART. 65, I, "a", LEI DE LICITAÇÕES 8.666/93, do Termo de Contrato n°. 22.04/2018-CP, consideramos que há possibilidade legal para tal feitura.

É o Parecer! SMJ.

Icó - CE, 02 de Agosto de 2021.

  
Daniel dos Santos Lima Oliveira  
Procurador Assistente  
OAB-CE 26.360