



PARECER JURÍDICO
1º TERMO ADITIVO AO CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 335/2024

CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 335/2024. 1º TERMO ADITIVO. ACRÉSCIMO DE VALOR E SERVIÇOS PRESTADOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 013/2024. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTROS PARA ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DA PREFEITURA E SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO/ FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE VISEU. ART.124, I, b E ART.125, AMBOS DA LEI Nº 14.133/2021.POSSIBILIDADE.

ASSUNTO: PARECER SOBRE 1º TERMO ADITIVO PARA ACRESCIMO DE VALOR E SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTROS AO CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 335/2024.

I - RELATÓRIO

A Secretaria Municipal de Educação de Viseu/PA-SEMED solicitou Parecer Jurídico sobre a possibilidade de ser realizado o 1º Termo Aditivo no Contrato Administrativo nº 335/2024, oriundo da Inexigibilidade de Licitação nº 013/2024, celebrado entre o Município de Viseu e CARTÓRIO GODIM – OFÍCIO ÚNICO DE VISEU, que tem por objeto a prestação de serviços notariais e de registros para atendimento das necessidades da Prefeitura e da Secretaria Municipal de Educação de Viseu-SEMED.

É o relatório.

II – DA APRECIÇÃO JURÍDICA

A) FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, e §4º da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos



de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus **termos aditivos**.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, **o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica do aditivo** não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da ligação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas na planilha apresentada, inclusive quanto ao detalhamento das necessidades de acréscimo no projeto, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo servidor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

“344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: **‘O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital.’**”
(Acórdão TCU 1492/21)

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências sempre observado princípio da segregação de funções.

Finalmente, determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

B) DAS JUSTIFICATIVAS PARA A ALTERAÇÃO.

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que



trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Entretanto é comum que durante a execução do contrato surjam novas necessidades para a administração pública, que podem vir a gerar o acréscimo do contrato e a necessidade de aumentar o objeto. Nesse sentido o legislador previu as seguintes hipóteses de alteração contratual:

Art. 124. 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 a seus objetivos;

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

II - por acordo entre as partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do 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 por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado e vedada a antecipação do pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

§ 1º Se forem decorrentes de falhas de projeto, as alterações de contratos de obras e serviços de engenharia ensejarão apuração de responsabilidade do responsável técnico e adoção das providências necessárias para o ressarcimento dos danos causados à Administração.

§ 2º Será aplicado o disposto na alínea “d” do inciso II do caput deste artigo às contratações de obras e serviços de engenharia, quando a execução for obstada pelo atraso na conclusão de procedimentos de desapropriação, desocupação, servidão administrativa ou licenciamento ambiental, por circunstâncias alheias ao contratado.

Portanto, os contratos regidos pela Lei nº 14.133/2021 podem ser alterados, **desde que as hipóteses estejam devidamente justificadas e se enquadrem nas situações elencadas no artigo 124 da referida lei.** É fundamental que tais alterações sejam embasadas em elementos técnicos e jurídicos sólidos para assegurar a regularidade do ajuste. Além disso, a norma estabelece a necessidade de apuração de responsabilidade e ressarcimento ao erário caso a alteração decorra de falhas no projeto original.

No caso em análise, a alteração contratual **encontra-se devidamente fundamentada nos autos, com base no parecer técnico da Secretária Municipal de Educação.** O parecer detalha as razões que justificam a modificação do objeto contratual, reforçando o atendimento aos princípios da legalidade, eficiência e economicidade, além de assegurar a melhor adequação do contrato às necessidades da Administração Pública.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) também possui entendimento consolidado sobre a relevância de justificativas robustas e da observância dos limites legais para alterações contratuais:



Na execução de contratos, eventuais alterações do projeto licitado devem ser precedidas de procedimento administrativo **no qual fiquem adequadamente consignadas as justificativas das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deve estar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação**, dos fatos ensejadores das alterações, vedada a utilização de quaisquer justificativas genéricas.

(Acórdão 831/2023 – Plenário. Rel. Benjamin Zymler)

Conforme **o entendimento citado no Acórdão do Tribunal de Contas da União, as causas que ensejam alterações contratuais devem ser supervenientes ao início do processo licitatório**, ou seja, devem decorrer de fatos ou circunstâncias não previstos ou não previsíveis no momento da licitação e da formalização do contrato. Essa exigência tem como objetivo preservar a integridade do planejamento licitatório e assegurar que as alterações sejam justificadas por elementos concretos e devidamente embasados, respeitando os princípios da legalidade, moralidade e eficiência.

Além disso, o Tribunal de Contas da União enfatiza que **as justificativas para as alterações contratuais não podem ser genéricas ou baseadas em argumentos vagos**. Pelo contrário, é indispensável a instrução do processo administrativo com pareceres técnicos e estudos específicos que comprovem a necessidade da modificação contratual e a sua adequação aos objetivos originalmente pactuados. Esse rigor visa evitar abusos ou desvios de finalidade, além de proteger o interesse público e garantir a boa gestão dos recursos públicos. Esse é o ensinamento de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 10ª edição, fl. 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 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 [...]'

Superados os requisitos relativos à justificativa para a alteração contratual, é imprescindível observar que os acréscimos não podem ultrapassar os limites previstos no artigo 125 da Lei nº 14.133/2021, nem transfigurar o objeto da contratação, conforme estabelecido pelo artigo 126.

O artigo 125 determina que o contratado deverá aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato para obras, serviços ou compras. No caso específico de valores e serviços notariais e de registros, o limite para os acréscimos são de até **25% (vinte e cinco por cento)**. Já o



artigo 126 estabelece que essas alterações unilaterais não podem descaracterizar o objeto inicialmente contratado.

No caso em análise, **após a avaliação da planilha apresentada, não se constata a violação ao disposto no artigo 126.** Todos os itens planilhados se mostram compatíveis com a natureza de serviços notariais e de registro, conforme análise superficial realizada por esta assessoria.

No que diz respeito aos limites estabelecidos no artigo 125, destaca-se que o contrato em questão trata de uma reforma, o que possibilita acréscimos de até 25% (vinte e cinco por cento) sobre o valor inicial. Conforme consta nos autos, o acréscimo pretendido é de **R\$ 69.375,51 (sessenta e nove mil, trezentos e setenta e cinco reais e cinquenta e um centavos)**, o que corresponde a 13% (aproximadamente) do valor inicial contratado, pois o valor inicial do contrato era de aproximadamente **R\$ 542.800,32 (quinhentos e quarenta e dois mil, oitocentos reais e trinta e dois centavos)**. Após o acréscimo de R\$ 69.375,51, o valor final do contrato será de aproximadamente **R\$ 652.175,83 (seiscentos e cinquenta e dois mil, cento e setenta e cinco reais e oitenta e três centavos)**.

Com base nos valores apresentados, conclui-se que o aditivo está dentro dos limites legalmente estabelecidos e não há óbices legais ou técnicos ao acréscimo pretendido. Tal alteração respeita os princípios da legalidade e economicidade, sendo, portanto, possível o prosseguimento do processo para a formalização do aditivo contratual.

III – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta assessoria jurídica conclui que:

Acréscimo contratual: A alteração contratual analisada, que prevê um acréscimo de 13% sobre o valor original do contrato, encontra-se dentro dos limites previstos no artigo 125 da Lei nº 14.133/2021, não havendo qualquer transfiguração do objeto contratual nos termos do artigo 126. **Assim, o aditivo é juridicamente viável e deve ser formalizado conforme os autos apresentados.**

Assim, recomenda-se o prosseguimento do processo de aditamento, observando-se que as questões aqui pontuadas sejam aprimoradas em situações futuras, visando a maior eficiência e conformidade administrativa.

Por fim, ressalta-se que deve ser devidamente instruído o processo com uma justificativa válida e específica, vedando-se justificativas vagas ou genéricas que não comprovem de forma clara a necessidade do aditamento.

É o parecer. SMJ.

Viseu/PA, 25 de março de 2025.

Procurador-Geral do Município de Viseu/PA
Agérico H. Vasconcelos dos Santos
Dec. nº 16/2025