

COORDENADORIAS DO CONTENCIOSO

PARECER TÉCNICO - Nº 126 - COORCON

Processo SEI nº 2024.0007.0000001929-9

OFÍCIO Nº 1312/2024/COEOF / SECAT

Parecer PGM Nº: 796/2024.

Assunto: Acréscimo de valor para inclusão de serviços novos ao contrato nº05/2023.

Interessado: Secretaria Municipal de Saúde.

Destino: Secretaria Municipal de Saúde.

EMENTA: ACRÉSCIMO DE VALOR AO CONTRATO nº05/2023 – A Lei nº 8.666, de 1993, a teor de seu artigo art.65, inciso I, "b", c/c seu § 1º, prevê possibilidade de aditamento contratual de quantitativo resultante de acordo celebrado entre os contratantes, poderá alterar seus contratos administrativos quando justificado pela necessidade de acréscimo ou diminuição quantitativa do seu objeto. Análise e parecer. **Viabilidade Jurídica com Recomendações.**

I- Relatório:

Esta Procuradoria Geral foi instada através da Secretaria Municipal de Saúde, acerca da possibilidade jurídica de firmar acréscimo de valor ao Contrato nº 05/2023, junto à COOPERATIVA BEM MAIS SAÚDE – COOPERBEM MAIS SAÚDE, diante a inclusão de novos profissionais na área da saúde.

Consta dos autos justificativa técnica indicando que a pretensão visa o acréscimo contratual diante o fim do período de vigência do Processo Seletivo Simplificado (PSS) no corrente ano, uma vez que são necessárias estratégias de contratação e provimento de pessoal, a fim de não causar prejuízos e continuar com a assistência dos serviços de saúde em toda a RAS.

Consta na descrição de serviço, por consequência, um indicativo de aumento de serviços com profissionais (03 Enfermeiros e 04 Técnicos em Enfermagem), no importe mensal de R\$ 27.264,00 (vinte e sete mil e duzentos e sessenta e quatro reais), correspondendo, assim, a 20,61% do valor inicial atualizado do contrato,

É o sucinto relatório.

II- Fundamentação:

Prima facie, cabe registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, dos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, incube a Procuradoria Geral do Município prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo imiscuir-se na conveniência ou na oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Municipal, nem analisar aspectos de natureza técnica ou administrativa.

Pois bem, o Município de São Cristóvão, através do Fundo Municipal de Saúde e a COOPERATIVA BEM MAIS SAÚDE – COOPERBEM MAIS SAÚDE, celebraram contrato em 02 de janeiro de 2023, diante disto o cerne *sub examine* versa quanto ao acréscimo de serviço ao contrato original com a inclusão de profissionais da saúde de duas categorias.

Da leitura do texto legal, destaca-se que o órgão consulente em toda a sua atividade funcional está sujeito aos mandamentos da lei e às exigências que nela forem apontadas.

Antes de manifestar o meu posicionamento a respeito da questão específica suscitada, necessário se faz tecer algumas considerações.

Apenas a título didático, trazemos à colação conceituações de renomados doutrinadores pátrios acerca da legalidade administrativa, vejamos:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar; sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (MEIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.)

O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar; sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se a anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular. (GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2001.)

Via de regra, a Lei nº 8.666/93, no artigo. 54, regula os contratos administrativos, prevê qualquer ajuste entre a Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada, conforme abaixo colacionado:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

§ 2º Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta.”

Nesse sentido, Di Pietro ensina no Direito Administrativo que:

Os contratos administrativos são ajustes em que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

Ademais, contrato é um vínculo jurídico entre dois ou mais sujeitos de direito correspondido pela vontade, da responsabilidade do ato firmado, resguardado pela segurança jurídica em seu equilíbrio social, ou seja, é um acordo de duas ou mais vontades, na conformidade da ordem jurídica, destinado a estabelecer uma regulamentação de interesses entre as partes. Nada mais lógico que dizer então que o contrato se forma quando as vontades se encontram, quando há o consenso de vontades.

Como é de correntia sabença, o artigo 65, da Lei nº 8.666/93, alberga a possibilidade de alteração de contratos administrativos, contudo é imperioso que se delimite criteriosamente a motivação do intento da Administração Pública, que permite o acréscimo em até 25%, senão vejamos:

"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, (...)”

Conforme literalidade do dispositivo acima na alínea “b” -, tem-se o que se conceitua alteração quantitativa. Aqui, o contratante pode alterar unilateralmente o valor contratual, porque tem autorização legal, quando verificar a necessidade de quantidade inferior ou superior à contratada, nos limites permitidos na Lei. É a hipótese dos autos.

E por força do § 1º do referido artigo 65, o limite econômico da alteração será de 25% para o caso de obras, serviços ou compras e de 50% na hipótese de reforma de edifício ou de equipamento. Cumpre salientar, por oportuno, que tanto o acréscimo quanto a supressão devem levar em conta e assim ter como base o **valor inicial atualizado do contrato**. É o que está escrito na Lei. Por falar nela – na lei – não há ali palavras inúteis. Dito isto, o acréscimo de valor do contrato em análise, o mesmo está amparado pelo § 1º, do artigo 65, da Lei 8.666/93, que permite o acréscimo em até 25%.

Examinando os autos, percebe-se que o mérito da consulta cinge-se sobre o valor mensal original do contrato (R\$ 136.576,00) que será acrescido a importância de R\$ 27.264,00, referente a inclusão de profissionais da saúde de duas categorias (03 Enfermeiros e 04 Técnicos em Enfermagem), que equivale por isso o percentual de 20,61%. Sendo assim, tratando-se de aumento do quantitativo dos profissionais de saúde, uma vez que os preços unitários do valor da hora trabalhada permanecem os mesmos.

Analisando o Contrato, em questão, verifica-se que a CLÁUSULA DÉCIMA contempla a possibilidade de acréscimo de valor do contrato, conforme o Art. 65 da Lei de Licitações e Art.21, inciso II, alínea “a”, da Instrução Normativa Conjunta nº002/2017 da PGM/CGM.

Portanto, por todo arrazoado, verifica-se que o contrato, em comento, encontra-se em condições de ser aditivado em razão da justificativa fundamentada e devidamente autorizada pela autoridade competente.

Por fim, comporta destacar tão somente que, **compulsando os elementos contidos no presente processo, verifica-se que não consta a autorização do CRAFI/SC. Assim, o procedimento dever ser devidamente adequado com as disposições contidas na INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 002/2017 – PGM/CGM, em especial aos incisos I, III, VII e VIII do art. 26.**

Desta feita, este Órgão Consultor faz imperativo destacar que ainda que constem as peças nos autos (Autorização e Justificativa; Previsão de Recursos Orçamentários; Declaração Sobre Aumento de Despesa; Declaração Sobre Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro), a necessidade do gestor público antes de iniciar o acréscimo em questão, ser observado a Lei de Responsabilidade Fiscal nos ditames dos artigos 15 á 17, sob pena de ser considerada irregular e ilegal a despesa, diante á violação dos princípios da administração pública, vejamos:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [\(Vide ADI 6357\)](#)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3o Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4o As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3o do art. 182 da Constituição](#).

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

N'outro ângulo, comporta destacar que não podemos olvidar que **bate às portas o processo eleitoral** e muitas são as limitações às ações municipais nessa época. Não obstante às propagadas vedações em ano de eleição pela Lei Eleitoral (Lei 9.504/97), que procuram impedir desequilíbrios no pleito, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar 101/2000) e a Lei 4.320/64 proíbem algumas condutas no tocante às finanças públicas, evitando que o Prefeito deixe obrigações impagáveis para seu sucessor. Ressalta-se que as normas financeiras são aplicáveis, ainda que o agente político seja reeleito.

Observem-se algumas das vedações financeiras em final de mandato. A análise concentrar-se-á nas despesas públicas em geral e nas despesas com pessoal.

Despesas públicas e final do mandato do Prefeito:

(a) no último mês do mandato do Prefeito é vedado o empenho de mais do que o duodécimo (1/12) da despesa prevista no orçamento vigente (art. 59, §1º, L. 4.320/64). A norma refere-se, ao dizer *despesa*, à dotação orçamentária, não ao conjunto das despesas fixadas em Lei Orçamentária Anual.

Além do mais, não se confunde essa disposição com aquela do art. 42, LRF. Nesta, proíbe-se "contratação de obrigação de despesa" e exige-se "disponibilidade de caixa", enquanto que na L. 4.320/64 a vedação é para o empenho (o ato administrativo inicial da execução da despesa).

O desrespeito à norma leva à possível responsabilização do Prefeito Municipal (art. 1º, V, Decreto-Lei 201/67, sobre crimes de responsabilidade: ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes).

(b) nos últimos dois quadrimestres é vedado ao Prefeito Municipal contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do mandato, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito (art. 42, LRF).

Diante do todo explanado, sem mais delongas, a hipótese ventilada encontra respaldo jurídico.

III- Conclusão:

Por todo exposto, esta Procuradoria Geral, instada a opinar acerca da legalidade do procedimento trazido pelo respectivo expediente administrativo, manifesta o entendimento que há fato que justifique a revisão dos preços do valor inicialmente pactuado no contrato vigente, decorrente a continuidade da prestação de serviços no âmbito de saúde pública. Logo, não havendo convergência de interesses no acréscimo de profissionais da saúde de duas categorias (03 Enfermeiros; 04 Técnicos em Enfermagem) ao Contrato nº5/2023, junto à COOPERATIVA BEM MAIS SAÚDE – COOPERBEM MAIS SAÚDE nos termos já definidos, este Órgão Consultor enxerga vantajosidade no acréscimo contratual.

Orienta este Órgão Consultor que sejam os autos remetidos ao CRAFI/SC para *ad referendum*.

De mais a mais, sem mais delongas, orienta esta Procuradora que faz imperativo a observância a Lei de Responsabilidade Fiscal nos ditames dos artigos 15 á 17, sob pena de ser considerada irregular e ilegal a despesa, diante á violação dos princípios da administração pública.

No sentido de tudo que foi exposto, tratando-se do último ano de gestão é importante o gestor observar, detalhadamente, o que preconiza a redação do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Salienta que a natureza do presente parecer é meramente opinativa, não havendo vinculação direta a decisão do gestor solicitante, que possui autonomia dos atos administrativos que pratica

Nada mais havendo a analisar, devolvam-se os autos ao órgão consulente, para conhecimento e adoção das medidas pertinentes.

É o parecer, salvo melhor juízo, que submeto à consideração superior.

São Cristóvão/SE, 25 de julho de 2024.

ANNE CAROLINE DE C. MARTINS

Assessora Jurídica - OAB/SE 13.208

Procuradoria Geral do Município - PMSC

São Cristóvão, 29 de julho de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **Anne Caroline de Carvalho Martins**, **Coordenadora**, em 31/07/2024, às 10:09, Lei 14.063/2020 e Decreto Municipal de nº 11/2024.



Documento assinado eletronicamente por **Jose Robson Almeida Santos**, **Procurador Geral do Município**, em 31/07/2024, às 10:27, Lei 14.063/2020 e Decreto Municipal de nº 11/2024.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.saocristovao.se.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0046522** e o código CRC **285A3C1F**.

Rua das Flores - Bairro Centro CEP 49100-000 - São Cristóvão - SE - www.saocristovao.se.gov.br