



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 765/2019

Referência : Ofício nº 08/2019/SG. PGEA nº 0.02.000.000137/2019-16.
Assunto : Administrativo. Contrato de manutenção predial. Demanda de novos itens nas planilhas de peças/materiais e serviços especializados.
Interessado : Secretaria-Geral. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

O Excelentíssimo Senhor Secretário-Geral do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, mediante o Ofício em epígrafe, solicita manifestação desta Auditoria Interna acerca da possibilidade de aditamento ao Contrato nº 038/SG/MPDFT/2017, avençado com a empresa TECHNICAL ENGENHARIA LTDA., cujo objeto consiste na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nas instalações prediais do MPDFT.

2. Por intermédio do Despacho SUEMP nº 29/2019, foi informado que os contratos de serviços para manutenção predial de edificações possuem particularidades em relação aos contratos de execução de obras, consubstanciadas numa maior imprevisibilidade quanto aos serviços, materiais, peças de reposição e insumos que serão necessários no transcorrer do contrato, haja vista que, apesar da expertise daquela Unidade, por vezes ocorrem situações que alteram a realidade da contratação, motivando adequações aos parâmetros originalmente contratados.

3. Como exemplo, mencionou a devolução de várias unidades alugadas pelo MPDFT, por questões orçamentárias, e a ocupação de novas unidades, como a nova Promotora de Justiça Brasília II. Asseverou que tais fatos ocasionaram uma grande demanda de materiais e serviços necessários à adequação das instalações, bem como a utilização de materiais diferentes, instalados na edificação nova, que, por não existirem nas edificações antigas, não foram previstos quando da contratação, provocando a necessidade de adequação ao contrato.

4. Em acréscimo, informou que há no contrato duas planilhas, uma contendo peças e materiais de reposição – aplicados sob demanda - e outra, serviços especializados – executados sob demanda –, sobre as quais incidem taxa de administração, lucro e impostos (BDI). No entanto, tais planilhas não conseguem contemplar todos os materiais e serviços técnicos especializados. Nessa circunstância, a contratada recebe por serviços não previstos originalmente, via ressarcimento, sem a incidência de BDI.

5. Informou ainda que a proposição de inclusão de itens novos ao contrato parte da observação que, no transcorrer da avença, identificou-se a frequência de alguns itens que estavam sendo fornecidos via ressarcimento, o que provocava repetidas ações administrativas de autorização de material, pesquisa de preços, impondo uma sobrecarga às unidades administrativas do MPDFT ao processar essas ações, além de uma maior demora na execução dos serviços.

6. Nesse sentido, acrescentou que a inclusão destes itens novos mediante termo aditivo, além de diminuir o trabalho administrativo da gestão do contrato, com consequente ganho de tempo na execução dos serviços, também seria financeiramente mais vantajoso para a Administração.

7. Salientou, por fim, que a inclusão de itens novos ao contrato, com base no art. 65, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, obedeceria à determinação do Decreto nº 7.983/2013, que estabelece a manutenção do desconto original da contratação na inclusão desses itens ao contrato. Desse modo, a fim de não realizar ato conflitante com possíveis entendimentos outrora exarados por esta Auditoria Interna, solicita orientação quanto ao melhor procedimento a ser adotado, indicando se é possível incluir ao contrato, mediante termo aditivo, novas peças/materiais e serviços especializados sob demanda, ou se deverá ser mantido o procedimento de ressarcimento, sem a incidência de BDI, conforme orientação exarada no Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 454/2017.

8. Em análise, preliminarmente, impende registrar que o entendimento manifesto no Parecer supracitado desta Auditoria Interna refere-se a questionamento relativo à situação específica de impossibilidade de inclusão posterior de BDI, não discriminado previamente em contrato, para ressarcimento de peças, atinente à contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de elevadores da PR-RJ, caso que difere do aditamento ao

Contrato nº 038/SG/MPDFT/2017, cujo objeto consiste na realização dos serviços de manutenção preventiva e corretiva nas instalações prediais do MPDFT, haja vista neste pacto haver previsão de aplicação de peças e serviços com BDI.

9. Por seu turno, é cediço que a Lei de Licitações e Contratos, no seu art. 65, permite a alteração do objeto do contrato durante a execução contratual, quando ocorrer fato superveniente após a contratação, sobrevivendo a necessidade de melhor adequação técnica, a fim de atender ao interesse público:

LEI Nº 8.666/1993

(...)

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 - por acordo das partes:

- 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, por 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 consequências 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.

§ 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.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

I - (VETADO)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

§ 3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo.

10. Nada obstante, como pressuposto para a formalização do termo aditivo, deverá ser verificado se a solicitação da inclusão de novos itens ao instrumento contratual decorreu de fato superveniente à contratação, o que suscita a realização de tal procedimento; ou, por outro lado, de desídia administrativa, haja vista a necessidade de inclusão de serviços, peças e materiais necessários e previsíveis à época da contratação e, neste caso, configurar-se-ia ofensa aos princípios basilares da licitação pública, em especial à vinculação ao instrumento convocatório.

11. Saliente-se, ainda, como pressuposto à celebração de aditamento, a pertinente justificativa técnica para a sua realização, bem como a determinação do Decreto nº 7.983/2013, que estabelece a manutenção do desconto original da contratação na inclusão de itens novos ao contrato.

12. Nessa perspectiva, convém destacar deliberação do Tribunal de Contas da União:

ACÓRDÃO/TCU Nº 1977/2013 – PLENÁRIO

Acórdão:

“(…) 9.1.6. alterações no projeto ou nas especificações da obra ou serviço, em razão do que dispõe o art. 65, inciso I, alínea ‘a’, da Lei 8.666/93, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, repercutem na necessidade de prolação de termo aditivo;

9.1.7. quando constatados, após a assinatura do contrato, erros ou omissões no orçamento relativos a pequenas variações quantitativas nos serviços contratados, em regra, pelo fato de o objeto ter sido contratado por “preço certo e total”, não se mostra adequada a prolação de termo aditivo, nos termos do ideal estabelecido no art. 6º, inciso VIII, alínea “a”, da Lei 8.666/93, como ainda na cláusula de expressa concordância do contratado com o projeto básico, prevista no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013;

9.1.8. excepcionalmente, de maneira a evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, como também para garantia do valor fundamental da melhor proposta e da isonomia, caso, por erro ou omissão no orçamento, se

encontrarem subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos da planilha orçamentária, poderão ser ajustados termos aditivos para restabelecer a equação econômico-financeira da avença, situação em que se tomarão os seguintes cuidados:

9.1.8.1. observar se a alteração contratual decorrente não supera ao estabelecido no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013, cumulativamente com o respeito aos limites previstos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93, estes últimos, relativos a todos acréscimos e supressões contratuais;

9.1.8.2. examinar se a modificação do ajuste não ensejará a ocorrência do “jogo de planilhas”, com redução injustificada do desconto inicialmente ofertado em relação ao preço base do certame no ato da assinatura do contrato, em prol do que estabelece o art. 14 do Decreto 7.983/2013, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

9.1.8.3. avaliar se a correção de quantitativos, bem como a inclusão de serviço omitido, não está compensada por distorções em outros itens contratuais que tornem o valor global da avença compatível com o de mercado;

9.1.8.4. verificar, nas superestimativas relevantes, a redundância no eventual pagamento do objeto acima do preço de mercado e, conseqüentemente, em um superfaturamento, se houve a retificação do acordo mediante termo aditivo, em prol do princípio guardado nos arts. 3º, caput c/c art. 6º, inciso IX, alínea “f”; art. 15, § 6º; e art. 43, inciso IV, todos da Lei 8.666/93;

9.1.8.5. verificar, nas subestimativas relevantes, em cada caso concreto, a justeza na prolação do termo aditivo firmado, considerando a envergadura do erro em relação ao valor global da avença, em comparação do que seria exigível incluir como risco/contingência no BDI para o regime de empreitada global, como também da exigibilidade de identificação prévia da falha pelas licitantes – atenuada pelo erro cometido pela própria Administração –, à luz, ainda, dos princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do dever de licitar, da autotutela, da proporcionalidade, da economicidade, da moralidade, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e do interesse público primário”.

13. No caso em tela, releva transcrever o que relatou o gestor, no Despacho SUEMP nº 29/2019:

Entretanto, destacamos que em nosso caso concreto, a inclusão de itens novos ao contrato, com base no art. 65, § 3º da Lei 8.666/93, obedecerá a determinação prevista no Decreto nº 7.983/2013, que estabelece a manutenção do desconto original da contratação na inclusão de itens novos ao contrato.

Nesta contratação, temos que o desconto original ao contrato foi de 18,3753% e o BDI, vigente na contratação, é de 14,56%.

Logo, proceder a inclusão dos itens novos ao contrato, aplicando o desconto original de 18,3753%, mesmo com a incidência do BDI de 14,56%, ainda será mais vantajoso para a administração do que realizar o pagamento das peças via ressarcimento, pelo valor atual de mercado.

14. Em vista da situação acima narrada, registre-se que o Tribunal de Contas da União tem consolidado sua jurisprudência com base no art. 65, §3º, da Lei nº 8.666/1993, no sentido de que a inclusão de itens novos ou serviços devem limitar-se aos preços unitários dos sistemas de referência à época da apresentação da proposta, mantida a incidência do percentual, senão vejamos:

ACÓRDÃO 467/2015-PLENÁRIO

Enunciado

Os preços dos serviços novos acrescidos por termo aditivo, embora derivem de prévio acordo entre as partes (art. 65, § 3º, da Lei 8.666/1993) , devem ser parametrizados pelos preços referenciais da Administração vigentes à época da licitação (sistemas oficiais de custos e taxa de BDI do orçamento base) , e não pelos preços em vigor à época do aditamento, observando-se ainda a manutenção do mesmo percentual de desconto entre o valor global do contrato original e o obtido a partir dos preços referenciais à época da licitação.

ACÓRDÃO 855/2016-PLENÁRIO

Enunciado

Os aditivos para inclusão de serviços novos (art. 65, § 3º, da Lei 8.666/1993) devem observar, no mínimo, o mesmo desconto inicial do ajuste, ou seja, a mesma diferença percentual entre o valor global contratado e aquele obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência aplicável.

ACÓRDÃO 1870/2016-PLENÁRIO

Enunciado

Em contratos de obra pública, os preços de itens novos e de serviços cujos quantitativos foram acrescidos devem ter como limite aos preços unitários dos sistemas de referência, mantida a incidência do percentual de desconto ofertado na licitação.

Excerto

Sumário:

1. A jurisprudência deste Tribunal está consolidada no sentido de que, em contratos de obra pública, itens novos incluídos na planilha orçamentária ou serviços cujos quantitativos foram acrescidos devem se limitar aos preços unitários dos sistemas de referência, mantida ainda a incidência do percentual de desconto ofertado na licitação.

15. Assim, conforme as alegações do gestor, as necessidades sobrevieram após a contratação, o que, em princípio, motivaria a celebração do termo aditivo para a inclusão dos novos itens. Ademais, consta nos autos informação de que será observada a determinação do Decreto nº 7.983/2013, quanto à manutenção do desconto original da contratação na inclusão

de itens novos ao contrato, em consonância com os princípios administrativos da razoabilidade e economicidade.

16. Ante o exposto, somos de opinião que, no caso concreto, é possível incluir ao contrato, mediante termo aditivo, novas peças/materiais e serviços especializados sob demanda, observada a jurisprudência da Corte de Contas.

É o Parecer que submetemos à consideração superior.

Brasília, 12 de novembro de 2019.

SELMA AVON CAROLINO VANDERLEI
Analista do MPU/Finanças e Controle

JOSÉ GERALDO DO ESPIRÍTO SANTO
Coordenador de Orientação de Atos
de Gestão

De acordo.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

Aprovo.
Encaminhe-se à SG/MPDFT e à SEAUD.
Em 12/11/2019.

MICHEL ÂNGELO VIEIRA OCKÉ
Secretário de Orientação e Avaliação

RONALDO DA SILVA PEREIRA
Auditor-Chefe



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00002349/2019 PARECER nº 765-2019**

Signatário(a): **JOSE GERALDO DO ESPIRITO SANTO SILVA**

Data e Hora: **18/11/2019 10:28:35**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MICHEL ANGELO VIEIRA OCKE**

Data e Hora: **12/11/2019 19:29:45**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **SELMA AVON CAROLINO VANDERLEI**

Data e Hora: **12/11/2019 20:11:55**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **12/11/2019 17:52:00**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave D2E211C7.1057F43F.E36257CC.4AD30EF7