



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 18/1900-0004983-2

PARECER Nº 19.095/21

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

INSTITUTO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO GENERAL FLORES DA CUNHA. OBRA DE RESTAURAÇÃO PARALISADA. CONTRATO DE EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO. ADITAMENTO CONTRATUAL. POSSIBILIDADE.

1. Não há óbices jurídicos à assinatura do termo aditivo ao termo de contrato referente à execução da obra de restauração do Instituto Estadual de Educação Flores da Cunha, tendo em vista os parâmetros referidos no Parecer n.º n.º 18.837/21 e as manifestações técnicas acostadas aos autos.
2. Quanto aos serviços acrescidos por meio do aditamento proposto, o gestor deverá certificar que os pagamentos relativos à administração local da obra sejam associados à mensuração do que for efetivamente executado, não se admitindo o pagamento de valor fixo mensal.
3. Em relação à minuta contratual, recomenda-se a observância aos apontamentos feitos pela assessoria jurídica do órgão de origem, bem como o aperfeiçoamento da redação da cláusula que versa sobre o preço.

AUTOR: LOURENÇO FLORIANI ORLANDINI

Aprovado em 1º de dezembro de 2021.



Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO_.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Daniela Elguy Larratea

PGE / GAB-AA / 350432802

01/12/2021 16:38:40





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

INSTITUTO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO GENERAL FLORES DA CUNHA. OBRA DE RESTAURAÇÃO PARALISADA. CONTRATO DE EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO. ADITAMENTO CONTRATUAL. POSSIBILIDADE.

1. Não há óbices jurídicos à assinatura do termo aditivo ao termo de contrato referente à execução da obra de restauração do Instituto Estadual de Educação Flores da Cunha, tendo em vista os parâmetros referidos no Parecer n.º n.º 18.837/21 e as manifestações técnicas acostadas aos autos.
2. Quanto aos serviços acrescidos por meio do aditamento proposto, o gestor deverá certificar que os pagamentos relativos à administração local da obra sejam associados à mensuração do que for efetivamente executado, não se admitindo o pagamento de valor fixo mensal.
3. Em relação à minuta contratual, recomenda-se a observância aos apontamentos feitos pela assessoria jurídica do órgão de origem, bem como o aperfeiçoamento da redação da cláusula que versa sobre o preço.

Trata-se de processo administrativo eletrônico no qual se encontram encartados documentos relativos ao projeto de restauração integral do Instituto Estadual de Educação General Flores da Cunha.

Apresentadas pelo órgão consulente dúvidas jurídicas prejudiciais ao aditamento do Termo de Contrato de Obras e Serviços de Engenharia n.º 359/2018 CLC/DAD/SEDUC (fls. 2.765-2.773), foi expedido o Parecer PGE n.º 18.837/21 (fls.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

3.996-4.049), o qual restou assim ementado:

INSTITUTO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO GENERAL FLORES DA CUNHA. OBRA DE RESTAURAÇÃO PARALISADA. CONTRATO DE EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO. VIGÊNCIA ENCERRADA. ADITIVO CONTRATUAL. POSSIBILIDADE. CRITÉRIOS E PARÂMETROS PARA O ADITAMENTO DO CONTRATO E PARA A RETOMADA DA OBRA.

1. A empreitada por preço unitário e a empreitada por preço global são formas de execução indireta de obras previstas na Lei Federal n.º 8.666/93 que implicam a assunção da mesma obrigação pelo contratado, distinguindo-se em virtude do critério para a definição da remuneração do empreiteiro.
2. A opção pelo regime de execução é determinada pelo grau de precisão do projeto que se pretende executar ou pela possibilidade de modulação do serviço contratado.
3. A partir dos elementos constantes nos autos, não se recomenda a mudança do regime de execução para empreitada por preço global, ressalvando-se tal possibilidade mediante a apresentação de justificativa técnica que ateste elevado grau de precisão do projeto contratado.
4. Não se admite, em regra, a prorrogação ou a execução de obra após o término da vigência do pacto celebrado, devendo ser firmado eventual aditivo necessário em momento prévio ao vencimento do contrato.
5. Por força de circunstâncias atenuantes existentes no caso em análise, admite-se excepcionalmente o aditamento do contrato com a vigência expirada, desde que demonstrados o interesse público subjacente e a vantajosidade em se permanecer com a presente contratação, itens que deverão constar na justificativa exigida, nos termos do artigo 57, § 2º, da Lei Federal n.º 8.666/93.
6. Havendo decisão administrativa pela retomada da obra e pelo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

aditamento do contrato, deverá ser certificada a disponibilidade orçamentária e financeira, adequando-se o cronograma de execução à realidade financeira.

7. O método de limitação do preço global (MLPG) é adequado para apurar a existência de sobrepreço global em contratos já assinados, admitindo-se a compensação entre itens com sobrepreço com itens com subpreço.

8. Em caso de aditamento do contrato, o gestor deverá tomar as medidas necessárias para evitar que eventuais alterações quantitativas ou de cronograma provoquem a quebra do equilíbrio econômico-financeiro da avença e/ou a consolidação de sobrepreço global da obra.

Com o retorno dos autos à Secretaria da Educação, foi solicitada a liberação de recursos orçamentários no montante de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), conforme folhas 4.055-4057, e juntada correspondência remetida pela contratada (CONCREJATO ENGENHARIA), na qual levantava tópicos relativos à remobilização da obra (fls. 4.062-4.069).

Na sequência, o Chefe da Seção de Projetos de Prédios do Patrimônio Histórico da Secretaria de Obras Públicas analisou tecnicamente a correspondência enviada pela CONCREJATO (fls. 4.079-4.081). Sobreveio, então, nova manifestação da contratada (fls. 4.083-4.087), a qual, em conclusão, concordou com a retomada do contrato sem alteração do regime de execução, de preferência com realinhamento da planilha, reiterando a necessidade de reequilíbrio contratual com o pagamento integral ou parcial da administração dos primeiros 11 (onze) meses do contrato.

Nas folhas 4.090-4.092, foi respondido questionamento



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

interpretativo acerca do Parecer n.º 18.387/2021 pela Coordenadora Setorial da PGE junto à Secretaria da Educação, tendo sido ratificada a possibilidade de modificação dos preços unitários, observadas as condicionantes postas no precedente administrativo.

Posteriormente, servidor arquiteto da Secretaria de Obras manifestou-se novamente, em setembro de 2021, comunicando aos interessados que havia sido tomada decisão pela adoção da planilha orçamentária contratada, sem redistribuição de descontos (fl. 4.093). Contudo, em sentido oposto, foi juntada aos autos nova correspondência e anexos da CONCREJATO (fls. 4.101-4.137), trazendo proposta de realinhamento dos preços unitários, a qual foi remetida à Divisão de Orçamentos e Custos para apreciação dos pontos enumerados nas folhas 4.138-4.139.

Por fim, foi juntada derradeira manifestação da CONCREJATO nas folhas 4.237-4.278 e avaliação técnica pertinente da Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação (fls. 4.333-4.340).

Os autos foram instruídos ainda com: (a) minuta do Termo Aditivo ao Contrato, adequando o cronograma físico-financeiro à alteração feita nos valores unitários, prorrogando, ademais, o prazo para a execução da obra, para um total de 798 dias (fls. 4.351-4.353); (b) manifestação de concordância do Departamento Administrativo da Secretaria da Educação com a proposta de aditivo (fls. 4.357-4.360) e (c) certidões relativas à contratada (fls. 4.365-4.371).

A minuta do termo aditivo juntada nas folhas 4.374-4.376 foi apreciada, com recomendações, pela assessoria jurídica do órgão consulente (fls. 4.379-4.385).

Por se tratar de contratação de significativo valor e com alta



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

complexidade de questões relacionadas à sua execução, a Coordenadora Setorial da PGE junto à Secretaria da Educação sugeriu encaminhamento à Procuradoria-Geral do Estado, para análise e parecer jurídico quanto ao aditivo do contrato (fl. 4.385). Acolhida a manifestação da Coordenadora Setorial, a Secretária de Estado da Educação remeteu os autos à Procuradoria-Geral do Estado, solicitando prioridade na tramitação da demanda (fl. 4.387).

Com a chegada do processo eletrônico no Gabinete do Procurador-Geral do Estado, foi ele distribuído ao signatário para análise e parecer.

É o relatório.

1. Quando da primeira remessa do processo administrativo eletrônico à Procuradoria-Geral do Estado, foi exarado Parecer Jurídico que solucionava dúvidas prejudiciais ao aditamento da contratação em análise.

Na anterior manifestação deste signatário, em razão do substrato fático posto nos autos e o grau de precisão do projeto que se pretende executar, foi afastada a possibilidade de modificação do regime de execução da empreitada por preço unitário para empreitada por preço global. Além disso, diante do interesse da retomada do contrato pelo consulente, foi admitido, por força das circunstâncias atenuantes existentes no caso, o aditamento excepcional do contrato já com vigência expirada.

Postas essas premissas pelo Parecer jurídico, com o retorno dos autos ao consulente, foram reiniciadas as tratativas com a empresa contratada, tendo as partes debatido sobretudo acerca da necessidade de alteração ou não dos preços unitários frente ao sobrepreço constatado em alguns itens e sobre o acréscimo de serviços não previstos no contrato anterior.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Com efeito, da leitura do precedente administrativo prévio, fls. 4.041-42, vislumbra-se que, sem autorizar a modificação do regime de execução, **foram admitidas duas formas de lidar com os itens com sobrepreço**, reputando-se possível tanto a manutenção da planilha original, no caso de contrato com preço global adequado, quanto a retificação de itens com sobrepreço, com a redistribuição dos descontos dados a outros itens (então com subpreço):

No caso ora em análise, a Secretaria de Obras e Habitação atestou que o sobrepreço de alguns itens não importaria sobrepreço global da obra, afirmando a existência de um contrato com preço global adequado ao mercado, motivo pelo qual inclusive aventou a manutenção da planilha contratada (fl. 3.560)

(...)

Assim, se efetivamente consagrada tal situação, conclui-se ser defensável o entendimento, na linha exposta pela Comissão Técnica Fiscalizadora do contrato, da desnecessidade original da retificação da planilha orçamentária, caso o Gestor demonstre que, por meio de outras medidas (fiscalização, análise dos demais preços unitários, etc.), prevenirá a ocorrência de superfaturamento da obra, atento para que não se consolide sobrepreço global (fls. 3.587-3.592).

Veja-se, por outro lado, que a realização de aditivo para retificação de item com sobrepreço, hipótese que também foi aventada nesse processo administrativo, já foi determinada em situação semelhante pelo Tribunal de Contas do Estado, **tratando-se de medida lícita ao gestor para a retificação de preços mensurados de forma equivocada:**

(...)

Qualquer que fosse a solução escolhida pelo gestor, a qual



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

deveria ser adotada de forma justificada observando a vantajosidade para a Fazenda Pública, conforme bem expôs a Coordenadora Setorial (fl. 4.090), houve alerta de que justamente no momento de aditamento, quando pode vir a ocorrer a supressão ou a adição de novos itens, é que podem se consolidar distorções ao preço global:

Independentemente da estratégia de retificação ou não de preços unitários (que, em momento anterior, não se mostrava indispensável), a situação que ora se avizinha - possível aditamento contratual - demanda análise atenta do gestor público, pois é justamente no momento de alterações contratuais que pode vir a se consolidar superfaturamento global na obra.

O aumento quantitativo de itens que contenham sobrepreço ou a supressão de itens com subpreço podem acarretar o chamado jogo de planilha, conduta vedada na forma dos precedentes do TCU acima colacionados. Deve-se também evitar que, na elaboração ou na implantação do cronograma, haja preferência para a execução de itens que estejam com os valores distorcidos, o que, ao final, poderá ensejar o chamado jogo de cronograma, impactando no equilíbrio financeiro-econômico do contrato. Ambas práticas - jogo de planilha e jogo de cronograma - têm conceituação pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas:

(...)

No caso em análise, embora o corpo técnico dos órgãos envolvidos pareça ter oscilado quanto à alteração ou não do valor do preços unitários (vide folha 4.093), **a deliberação final foi no sentido de revisar os descontos previstos na planilha original.**

Essa decisão foi precedida de diligências que demonstram a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

preocupação do corpo técnico em garantir a manutenção do equilíbrio financeiro-econômico do contrato, como se depreende do despacho das folhas 4.138-39:

Tendo recebido a correspondência da contratada nº08/2021, que traz a proposta de realinhamento dos preços unitários da Planilha Contratual, adição de prazo e serviços e cronograma de obras, solicitamos à Divisão de Orçamentos e Custos que analise os documentos apresentados quanto:

- Compatibilidade da distribuição de descontos ofertados na Planilha Realinhada apresentada pela Contratada com a proposta de realinhamento feitas pelo DOC, **com particular atenção ao Preço Global contratado;**
- O ajuste necessário aos valores pagos quanto aos serviços já executados, tendo-se em vista a modificação dos preços unitários proposta.
- A presença de itens com 100% de desconto na Planilha Realinhada proposta que, em caso afirmativo, irá configurar Serviços a Suprimir, devendo ser tratado como tal nos procedimentos de aditivo;
- Se os valores indicados a acrescentar, referentes aos itens “Administração de Obra - 01.04.00” e “Limpeza Permanente da obra - 01.05.01” cuja unidade de medição é “mês”, são compatíveis aos 8 (oito) meses em que a execução da obra será estendida;
- **A coerência geral nos valores contidos nos documentos apresentados e as fórmulas para sua obtenção, valores unitários contratados e realinhados e Preço Global contratado.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Nesse momento, sublinha-se, por oportuno, que não compete a este órgão jurídico imiscuir-se nas razões técnicas e análises contábeis feitas pelos setores pertinentes, não sendo viável, até por ausência de qualificação para tanto, aferir a correção das planilhas e dos dados apresentados. De todo modo, são diversas as manifestações técnicas de servidores dos órgãos interessados declarando concordância com a readequação da planilha que procedeu à redistribuição dos descontos.

Em primeiro lugar, verifica-se a informação firmada por arquiteto lotado no Departamento de Obras Públicas (fl. 4.233), em 22 de outubro de 2021:

A planilha resultante da distribuição dos preços unitários garante a exata manutenção do preço global do contrato em R\$ 22.927.728,48 (preço ofertado pela Concrejato na licitação).

Apresentamos anexas ao Proa as folhas nº 4143 a 4170, a planilha orçamentária redistribuída a ser considerada na elaboração do termo aditivo que regulariza a distribuição adequada dos preços unitários, mantendo o preço global contratado. **Ficaram mantidas as características acordadas em abril de 2019. E conclui-se que está adequada para a formatação do aditivo.**

Em momento posterior, fls. 4.334-4.335, há relato feito por técnicos da Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação da ocorrência debate pelos interessados acerca das duas alternativas indicadas ao gestor pela PGE para enfrentar o sobrepreço de determinados itens em um contrato de empreitada por preço unitário que tenha preço global adequado ao mercado, tendo sido referido que, após a discussão,, deliberou-se que **a redistribuição dos descontos unitários consiste na melhor solução do ponto de vista do corpo técnico:**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Para tanto, foi feita consulta à Procuradoria Geral do Estado que, em parecer às folhas nº3993 à 4052, descartou alternativa de modificação anteriormente aventada do regime de contratação (de Preço Unitário para Empreitada por Preço Global), confirmou a inexistência de sobrepreço e indicou a manutenção da Planilha Orçamentária Contratada, indicando a possibilidade de redistribuição dos descontos ofertados aos preços unitários, desde que demonstrada vantagem à administração pública.

As alternativas mencionadas foram analisadas e discutidas (Ata anexa às folhas nº4279 à 4280) pela Contratada, Contratante e Fiscalização, que chegaram à conclusão de que a alternativa de redistribuição dos descontos unitários é a que melhor permite a plena execução, equaliza o equilíbrio econômico-financeiro, sana os vícios encontrados e melhora a transparência dos processos de fiscalização e dos futuros aditivos que venham a ser necessários, conforme justificativa solicitada pela Setorial-PGE/SEDUC à folha nº4091 do processo.

Com a redistribuição dos descontos nos preços unitários foi criada uma nova Planilha Orçamentária, constante às folhas nº4282 à 4298 do processo que será utilizada nos processos de medição e fatura. A fim de que o Preço Global Contratado permanecesse inalterado, fez-se mister a comparação entre a Planilha Orçamentária originalmente contratada e a nova Planilha Orçamentária redistribuída, no tocante aos serviços já executados e a executar, constante no processo às folhas nº4299 à 4313 e nº4314 à 4330 e nesta informação, de forma resumida, na Tabela 03, cuja análise demonstrou uma diferença de R\$ 29.941,05 a favor da contratada, valor esse que deverá ser ajustado e pago à



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

contratada em decorrência deste aditivo.

Percebe-se que a justificativa apresentada para a escolha feita pelo gestor guarda relação com preocupações que foram postas no Parecer anteriormente exarado, especialmente a necessidade de cuidadosa fiscalização dos quantitativos executados (fl. 4.046-47), a qual ganha maior relevância nas empreitadas realizadas por preço unitário.

Além disso, como se vê, à exceção dos serviços que foram acrescentados ao contrato original (os quais alcançam o montante de R\$ 477.687,82), a redistribuição dos descontos e retificação dos preços unitários não acarretou alteração do preço global, conforme exposto na folha 4.355:

Conforme informado pela Fiscalização Técnica do Contrato nas folhas 4333 a 4340, as alterações visam atender aos apontamentos do TCE (fls. 3222 a 3224) quanto ao valor unitário de alguns itens da Planilha Orçamentária vencedora do certame licitatório, ensejando a revisão da mesma, culminando em uma nova planilha com redistribuição dos valores dos Preços Unitários, bem como o aditivo de prazo de 258 dias, passando de 540 para 798 dias, e pagamento de serviços extras referente a Administração da Obra e Limpeza Permanente pelo período de 8 (oito) meses, conforme planilhas anexas nas folhas 4282 a 4298 com a redistribuição dos valores dos Preços Unitários, **sem alteração do valor contratual no valor de R\$ 22.927.728,47 (vinte e dois milhões, novecentos e vinte e sete mil, setecentos e vinte e oito reais e quarenta e sete centavos).**

De fato, desconsiderados os novos serviços acrescentados à avença pela minuta, a partir do cotejo entre o valor decorrente da redistribuição dos descontos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

com o constante no termo de contrato assinado em 2018 (fl. 2.765 - cláusula terceira), nota-se a manutenção do preço global.

Em relação ao valor de R\$ 29.941,05 (vinte e nove mil, novecentos e quarenta e um reais e cinco centavos), que se aponta como devido à CONTRATADA e que será pago na 11ª parcela, depreende-se, das informações técnicas contábeis anexadas, que se trata de diferença decorrente do recálculo de todo o cronograma financeiro, inclusive as medições já pagas, a partir da redistribuição dos descontos (fl. 4.358):

A fim de se manter o Preço Global Contratado inalterado, fez-se a comparação entre a Planilha Orçamentária originalmente contratada e a nova Planilha Orçamentária redistribuída, no tocante aos serviços já executados e a executar, (constante às folhas nº4299 a 4313 e 4314 a 4330) **se apurou uma diferença de R\$ 29.941,05 a favor da contratada, já acrescido na 11ª parcela do cronograma físico financeiro.**

De todo modo, uma vez que foi mantido o preço global do contrato, compreende-se que a diferença em favor da contratada em relação às medições já pagas deverá ser compensada por provável redução das medições posteriores, tratando-se de consequência do recálculo de alguns itens unitários que já tiveram medição atestada.

Frisa-se, no ponto, que a antecipação das despesas mais caras que se faz depreender pelo valor a pagar decorrente do recálculo das medições anteriores não conduz à conclusão que a retificação dos preços tenha implicado, até o momento, na prática de *jogo de cronograma*, principalmente porque a diferença em questão (R\$ 29.941,05) é irrisória quando comparada ao valor que já lhe foi liberado (R\$



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

2.054.309,50), correspondendo a cerca de 1,5% do montante adimplido.

Assim, especificamente quanto à redistribuição dos descontos e à retificação dos itens unitários com sobrepreço, considerando que a decisão do gestor encontra-se fundamentada em critérios técnicos que atestam que a modificação preserva o preço global da avença e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, **não se apontam óbices jurídicos ao aditamento contratual.**

Resta o alerta ao gestor, contudo, que, caso se façam necessários novos aditamentos, deverá proceder à cautelosa verificação da permanência desses fatores, evitando o desvirtuamento do preço global que venceu o certame licitatório, de acordo com os parâmetros já referidos no Parecer anterior.

2. O segundo aspecto a desafiar análise jurídica refere-se ao acréscimo de novos itens ao contrato, serviços *extraordinários* de Administração da Obra e Limpeza Permanente, os quais se fariam devidos, na visão da contratada, por conta da prorrogação do prazo de execução contratual.

A justificativa do pleito da empresa consta na folha 4.102:

Para a conclusão da obra, será necessário prorrogar nosso contrato em mais 08 (oito) meses de prazo de obra além do prazo contratual em aberto. Para tanto, solicitamos aditar ao contrato, o valor da administração local e da limpeza mensal de obra **relativa a esse período à prorrogar**, valores estes já avaliados e aprovados pela SOP. Anexamos a memória de cálculo da administração mensal e limpeza da obra proporcional ao valor da planilha contratual aprovados em correspondências anteriores e já inserido no cronograma. **O valor da administração é de R\$ 391.817,62 e de limpeza é de R\$ 85.870,21, o**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

que totaliza o montante de R\$ 477.687,83 (quatrocentos e setenta e sete mil seiscentos e oitenta e sete reais e oitenta e três centavos), valores esses a Po, faltando posteriormente aplicar os índices de reajuste.

Especificamente sobre essa despesa, os órgãos estaduais **concordaram com a sua inclusão no contrato**, pois ela decorre do atraso da obra que teve algumas condutas estatais como causas, como se pode ver de trechos de manifestações de servidores estaduais transcritas a seguir:

5. Quanto a **Administração de Obra**, na qual se inclui o item Vigilância de Obra:

a. Conforme determinação do TCE não é permitido o pagamento da Administração de Obra em valor mensal desatrelado à produção;

b. Entretanto, como o Estado possui responsabilidade considerável nos atrasos ocorrido na execução da obra, concordamos com o aditivo de 8 (oito) meses no item “Administração de Obra” incluindo-se aí a vigilância;

(...)

8. Quanto a **limpeza da obra** esse item é medido conforme executado, visto tratar-se de empreitada por preço unitário, sendo medido conforme os serviços executados 7,74% do total previsto em planilha. Consonante ao entendimento sobre o item Administração de Obra somos favoráveis a adição de 8 (oito) meses ao item 1.05.01-Limpeza Permanente da Obra. (fl. 4.080).

(...)

Os serviços extras apresentam valor de R\$ 447.687,82 (quatrocentos e setenta e sete mil, seiscentos e oitenta e sete reais e oitenta e dois centavos), com solicitação também de acréscimo de prazo contratual,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

com os correspondentes valores de Administração da Obra e Limpeza Permanente. Por fim, a Fiscalização sugere em sua análise técnica que seja autorizado o aditivo com a reformulação dos itens elencados no presente processo. Considera justa a dilatação de prazo de execução e dos valores correspondentes aos serviços solicitados visto que a administração pública deu causa aos atrasos de execução ocorridos até o momento, tanto pela insegurança na medição pelos equívocos nos preços unitários que basearam a licitação (causa essa compartilhada com a Contratada) como também aos atrasos nos pagamentos dos serviços executados e medidos, tendo algumas etapas excedido em mais de 90 dias o prazo limite contratual para o pagamento das faturas. (fl. 4.358)

De fato, não se diverge que, quando houver prorrogação de prazos contratuais que tiver sido causada por conduta da contratante, deve-se assegurar ao contratado o equilíbrio econômico-financeiro da avença, garantia que se depreende do § 1º do artigo 57 da Lei Federal n.º 8.666/93, remunerando-o pelos custos adicionais que terá em decorrência da prorrogação:

Art. 57. (...)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, **mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro**, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

- I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;
- II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

A alteração proposta, por outro lado, como bem apontado pela assessoria jurídica do órgão de origem (fl. 4.383), está dentro dos limites previstos nos §§ 1º e 2º do artigo 65 da citada Lei de Licitações. **Logo, não há óbice no acréscimo desses serviços por meio do aditamento contratual.**

Todavia, cabe sublinhar que os serviços incluídos pelo aditivo (vigilância, limpeza, administração) estão abarcados no que o Tribunal de Contas da União conceitua como “administração local da obra”, como se vê de trecho de publicação da referida Corte:

A administração local também é um componente do custo direto da obra e compreende a estrutura administrativa de condução e apoio à execução da construção, composta de pessoal de direção técnica, pessoal de escritório e de segurança (vigias, porteiros, seguranças etc.) bem como, materiais de consumo, equipamentos de escritório e de fiscalização.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Vale comentar que despesas relativas à administração local de obras, pelo fato de poderem ser quantificadas e discriminadas por meio de contabilização de seus componentes, devem constar na planilha orçamentária da respectiva obra como custo direto. A mesma afirmativa pode ser realizada para despesas de mobilização/desmobilização e de instalação e manutenção de canteiro. Essa prática vem sendo recomendada pelo TCU e visa a maior transparência na elaboração do orçamento da obra.

(Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas / Tribunal de Contas da União, Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste. – Brasília : TCU, 2014., acesso em https://portal.tcu.gov.br/data/files/BF/21/7F/EE/965EC710D79E7EB7F18818A8/Orientacoes_elaboracao_planilhas_orcamentarias_obras_publicas.PDF)

Tratando-se de despesas dessa natureza, cabe orientar o gestor para que os pagamentos não sejam dissociados do cumprimento do cronograma físico-financeiro do contrato, conforme enunciado de jurisprudência selecionada pelo Tribunal de Contas da União:

Não cabe, em orçamento de obras públicas, a adoção de valor mensal fixo a título de administração local, dissociado do cumprimento do cronograma físico-financeiro, uma vez que os respectivos itens de despesas são quantificáveis, devendo ser discriminados em planilha orçamentaria, com pagamento associado à mensuração do que foi efetivamente executado, segundo os boletins de medição de obra.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Na decisão que originou o enunciado transcrito acima (Acórdão 2440/2014 - Plenário), foi refutada, pela Corte de Contas, a possibilidade de remuneração da administração local da obra por meio de valor fixo, mesmo nos casos em que a prorrogação dos prazos contratuais tiver sido causada pela Administração Pública:

43. Nesse sentido, considero que o pleito da AGU de se permitir que sejam efetuados pagamentos mensais fixos completamente dissociados do cronograma físico-financeiro da obra carece de embasamento teórico.

44. A possibilidade de eventual paralisação da obra por motivos de força maior, caso fortuito, fato príncipe ou por culpa da administração não justifica a adoção de tal procedimento. Nesses casos, a própria Lei n. 8.666/1993, art. 65, § 6º, prevê que a manutenção do equilíbrio econômico da contratação é garantida pela pactuação de termo aditivo, consoante se observa da transcrição a seguir.

(...)

46. Ademais, admitindo-se a adoção, no orçamento das obras públicas, de valor mensal fixo à título de administração local, dissociado de cumprimento do cronograma físico-financeiro, há sério risco de ocorrência de pagamento antecipado que constitui irregularidade rechaçada por esta Corte de Contas, caso esse valor mensal fixo seja superior ao efetivamente gasto pela empresa contratada com administração local no período em questão.

47. Comprovada a adequabilidade de se atrelar o pagamento dos itens da administração local ao cumprimento do cronograma físico-financeiro,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

tenho ainda algumas considerações a fazer, quanto à diferença da forma com que esse pagamento será efetuada, conforme o regime de execução, por empreitada por preço global ou por custo unitário.

48. Na empreitada por preço global, o pagamento deve ser efetuado após a conclusão dos serviços ou etapas definidos em cronograma físico-financeiro. Tem-se, portanto, que há gastos com administração local associados à implementação das fundações, da estrutura, da concretagem da laje, da finalização da cobertura, do revestimento, da pintura, dentre outras etapas.

49. Na empreitada por preço unitário, por outro lado, o pagamento da administração local deve estar atrelado às despesas incorridas para que as unidades dos quantitativos previstos fossem efetivamente executadas (metros cúbicos escavados para as fundações, metros quadrados de paredes levantadas ou de pisos assentados etc.).

Ainda nesse sentido, em recente julgado (Acórdão 845/2021 do Plenário), o Tribunal de Contas declarou, com base no voto do Ministro Relator João Augusto Ribeiro Nardes, que o *pagamento de verba de “administração local” em descompasso ao andamento dos demais serviços contratados configura liquidação irregular de despesas, em afronta aos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964.*

Logo, orienta-se o gestor para que certifique a não-adoção, no aditamento contratual proposto, de valor mensal fixo a título da administração local da obra.

3. Em relação ao prazo contratual, são pertinentes as sugestões da assessoria jurídica do órgão de origem, que ora se transcrevem:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Assim sendo, entende-se pela viabilidade jurídica do aditivo contratual em tela, em caráter excepcional, de modo a preservar o interesse público subjacente ora envolvido na conclusão dessa obra, a qual se encontra paralisada há muito tempo e em processo de deterioração patrimonial, mormente considerando a importância histórica e cultural do prédio tombado do Instituto Estadual de Educação General Flores da Cunha, em Porto Alegre, além de garantir que esse bem possa ser novamente destinado a atividades educacionais, bem como a vantagem constatada em se manter esse contrato com a empresa em questão, devendo, para tanto, ser incluída no instrumento cláusula que preveja a prorrogação da vigência contratual pelo saldo do prazo de execução previsto originalmente.

Isso porque o contrato original possuía um prazo de vigência de 540 dias, sendo que desde o recebimento pela empresa da Ordem de Início dos Serviços em 09/10/2018 já se passaram mais de 1100 dias, revelando-se que a prorrogação da vigência do prazo não seria suficiente, já que o total do prazo de vigência equivalendo ao da execução ficaria em 798 dias.

Desse modo, sugere-se que seja incluído dois prazos na minuta do aditivo, um de execução e outro de vigência, sendo que o de execução refletiria exatamente o que consta na minuta técnica da SOP, ao passo que o da vigência incluiria todo esse período paralisado mais o que faltaria para conclusão da obra, acrescido de mais 90 dias para plena conclusão de todas as obrigações contratuais, especialmente considerando as etapas finais para as emissões dos Termos de Recebimento Provisório e Definitivo.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Nota-se que as ponderações do órgão estão em consonância com o disposto no Parecer n.º 17.957/2019, de lavra da Procuradora do Estado Fernanda Foernges Mentz, que diferencia os prazos de vigência do contrato e de execução da obra:

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. CONTRATOS POR ESCOPO. ART. 57 DA LEI Nº 8.666/93. OBRAS EM ESCOLAS ESTADUAIS. PRAZO DE VIGÊNCIA. PRAZO DE EXECUÇÃO. PREVISÃO. PRORROGAÇÃO. ANÁLISE QUANTO À NECESSIDADE DE TERMO ADITIVO. EXCEÇÕES. PRECEDENTES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. INVIABILIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO QUALITATIVA E QUANTITATIVA APÓS EXPIRAÇÃO DA VIGÊNCIA DO CONTRATO.

1. Os contratos por escopo são aqueles regidos pelo art. 57 da Lei nº 8.666/93 e caracterizam-se pelo fato de a sua consumação ocorrer com a entrega do objeto contratado, não configurando o prazo como um elemento essencial, mas, sim, de controle, garantidor de maior eficiência e celeridade no atingimento do interesse público.

2. O entendimento atual do Tribunal de Contas da União e da Advocacia-Geral da União diferencia o prazo de execução do prazo de vigência do contrato. Assim, o prazo de execução da obra deve ser entendido como aquele necessário para a conclusão do objeto contratado. Já o prazo de vigência, é aquele dentro do qual o negócio jurídico administrativo está apto a produzir efeitos. Ambos devem observar o prazo dos créditos orçamentários.

3. Mesmo nos contratos por escopo, havendo necessidade de prorrogação do prazo contratual, deverá ser confeccionado o respectivo termo aditivo antes da expiração do prazo inicialmente previsto, considerando que, em tese, não é admitida juridicamente a prorrogação ou a execução da obra após o término da respectiva vigência.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

4. Entretanto, a inobservância da prorrogação dentro do prazo de vigência do instrumento deverá ser sopesada sob a ótica do interesse público. Não é admissível prejudicar os beneficiários de determinada obra pública em razão da inércia do agente público responsável pela formalização do aditamento em tempo hábil.

5. A paralisação de obras afeta somente o controle cronograma de execução da obra e, assim, não pode ser utilizada como mecanismo para evitar o transcurso do prazo de vigência contratual a fim de evitar a extinção do instrumento.

6. A jurisprudência administrativa da Procuradoria-Geral do Estado é no sentido da impossibilidade da realização de aditivo para compatibilização qualitativa ou quantitativa da obra, após expirada a vigência do instrumento contratual.

Dessa forma, entende-se pertinente a sugestão de previsão de inclusão de prazo de vigência da avença, diferenciando-se do prazo de execução da obra, quando do aditamento do contrato.

4. Em relação aos termos da minuta contratual, além de haver concordância com os apontamentos feitos pela assessoria jurídica do órgão de origem na folha 4.384, entende-se necessário o aperfeiçoamento da cláusula “do preço”, *in verbis* (fl. 4.374):

CLÁUSULA TARCEIRA – DO PREÇO

O preço global a ser pago pelo CONTRATANTE, referente à execução dos serviços contratados por meio deste instrumento é de R\$ 22.927.728,47 (vinte e dois milhões, novecentos e vinte e sete mil, setecentos e vinte e oito reais e quarenta e sete centavos), com ônus para o Estado para serviços extras no valor R\$ 477.687,82 (quatrocentos e setenta e sete mil, seiscentos e oitenta e sete reais e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

oitenta e dois centavos), com redistribuição dos descontos dos preços unitários, no valor de R\$ 29.941,05 (vinte e nove mil, novecentos e quarenta e um reais e cinco centavos), a ser paga na 11.^a parcela, permanecendo inalterado o valor contratual, com alteração do cronograma físico – financeiro, conforme quadro abaixo.

Há, primeiramente, erro de digitação no título da cláusula, o que deve ser corrigido.

Por outro lado, a redação proposta é confusa ao fixar preço global que não considera, no montante total, o valor dos serviços extras incluídos por meio do aditivo. Entende-se que a cláusula deverá deixar claro que o preço global a ser pago pelo CONTRATANTE passa a ser o valor original somado aos serviços extraordinários acrescidos pelo aditamento. Também é recomendável que se faça diferenciação que o montante de R\$ 29.941,05 decorre apenas da redistribuição dos descontos, não causando incremento no preço global, diferentemente dos serviços extraordinários ora incluídos.

Ainda, alguns aspectos relevantes relativos à justeza do valor foram suprimidos da cláusula nova, o que se reputa indevido.

Dito isso, sugere-se a seguinte redação:

CLÁUSULA TERCEIRA – DO PREÇO

3.1 O preço global a ser pago pelo CONTRATANTE referente à execução dos serviços contratados por meio deste instrumento passa a ser de R\$ _____ (_____), que corresponde aos R\$ 22.927.728,47 (vinte e dois milhões,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

novecentos e vinte e sete mil, setecentos e vinte e oito reais e quarenta e sete centavos) constante da proposta vencedora da licitação, acrescidos dos serviços extras incluídos por meio do 1º Termo Aditivo ao Termo de Contrato, no valor de R\$ 477.687,82 (quatrocentos e setenta e sete mil, seiscentos e oitenta e sete reais e oitenta e dois centavos).

3.2 Em decorrência do que consta no PROA 18/1900-0004983-2 e da prorrogação do prazo contratual, foram redistribuídos descontos de preços unitários, acarretando alteração no cronograma físico-financeiro da obra (conforme quadro abaixo) e no valor a ser pago na 11ª parcela, sem que tenha havido, para além dos serviços extraordinários acrescentados, alteração do preço global contratado.

3.3 O preço fixado é entendido como preço justo e suficiente para total execução do presente objeto, conforme cronograma físico-financeiro.

Por fim, deverão ser certificadas as validades das certidões e documentos juntados, destacando-se que a certidão da folha 4.365 encontra-se expirada.

5. Ante o exposto, conclui-se que:

a) não há óbices jurídicos à assinatura do termo aditivo ao contrato referente à execução da obra de restauração do Instituto Estadual de Educação Flores da Cunha, tendo em vista os parâmetros referidos no Parecer n.º n.º 18.837/21 e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

as manifestações técnicas acostadas aos autos;

b) quanto aos serviços acrescidos por meio do aditamento proposto, o gestor deverá certificar que os pagamentos relativos à administração local da obra sejam associados à mensuração do que for efetivamente executado, não se admitindo o pagamento de valor fixo mensal;

c) quanto à minuta contratual, recomenda-se a observância aos apontamentos feitos pela assessoria jurídica do órgão de origem, bem como o aperfeiçoamento da redação da cláusula que versa sobre o preço, nos termos deste parecer.

Por fim, cumpre registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de cancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

Contudo, à consideração superior.

Porto Alegre, 30 de novembro de 2021.

Laurenço Floriani Orlandini,
Procurador do Estado.

Processo Administrativo Eletrônico nº 18/1900-0004983-2



Nome do arquivo: 0.2968108862815523.tmp

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Lourenco Floriani Orlandini	30/11/2021 21:11:34 GMT-03:00	00731666003	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 18/1900-0004983-2

PARECER JURÍDICO

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria do Procurador do Estado **LOURENÇO FLORIANI ORLANDINI**, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DA EDUCAÇÃO**.

Restitua-se à Procuradoria Setorial junto à Secretaria da Educação.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.



Nome do arquivo: 0.21244880163767144.tmp

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	01/12/2021 16:27:29 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.