



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SANEAMENTO E INFRAESTRUTURA

PARECER N° 202-A/2019
PROCESSO N° 050/2019-SESAN/PMA
REQUERENTE: DAFIN/SESAN
ASSUNTO: UTILIZAÇÃO DE SALDO ORÇAMENTÁRIO – CONTRATO N° 011/2019

I- DO PLEITO:

Veio à análise deste Departamento Jurídico para emissão de parecer, o processo em epígrafe, que versa sobre a utilização de todo o saldo orçamentário no ano corrente, da verba disponibilizada no contrato de adesão n° 011/2019.SESAN/PMA, firmado com a empresa **WL RODRIGUES COM DE ALIMENTOS EIRELI**, e que tem por objeto contratual a aquisição de gêneros alimentícios em geral, destinados a suprir as necessidades básicas da SESAN, de forma parcelada, conforme planilha demonstrada no termo de referência, que faz parte do contrato como anexo.

II- DA ANÁLISE:

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são as leis que regulam o planejamento e o orçamento dos entes públicos federais, estaduais e municipais, segundo o artigo 165 da CF/1988, e, a Lei n° 8666/93, as normas para licitação e contratos da Administração Pública.

Desnecessário ressaltar a importância do sistema de planejamento governamental e, mais ainda, da lei orçamentária que nele se insere, já reconhecida como a mais importante após a Constituição, pois nela se define o que vai ser feito com o dinheiro público.

E não é demais enfatizar a necessidade de que se lute para aproximar cada vez mais o que consta do orçamento com os desejos da população, tornando-o uma peça que efetivamente reflita, de forma democrática e transparente, o que se pretende fazer com os recursos que todos entregamos para o Estado.

Mais ainda, é fundamental que se cumpra o que nele foi aprovado, sendo este um aspecto de suma relevância, e para o qual o ordenamento jurídico ainda não tem dado uma resposta satisfatória.

É antigo o debate no âmbito do Direito Financeiro sobre a “natureza jurídica” da lei orçamentária e seu caráter “autorizativo” ou “impositivo”. Com a aprovação da lei



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SANEAMENTO E INFRAESTRUTURA

13.332, de 1º de setembro de 2016, gerou polêmica ao alterar dispositivo do orçamento federal em vigor (LOA 2016, Lei 13.255, de 14.1.2016), dando margem a interpretações equivocadas a respeito de um tema que vale a pena esclarecer e trazer para o debate: o da flexibilidade orçamentária.

Sendo a lei orçamentária uma previsão de arrecadação e definição dos gastos que ocorrerão no exercício financeiro subsequente, torna-se evidente que seu cumprimento não tem como se realizar de modo absolutamente fiel, sendo natural e compreensível que o orçamento executado não será idêntico ao que foi aprovado. São muitas as intercorrências havidas desde as previsões que são feitas para a elaboração da peça orçamentária até o final de sua execução. Várias as alterações nos fatos econômicos e sociais, nem sempre previsíveis e mensuráveis, exigem mecanismos que permitam ajustes ao longo da execução orçamentária.

Daí porque existem os instrumentos de flexibilidade orçamentária, com a finalidade de viabilizar alterações que se mostrem necessárias no orçamento. A grande questão que se coloca é justamente a dimensão que se deve dar ao uso desses instrumentos.

Dentre outros, vale destacar alguns, mais utilizados e representativos.

Os principais instrumentos de flexibilidade destinados a alterar dotações previstas no orçamento aprovado são os *créditos adicionais*, previstos nos artigos 40 a 46 da Lei 4.320, de 1964. Há três tipos: os suplementares, os especiais e os extraordinários. Os créditos suplementares são abertos para o reforço de dotações que se mostraram insuficientes, os especiais atendem a despesas que não tinham dotação orçamentária específica, e os extraordinários são admitidos para despesas imprevisíveis e urgentes, conforme dispõe o artigo 167, §3º, da Constituição. Para cada uma dessas modalidades há diferentes procedimentos legislativos de aprovação.

Por outro lado, considerando que o contrato sob análise tem sua vigência de doze (12) meses (de 17.07.2019 a 17.07.2020) e condições de fornecimento de alimentos perecíveis previstos para esse período (cláusula quarta) cumpre análise também sob o viés da Lei nº 8666/93.

A alteração do contrato administrativo é o reflexo jurídico da sobreposição do interesse público sobre o privado, contudo as alterações nas cláusulas contratuais não dependem tão somente do livre-arbítrio da Administração, elas precisam ser justificadas pela ocorrência de situações de fato ou de direito que comprovem a necessidade da mudança.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SANEAMENTO E INFRAESTRUTURA

Para tanto, os atos administrativos necessitam ser pautados nos princípios expressos no art. 37 da CF/88, que prescreve que a Administração Pública Direta e Indireta deverá observar o princípio da legalidade, devendo fazer apenas o que a lei permitir. Isso se deve porque a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei, ou seja, é a submissão do Estado à lei, sendo que suas atividades serão desenvolvidas em conformidade dos preceitos legais preestabelecidos, além de observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, publicidade e eficiência.

O artigo 58, I da Lei 8666/93 confere à Administração a prerrogativa de alterar seus contratos. Tal prerrogativa é justificada pelo dever atribuído a esta de bem tutelar o interesse público, cabendo-lhe, pois, em face de determinadas circunstâncias, realizar as necessárias adequações do contrato firmado.

Considerando-se que o pedido do DAFIN/SESAN, está embasado no “(...) aumento considerável nas quantidades de refeições (quentinhas) feitas na Usina de Asfalto, tais refeições são distribuídas aos servidores da área operacional que estão trabalhando em escalas ininterruptas na manutenção das vias públicas em serviços de recapeamento, pavimentação e tapa buraco (...)”, tem-se que pedido refere-se em alteração quantitativa do contrato.

E, por alteração quantitativa entende-se aquelas que aumentam ou diminuem a quantidade contratada e, estas alterações quantitativas ocorrem quando existe a necessidade de adequar a dimensão do objeto, às novas demandas decorrentes do interesse público e limitadas a 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato para acréscimos e supressões.

Porém, o pedido refere-se ao uso antecipado da verba contratual, ou seja, o fornecimento dos alimentos perecíveis que deveria ser realizado no período de doze (12) meses, seu saldo deverá ser todo fornecido até dezembro/2019, gerando assim, o uso de todo o saldo orçamentário no ano corrente.

Prevê o artigo 65 da Lei nº 8666/93, as justificativas para alteração contratual.

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:



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SANEAMENTO E INFRAESTRUTURA

- 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) (VETADO).~~

(Revogado)

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 conseqüências 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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 10 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.~~

(Revogado)

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

I - (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 30 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 § 10 deste artigo.

§ 40 No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

§ 50 Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SANEAMENTO E INFRAESTRUTURA

§ 6o Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

§ 7o (VETADO)

§ 8o A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

Ante o exposto, pode-se – à princípio - e, tendo por fundamento a ocorrência de fato fortuito e força maior combinado com a primazia do interesse público buscado, proceder conforme requerido pelo DAFIN/SESAN.

Por derradeiro, cumpre salientar que o presente parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando o Administrador na sua decisão de mérito, conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal – STF no Mandado de Segurança nº 24.078 (Rel. Min. Carlos Velloso).

É o parecer, s.m.j.