

princípio, um limite percentual fixo, mas o limite seria a preservação da solução ("E") identificada para resolver o problema (necessidade). Assim, haveria extrapolação do limite sempre que a alteração implicasse nova solução e, por decorrência, novo objeto. Entretanto, para o TCU, o limite é de até 25%, conforme consta da Decisão nº 215/1999 Plenário. A alteração contratual unilateral deve ser devidamente justificada, e os fundamentos são, basicamente, dois: (a) mudança superveniente ocorrida em relação à necessidade da Administração que ensejou o processo de contratação ou (b) necessidade de alteração do próprio "E". Em outras palavras, ou é o problema (necessidade) que se alterou, ou é a solução para o problema ("E") que precisa mudar. No primeiro caso (a), pode acontecer que, em razão de uma situação fática superveniente, haja uma alteração na configuração da necessidade, ou seja, o problema se altera e, por força disso, a solução definida para resolver o problema se torna inadequada nos termos inicialmente fixados. Portanto, é preciso alterar o encargo "para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado", utilizando os exatos termos do inc. I do art. 58 da Lei nº 8.666/93. No segundo caso (b), a necessidade permanece a mesma, ou seja, o problema não se altera, apenas a solução definida para o problema é alterada. Quem sofrerá alteração é o "E". A alteração do "E" pode ocorrer, basicamente, por duas razões: (a) a solução tal como definida se revelou inadequada ou (b) novas condições de mercado tornaram inaplicável ou desvantajosa a manutenção da solução contratada. Seja qual for o motivo, a alteração não pode desnaturar a solução ("E"), sob pena de ser reputada ilegal. Na hipótese (a), pode haver a responsabilização do agente que definiu a solução. (Renato Geraldo Mendes (coord) - Lei de Licitações e Contratos Anotada, Zênite, 9ª ed., pág. 1166)

69. A análise tanto da solução adotada pelo órgão como do problema identificado na fase interna do procedimento licitatório diz respeito a questões técnicas ligadas ao mérito e à motivação dos atos administrativos praticados. Compete a este órgão consultivo tão-somente orientar para **que as modificações quantitativas e qualitativas não desnaturem a solução originalmente pretendida pela Administração.**

70. Assim, o órgão deverá observar que somente serão possíveis alterações no projeto que mantenham as linhas gerais daquilo que foi inicialmente definido nos Estudos Preliminares, conforme o conteúdo do documento de formalização da demanda. Consequentemente, o órgão está ciente de que a substituição da solução declarada viável ou do objeto da demanda a ser atendida implicam a necessidade de nova contratação por meio de novo processo licitatório.

71. Recomenda-se ao gestor, portanto, certificar que a alteração proposta não desnaturará ou transfigurará o objeto pactuado.

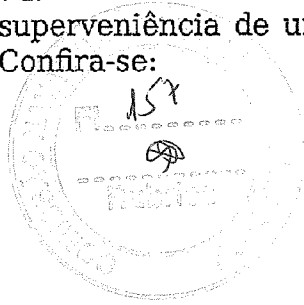
c) Da justificativa. Natureza superveniente do fato ensejador da alteração.

72. O dever de apresentar os motivos para a alteração do contrato decorre do art. 124 da Lei nº 14.133/21 (art. 65 da Lei nº 8.666/93):

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

a) Atentar que a **justificativa da necessidade deve ser fornecida pela unidade requisitante da contratação.**

74. A modificação contratual é medida excepcional e deve ter como pressuposto a superveniência de um fato imprevisível que gerou a necessidade de promover a alteração. Confira-se:



"g) adote, quando da celebração de termos de aditamento ao contrato, procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser fundamentadas em pesquisas de preços ou estudos técnicos pertinentes, bem assim caracterizar a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações."

(Acórdão 2.727/2008-TCU-1ª Câmara)

75. Sobre o tema, transcreve-se lição de Marçal Justen Filho:

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. Tal como anotado (...), a contratação é antecedida de um procedimento destinado a apurar a forma mais adequada de atendimento aos interesses fundamentais. Procedimento conduz à definição do objeto licitado e à determinação das regras do futuro. 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 de sua competência discricionária. (...) 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 que adotam." (grifos acrescentados)

(Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª edição, São Paulo: Dialética, 2005, pp.537/538).

76. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União apresenta, por seu turno, parâmetros similares, como se depreende do seguinte julgado:

12. Quanto aos **acréscimos dos serviços contratados**, embora justificado e dentro do limite legal, o que se apontou foi a ausência de detalhamento necessário para que comprove que a nova situação não poderia ser constatada na época da contratação.

13. É que a justificativa para a realização do aditivo foi o início da utilização das instalações do prédio Sede II, no entanto, não se atendeu a recomendação da Procuradoria Federal de que fossem "aduzidos esclarecimentos às aludidas justificativas, destacando os motivos supervenientes que justificam a alteração contratual e esclarecendo porque esses motivos não foram conhecidos ou previstos ao tempo da contratação e que as alterações no objeto com o acréscimo dos serviços previstos não seriam alterações substanciais nem violariam os princípios da licitação e da isonomia", com fundamento no entendimento doutrinário esposado por Marçal Justen Filho.

14. É esse também o posicionamento predominante nesta Corte, conforme exposto no voto condutor do Acórdão 3053/2016-TCU-Plenário:

" (...) é pacífica a jurisprudência do TCU no sentido de que as alterações do objeto licitado deveriam ser precedidas de procedimento administrativo no qual ficasse adequadamente registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, que deveriam ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deveria restar caracterizada a **natureza superveniente, em relação ao momento da licitação**, dos fatos ensejadores das alterações. Nesse sentido, cito os Acórdãos Plenários 2.161/2011, 517/2011, 1.597/2010, 2.588/2010, 2.032/2009, 2.053/2015 e 2.714/2015. (...) "(grifos acrescidos) (Acórdão n. 1134/2017 - Plenário, Rel. Augusto Sherman)

"...cuide para que as alterações contratuais previstas no artigo 65, inciso I, alínea "b", da Lei nº 8.666/93 sejam realizadas tão-somente **quando justificadas por fatos supervenientes ao contrato**, de modo a evitar a fuga da modalidade licitatória adequada ao volume das contratações". (grifos acrescidos)

(Decisão nº 288/1996 - Plenário - Processo nº TC-004.915/95-0)

77. A propósito, encerrada auditoria ampla retratada no Acórdão nº 1.793/2011 - Plenário, o Tribunal de Contas da União emitiu determinação abrangente ao SLTI/MPOG, para orientação a todos os órgãos e entidades da administração pública federal, na qualidade de órgão central do SISG, a saber:

9.2. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) que:

(...)

9.2.2. orientando os órgãos integrantes do Sisg:

(...)

9.2.2.2. a executarem adequadamente o processo de planejamento de suas contratações a fim de bem estimado os quantitativos de bens e serviços a ser contratados, evitando a necessidade de firmar aditivos com acréscimo de valor em prazo exíguo, baseado no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993;

78. Tal determinação deixa claro que as falhas de planejamento constituem problema relevante na administração pública federal. Daí a preocupação redobrada em demandar justificativa expressa e objetiva para as propostas de modificação contratual, para que não mascarem erros do próprio órgão público, mas, ao contrário, reflitam necessidades supervenientes e impassíveis de previsão.

79. Igual entendimento colhe-se do já citado Parecer n. 00237/2021//CONJUR-MD/CGU/AGU:

O ensinamento advindo da doutrina de Jessé Torres Pereira Junior, orienta que "as modificações qualitativas e quantitativas no objeto de um contrato público constituem excepcionalidade a ser cabalmente justificada diante de fatos supervenientes à contratação" (in Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 653). Por outras palavras, a faculdade contida no art. 65 da Lei nº 8.666/93 somente deverá ser invocada quando as alterações na modalidade ou quantidade da prestação contratada forem decorrentes de



Contas da União, no Acórdão 554/2005-Plenário, recomenda que a execução de item do objeto do contrato em quantidade superior à prevista no orçamento da licitação deve ser previamente autorizada por meio de termo aditivo contratual, e que o mesmo deverá "ser antecedido de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem assim caracterizar a natureza superveniente em relação ao momento da licitação, e também "ter seu conteúdo resumido publicado, nos termos do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93".

Então, para as alterações os autos devem estar instruídos com a demonstração dos motivos e da necessidade, posteriores à contratação e, também, com os elementos técnicos pertinentes, nos quais se sustentam e, na justificativa da Administração deve estar assegurada a pertinência entre os serviços originariamente contratados e aqueles alterados. Além disso, não pode haver sobrepreço e a justificativa deverá ser apta a demonstrar tecnicamente a superveniência do fato ensejador da alteração contratual, em observância a citada recomendação da Corte de Contas.

Importante atentar que qualquer aditivo nos contratos para alterações com fundamento no art. 65, da Lei 8.666/93, deve ser autorizada pela autoridade competente para a contratação; exige a demonstração da vigência e da ocorrência de um fato superveniente à contratação, ensejador da(s) alteração(ões); e, deve visar a prevalência do interesse público em tempo suficiente para atender satisfatoriamente a necessidade da administração.

(PARECER n. 00237/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU - NUP: 60585.003183/2019-31)

80. No mesmo sentido é o Parecer n. 00181/2018/CONJUR-ME/CGU/AGU, emitido no âmbito da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Esporte:

11. Vê-se, portanto, que as modificações qualitativas ou quantitativas no objeto de um contrato público constituem excepcionalidade a ser cabalmente justificada diante de fatos supervenientes à contratação.

12. Nesse cenário, ainda que a regra trazida pelo art. 19 da Instrução Normativa Nº 4, de 20 de Abril de 2018, da Secretaria-Geral da Presidência da República, possibilite a alteração das quantidades da execução dos produtos e serviços por mero apostilamento, ao invés de termo aditivo, a justificativa tratada no dispositivo é condição fundamental e necessária à perfectibilização do ato, que merece ser apresentada através de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, relativa à adequação, à necessidade e à proporcionalidade por parte do contratante, com vistas a observar o princípio da eficiência e do planejamento, bem assim caracterizar a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações.

(Parecer n. 00181/2018/CONJUR-ME/CGU/AGU - NUP : 58000.000859/2015-93)

81. Portanto, a justificativa da necessidade da alteração contratual deve ser apta a demonstrar a superveniência de fatos ou circunstâncias excepcionais e supervenientes ao certame licitatório, sob pena de violação aos princípios da licitação e da isonomia.

82. É inaceitável alterar as condições originariamente pactuadas se tal necessidade já era conhecida ou prevista ao tempo da licitação.

83. Nesse ponto, alerta que a demonstração, por meio de pareceres e estudos técnicos, dos fatos ou circunstâncias posteriores à formalização do contrato que levaram à necessidade de sua modificação constitui elemento essencial para justificar o acréscimo e/ou a supressão. Deve, portanto, a Administração ter atenção especial quanto a esse requisito (justificativa).

84. A título de exemplo de fato superveniente motivador de alterações qualitativas, cite-se inovações tecnológicas que venham a apresentar soluções superiores àquelas que foram levadas em consideração no momento da licitação; aprimoramento técnico da execução etc.

85. A motivação deve ser explícita, clara e congruente, segundo o artigo 50, parágrafo primeiro, da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Deve-se explicar o quantitativo estimado para o acréscimo ou supressão, com base no consumo e na utilização prováveis do órgão, aferidos tecnicamente, em conformidade com o que dispõe o art. 15, §7º, inciso II da Lei 8.666, de 1993:

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

(...)

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;"

86. Sugere-se que o órgão esclareça a metodologia utilizada para a previsão adequada da alteração estimada.

87. Vale lembrar, por fim, que não cabe a este órgão de assessoramento jurídico adentrar em questões técnicas, competindo-nos tão somente alertar para a necessidade de que seja demonstrado no processo que a situação fática ensejadora do acréscimo ou supressão é superveniente ao momento da licitação.

d) Da base de cálculo sobre a qual incidirá o percentual da alteração contratual.

88. A base de cálculo para incidência dos limites para alteração do objeto contratual, previstos no art. 125 da Lei 14.133/21 (art. 65, §1º, da Lei n. 8.666/93), relaciona-se com o critério de julgamento da licitação e da adjudicação do objeto.

89. Segundo Joel Menezes Niebuhr:

(...) se o julgamento é pelo preço global, então os limites das alterações contratuais devem ser calculadas sobre o preço global e não em razão dos preços unitários. Continuando com o exemplo do contrato para a construção do prédio. O edital de licitação pública que antecedeu o contrato previu a utilização de dez mil tijolos, mil sacas de cimento e vários outros insumos e serviços, que somados ao Benefício de Despesas Indiretas (BDI), traduzem o preço final. À Administração Pública é permitido realizar acréscimo que dobre a quantidade de sacas de cimento,

90. Esta também foi a conclusão a que chegou o recente Parecer n. 00005/2022 /CPLC/DEPCONS/PGF/AGU, da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos da Procuradoria-Geral Federal (NUP: 00812.000089/2022-73), cuja ementa é transcrita a seguir:



EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. TERMO ADITIVO PARA ALTERAÇÃO QUANTITATIVA DO OBJETO. BASE DE CÁLCULO PARA INCIDÊNCIA DOS LIMITES LEGAIS. CRITÉRIO DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO E ADJUDICAÇÃO DO OBJETO. JOGO DE PLANILHAS.

I. A base de cálculo para incidência dos limites para alteração do objeto contratual, previstos no art. 65, §1º, da Lei n. 8.666, de 1993, relaciona-se com o critério de julgamento da licitação e da adjudicação do objeto.

II. Em contratos derivados de licitação em que o critério de julgamento tenha sido o menor preço por item, com adjudicação por item, o limite legal para alterações do objeto deve ser calculado sobre o valor do item que sofrerá a alteração, pois, nesse caso, o objeto é independente e a reunião em uma mesma licitação decorre de mera conveniência administrativa.

III. Na hipótese de o contrato derivar de licitação com critério de julgamento o menor preço global e adjudicação global, o limite legal para as alterações do objeto deve ser calculado sobre o valor inicial atualizado do contrato, ainda que a alteração recaia sobre apenas um ou alguns itens.

IV. Nas contratações de obras e serviços de engenharia, o edital de licitação e o contrato devem trazer medidas para evitar o chamado "jogo de planilhas", nos termos do Decreto n. 7.893/2013, especialmente, a elaboração de um projeto básico completo e definitivo, o critério de aceitabilidade dos preços unitários e a manutenção do percentual de desconto.

V. É vedada a compensação entre acréscimos e supressões contratuais, nos termos da Orientação Normativa AGU n. 50.

91. É à luz do referido Parecer que se seguem as conclusões sobre a base de cálculo que deve ser utilizada a depender de cada situação descrita abaixo.

d.1. Contrato composto por item único, adjudicado pelo menor preço em favor de um fornecedor.

92. Em relação aos contratos cujo objeto seja formado por item único, ou seja, corresponda a apenas uma prestação do particular, o texto legal não deixa margem para qualquer dúvida: o percentual de acréscimo/supressão deve incidir sobre o valor inicial atualizado do contrato.

93. Pela expressão "valor inicial atualizado do contrato" entende-se o valor original do contrato **incluídas** as eventuais atualizações financeiras ocorridas --- como reajustes, revisões, repactuações e reequilíbrios. Por outro lado, devem ser **excluídos** da abrangência do conceito de "valor inicial atualizado" os acréscimos e supressões eventualmente efetivados. Nesse sentido:

"Em relação ao limite de 25% para os acréscimos ou supressões que se

301
fizerem nos contratos, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei n.º 8.666/1993, transcritos abaixo, **os reajustes de preços, por serem meras atualizações dos valores originalmente pactuados, não se submetem a esse limite.** Da mesma forma, as revisões ou repactuações também não, porém somente aquelas que se destinem a assegurar a manutenção da identidade da equação econômico-financeira:” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, 2010, p.716).

2. O limite de 25% previsto no art. 65, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, para as alterações contratuais, aplica-se sobre o valor inicial do contrato, liberado de acréscimos e supressões de serviços efetuados.

(Acórdão nº 1.080/2008 -Plenário)

d.2. Contrato composto por mais de um item, cada qual adjudicado pelo menor preço por item para um único fornecedor.

94. Pode ser que o mesmo licitante se sagre vencedor em mais de um item da licitação, e, por opção do gestor, é celebrado um único contrato, abrangendo os diversos itens que lhe foram adjudicados.

95. Essa opção não retira, porém, o caráter autônomo de cada item e de cada contratação. Segundo o Parecer n. 00005/2022/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

Portanto, em contratos derivados de licitações por itens, em que o critério de julgamento tenha sido o menor preço por item e a adjudicação do objeto igualmente realizada por item, **tratando-se de contratações independentes, ainda que reunidas no mesmo instrumento contratual, as alterações que se façam necessárias no objeto são independentes e, portanto, o cálculo do limite previsto no art. 65, §1º, da Lei n. 8.666, de 1993, deve ter por base o valor inicial atualizado do item.**

(destaque no original)

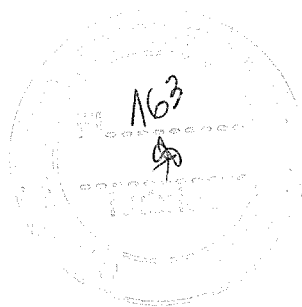
96. Dessa forma, nos casos de contratos que reúnam vários itens que foram licitados e adjudicados, separadamente, pelo menor preço de cada qual, a base de cálculo a ser considerada é o valor inicial atualizado do respectivo item que estiver sofrendo acréscimo/supressão, ainda que vários itens estejam contemplados em um único contrato.

d.3. Contrato composto por itens reunidos em um ou mais lotes/grupos, cada qual adjudicado pelo menor preço global para um único fornecedor.

97. Nesses casos, o contrato gerado decorre de licitação em que no momento da disputa os licitantes ofereceram cotação de preços para todos os itens que compõem o objeto, sendo que o julgamento final é realizado de acordo com o preço global ofertado (correspondente à soma de todos os preços unitários dos itens).

98. Aqui, a contratação do objeto ocorre de forma global.

99. Pelo fato do julgamento das propostas e da futura adjudicação haver tomado



Se o objeto deve ser considerado em sua unicidade para atendimento do interesse público, então, também a alteração contratual desse objeto deve ser considerada em sua totalidade, ou seja, na integralidade do valor do ajuste, independentemente se recai sobre um item isolado do objeto.

Sendo o contrato derivado dessas licitações único, deve-se aplicar o disposto na lei, ou seja, **deve-se calcular os limites para alteração a partir do valor inicial atualizado do contrato. Em outras palavras, o limite incide sobre o valor global e não sobre eventuais itens que compõem o todo.**

(destaque no original)

101. Atente-se para o fato de que o parâmetro de cálculo será o valor total do grupo/lote, independentemente da alteração contratual recair apenas sobre apenas um ou alguns dos itens que compõem o grupo/lote.

e) Da necessidade de acréscimos e supressões serem analisados separadamente. Impossibilidade de compensação.

102. Os acréscimos e as supressões devem ser calculados sobre o valor inicial atualizado do contrato, separadamente e sem qualquer compensação entre si. É o que se extrai da jurisprudência consolidada do TCU:

"Para fins de alteração contratual, os limites legais devem ser verificados separadamente tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens ao contrato, e não pelo cômputo final que tais alterações (acréscimos menos decréscimos) possam provocar na equação financeira do contrato."

(TCU, Plenário, Acórdão 2372/2013, Relator Raimundo Carreiro).

"As reduções ou supressões de quantitativos devem ser consideradas de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/1993."

(TCU, Plenário, Acórdão 1498/2015)

"9.1.1. a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de entender, como regra geral, para atendimento dos limites definidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, que os acréscimos ou supressões nos montantes dos ajustes firmados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública devem ser realizados de forma isolada, sendo calculados sobre o valor original do contrato, vedada a compensação entre seus valores."

(Acórdão nº 1536/2016 - TCU - Plenário)

103. Nesse mesmo sentido, cite-se a Orientação Normativa AGU n. 50/2014, atualizada pela Portaria n. 140, de 26 de abril de 2021:

I - Os **acréscimos e as supressões** do objeto contratual devem ser sempre calculados sobre o valor inicial do contrato atualizado, aplicando-se de **forma isolada os limites percentuais previstos em lei** ao

conjunto de acréscimos e supressões, **vedada a compensação de acréscimos e supressões** entre itens distintos, não se admitindo que a supressão de quantitativos de um ou mais itens seja compensada por acréscimos de itens diferentes ou pela inclusão de novos itens. 09/2024

II - No âmbito do mesmo item, o restabelecimento parcial ou total de quantitativo anteriormente suprimido não representa compensação vedada, desde que sejam observadas as mesmas condições e preços iniciais pactuados, não haja fraude à certame ou à contratação direta, jogo de planilha, nem descaracterização do objeto, sendo juridicamente possível, além do restabelecimento, a realização de aditamentos para novos acréscimos ou supressões, observados os limites legais para alterações do objeto em relação ao valor inicial e atualizado do contrato.

104. Registre-se que referida Orientação Normativa, em consonância com o posicionamento do TCU (Acórdão nº 66/2021/Plenário), indica que o **restabelecimento** total ou parcial de quantitativo de item anteriormente suprimido por aditivo contratual amparado no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, *em razão de restrições orçamentárias*, desde que observadas as mesmas condições e preços iniciais pactuados, não configura a compensação vedada pela jurisprudência do TCU, consubstanciada nos acórdãos 1.536/2016-Plenário e 2.554/2017-Plenário, visto que o objeto licitado fica inalterado, sendo possível, portanto, além do restabelecimento, novos acréscimos sobre o valor original do contrato, observados os limites estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

23. Portanto, há necessidade, inicialmente, de deixar claro o alcance e sentido da vedação à compensação entre acréscimos e supressões contratuais consubstanciada na jurisprudência do TCU. A compensação se dá entre itens diferentes. Ocorre quando a Administração suprime quantitativos de um ou mais itens e acresce quantitativos de itens distintos ou inclui itens novos no mesmo valor. Com isso, a Administração poderia fazer, além dos acréscimos 'compensados' com as supressões, outros acréscimos até o limite de 25%. Ao final, os acréscimos tomados isoladamente, na verdade, teriam ultrapassados os 25%. Essa é a prática vedada, conforme jurisprudência deste Tribunal, justamente, para impedir o jogo de planilha e/ou a descaracterização do objeto licitado.

24. Por outro lado, **se há a supressão em quantitativos de um ou mais itens e, depois, há o restabelecimento total ou parcial dos quantitativos suprimidos nos mesmos itens, não há que se falar sequer em compensação.** Não se compensa algo consigo mesmo. É evidente que esse restabelecimento deve ocorrer nas mesmas condições iniciais, inclusive valores. Sendo assim, após o restabelecimento de quantitativo de item anteriormente suprimido, não se vê óbice, na jurisprudência deste Tribunal, a que se faça outros acréscimos, qualitativos ou quantitativos, até o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993. Primeiro, porque não houve compensação, já que não se trata de itens diferentes. Segundo, porque essa situação não favoreceria o jogo de planilha e/ou a descaracterização do objeto licitado, que são as práticas cujo risco de ocorrência a jurisprudência do TCU pretende mitigar.

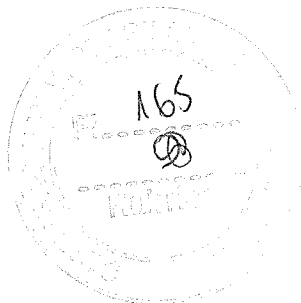
(Acórdão n. 66/2021-TCU-Plenário)

105. É juridicamente possível, portanto, a recomposição de quantitativo de um mesmo item anteriormente suprimido, e isso configura hipótese distinta da vedada compensação entre acréscimos e supressões.

f) Verificação quanto a prática de "jogo de planilha". Manutenção da equação econômico-financeira do contrato.

107. Deve-se verificar se o acréscimo ou supressão contratuais não importam em "jogo de planilha" ou na não preservação do equilíbrio econômico-financeiro inicial do ajuste.

108. No que tange ao risco de ocorrência "jogo de planilha", vale citar uma vez mais o quanto consignado no Parecer n. 00005/2022/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU:



35. Com efeito, a Corte de Contas busca, com esse entendimento, coibir a prática do chamado "jogo de planilha", que ocorre quando o licitante manipula os preços de sua proposta, atribuindo valores superfaturados para determinados itens, que são cotados em quantidades reduzidas, enquanto apresenta preços abaixo do mercado para itens da planilha com maiores quantitativos previstos. Essa estratégia o leva a sagrar-se vencedor da licitação, com preço mais vantajoso.

36. Entretanto, ao longo da execução contratual, promove-se, por meio de termo aditivo ao contrato, o acréscimo dos quantitativos de itens com preços unitários superestimados e a supressão dos quantitativos de itens com valor unitário subestimado, ou, ainda, a inclusão de novos itens com sobrepreço, alterando, com isso, o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente estabelecido, em prejuízo da Administração contratante. Daí porque entende o TCU que os limites para as alterações quantitativas devem ter por base de cálculo o valor do item contratual a ser acrescido ou suprimido, resguardando-se a proporcionalidade dos itens constantes da proposta ofertada.

109. Em casos tais --- licitação por menor preço global ---, em que os preços de certos itens estiverem acima do mercado, deve-se atentar para que, como condição dos acréscimos, "a contratada aceite reduzi-los, salvo se houver aumento proporcional de todos os itens, de modo que o valor global continue mais vantajoso em relação ao mercado"^[3].

"quando a majoração de quantitativos ocorre em itens cujos preços estão acima dos de mercado, caracteriza-se o chamado jogo de planilha. Em casos da espécie, esta Corte de Contas tem adotado o entendimento de que os preços unitários dos quantitativos decorrentes de aditivos contratuais devem respeitar o valor de mercado. Já para os quantitativos inicialmente fixados, em respeito à preservação do equilíbrio econômico-financeiro da avença, aceita-se os valores unitários constantes do contrato original." (TCU, Plenário, Acórdão 332/2015)

"É imprescindível a análise dos preços unitários em licitações do tipo menor preço global, de modo a se coibir a prática do denominado jogo de planilha, que se caracteriza pela elevação dos quantitativos de itens que apresentam preços unitários superiores aos de mercado e redução dos quantitativos de itens com preços inferiores, por meio de aditivos." (TCU, Acórdão 1618/2019-Plenário, Relator Marcos Bemquerer)

110. Recomenda-se, portanto, que o setor técnico do órgão assessorado adote medidas para evitar o chamado "jogo de planilhas" por ocasião das alterações contratuais, o que deve ser objeto de diligente análise à luz do caso concreto.

111. Pertinente, também, que a Administração zele pela rigorosa observância da manutenção da equação econômico-financeiro do contrato. É o que determina o TCU, no Acórdão nº 551/2008 - Plenário:

"Exerça criterioso controle dos elementos da planilha apresentada, de modo que, na eventualidade de ajustes por meio de termos de aditamento, seja observado rigorosamente o equilíbrio do contrato, evitando a supressão de quantitativos de itens com subpreço e acréscimo de quantitativos de itens com sobrepreço."

112. Com vistas ao atendimento de tais exigências, recomenda-se que o órgão assessorado elabore nota técnica enfrentando tais questões e acostando-a aos autos.

g) Manutenção da vantajosidade econômica (no caso de acréscimo).

113. Quanto aos preços, há que se comprovar ainda que os quantitativos acrescidos se encontram compatíveis com o preço de mercado e vantajosos para a Administração (vantajosidade econômica).

114. Nesse sentido, orienta o Tribunal de Contas da União, "na hipótese de acréscimo, é necessário que o gestor verifique se os preços contratados continuam compatíveis com os de mercado e vantajosos para a Administração" (Licitações & Contratos. Orientações e Jurisprudência, 4ª ed., p. 804).

115. Tal vantajosidade deve ser demonstrada mediante realização de pesquisa de preços, sendo de rigor a observância neste particular dos seguintes regramentos normativos:

a) no caso dos procedimentos de contratação regidos pela Lei nº 14.133/21 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), as pesquisas de preços serão regidas pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, ou por norma específica superveniente que venha a ser editada em sua substituição;

b) no caso dos procedimentos de contratação instaurados sob a égide da Lei nº 8.666/93, da Lei nº 10.520/01 e da Lei nº 12.462/11, cuja autuação tenha ocorrido após o dia 6 de agosto de 2020, as pesquisas de preços serão regidas pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 5 de agosto de 2020; e

c) no caso dos procedimentos de contratação também instaurados com fundamento nos diplomas legais supra, mas até o dia 5 de agosto de 2020, as pesquisas de preços serão regidas pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 5, de 27 de junho de 2014.

116. Outra cautela que se revela oportuna em relação à pesquisa de preços é que o eventual acréscimo de insumos deve se basear nos preços destes já contemplados na avença originária. Se inexistentes, os valores dos itens a serem aditados devem estar em conformidade com os praticados no mercado. Eis, a propósito, recomendação expressa nesse sentido:

"Em essência, os apontamentos da unidade técnica configuram três tipos de pesquisa de preços: a) pesquisa de preços em serviços

global inicialmente pactuado.

As situações descritas nos itens 'i' e 'iii' do parágrafo 4 deste voto indicam irregularidade comumente observada por esta Corte - superestimativa de preços em itens aditados. Em que pese o preço global do contrato ter se mantido abaixo dos parâmetros de mercado, essa prática não é admitida.

É farta a jurisprudência do TCU quanto à obrigatoria observância dos preços já firmados no contrato, caso os serviços acrescidos tenham insumos originalmente constantes da avença. Se inexistentes no desenho inicial, os itens aditados devem ter preço consentâneo com o praticado no mercado". (Grifamos.) No mesmo sentido: TCU, Acórdão nº 1.919/2013, Plenário. (TCU, Acórdão nº 1.918/2013, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, DOU de 30.07.2013.)



117. Considerando tratar-se de matéria técnica, alheia à área de *expertise* da consultoria jurídica, **recomenda-se** que o órgão ateste expressamente a manutenção da vantajosidade econômica do aditamento, juntando aos autos, conforme o caso, os documentos, cálculos e/ou planilhas analíticas pertinentes.

h) Ciência da contratada e contrato ainda em vigor.

118. Compete à unidade técnica verificar, ainda, se o contrato que se pretende acrescentar/suprimir se encontra vigente, pois toda e qualquer alteração de contrato com vigência expirada configura reconstrução sem licitação, o que é vedado pelo ordenamento jurídico pátrio, rendendo ensejo, inclusive, à responsabilização pessoal do agente que assim vier a dar causa.

119. Embora os casos de alteração unilateral prescindam da concordância da contratada, cabe recomendar que a mesma seja notificada para tomar **ciência** das alterações propostas (item 2.4, alínea "e", do Anexo X, da IN n. 05, de 2017, SEGES/MP, aplicável por força da Instrução Normativa SEGES/ME n. 98, de 26 de dezembro de 2022).

i) Existência de dotação orçamentária (no caso de acréscimo).

120. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

Lei nº 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

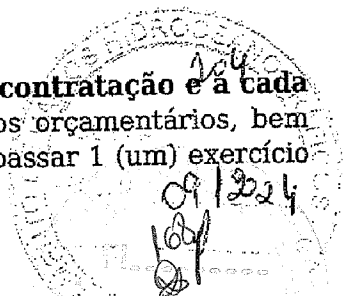
IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em

editais, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.
(grifou-se)



121. Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

122. Atente-se que compete ao órgão verificar a aplicabilidade da Orientação Normativa nº 52. do Advogado-Geral da União, a fim de dispensar a necessidade da declaração acerca dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000:

"As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000".

j) Manutenção das condições de habilitação (no caso de acréscimo).

123. Nos termos do art. 62 da Lei nº 14.133/21, há quatro tipos de habilitação: jurídica; técnica; fiscal, social e trabalhista; econômico-financeira.

124. É necessário que o órgão tenha o cuidado de verificar se o contratado mantém as mesmas condições de habilitação exigidas por ocasião da celebração do contrato (jurídica; técnica; fiscal, social e trabalhista; econômico-financeira).

Os contratados devem manter durante toda a execução de um contrato de execução parcelada as condições de habilitação e qualificação exigidas quando da contratação, aí incluídas a regularidade junto à fazenda federal, à Seguridade Social e ao FGTS. (TCU, 2ª Câmara, Acórdão 2865/2011, Jurisprudência Seleccionada)

125. Portanto, recomenda-se que previamente à alteração unilateral de acréscimo o órgão assessorado providencie a consulta aos cadastros e sistemas pertinentes, certificando-se acerca dos prazos de validade das informações constantes nos referidos cadastros e banco de dados, além da inexistência de qualquer impedimento para contratar com o Poder Público.

126. Recomenda-se consulta aos cadastros também em nome do sócio majoritário da licitante, em razão do disposto no inciso II do art. 12 da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Esse dispositivo prevê, dentre as sanções impostas ao responsável pela prática de ato de improbidade administrativa, a proibição de contratar com o Poder Público, inclusive por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

k) Adequação do valor da garantia contratual.

127. Caso na contratação tenha sido exigida a prestação de garantia de execução,

garantia contratual.

1) Publicidade.

129. O ato unilateral não configura, à luz da dicção da lei nº 8.666/93 e nº 14.133/21, "contrato" ou "aditamento". Antes, na qualidade de típico ato administrativo, o termo unilateral de alteração contratual opera o acréscimo e/ou supressão de pleno direito, dependendo apenas da observância dos requisitos delineados neste Parecer.

130. Assim, a rigor, não há que se falar em necessidade de publicação na imprensa oficial (art. 61, parágrafo único, da lei nº 8.666/93) ou no Portal Nacional de Contratações Públicas (art. 94 da Lei nº 14.133/21) como condição para sua eficácia.

131. Todavia, considerando os princípios da transparência e da publicidade que devem nortear os procedimentos de contratação pública, em especial relativamente aos atos que acarretam aumento de despesas, recomenda-se seja providenciada a divulgação/publicação do ato unilateral de alteração contratual quantitativa e/ou qualitativa.

II.4. Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial.

132. Deverá o órgão assessorado informar, sempre que solicitado, a relação dos processos, com respectivo NUP, em que a presente manifestação jurídica referencial tenha sido adotada. Recomenda-se, ademais, seja juntada nos autos a presente declaração:

ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL

Processo: _____

Objeto: alteração unilateral (acréscimo/supressão) --- quantitativa e/ou qualitativa.

Valor estimado (Valor de referência): R\$ _____

Atesto que o presente processo, referindo-se à contratação do objeto acima descrito, adequa-se ao **PARECER REFERENCIAL n. 00004/2023 /COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU**, cujas recomendações restaram plenamente atendidas no caso concreto, e a instrução dos autos está regular, de acordo com o que está consignado na lista de verificação juntada aos autos.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado a cargo da Consultoria Jurídica da União Virtual Especializada em Serviços sem Dedicção Exclusiva de Mão-de-Obra ou à Consultoria Jurídica da União do Estado, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

_____, ____ de _____ de _____

Identificação (nome e matrícula) e assinatura

III. CONCLUSÃO

133. Diante do exposto, ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo desta Consultoria, é juridicamente possível dar prosseguimento ao feito, sem necessidade de submissão individualizada dos autos à e-CJU/SSEM, desde que o Órgão assessorado ateste que o assunto do processo é o tratado na presente manifestação jurídica referencial e atenda as orientações acima exaradas, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

134. Reiteramos que a presente manifestação referencial cumpre um papel complementar de orientação jurídica, cujas orientações devem ser observadas pelos órgãos assessorados por ocasião da aplicação da **Orientação Normativa nº 001/2022 desta mesma e-CJU/SSEM**.

135. Ressalte-se que o presente parecer restringe-se aos aspectos legais do procedimento, não cabendo a este órgão consultivo o exame da matéria em razão do aspecto econômico e técnico, nem da oportunidade e conveniência da decisão adotada.

136. Eventuais dúvidas jurídicas específicas que surgirem a partir da aplicação da presente manifestação referencial aos casos concretos devem ser submetidas ao crivo do órgão consultivo da AGU.

137. Nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784/99, os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; todavia, ao assim proceder, o gestor público deve estar ciente de que age por sua conta e risco, sob sua exclusiva e integral responsabilidade, consoante reconhece a jurisprudência do TCU (Acórdãos nº 826/2011 e nº 521/2013 - Plenário; nº 1.449/2007 e nº 1.333/2011 - 1ª Câmara; nº 4.984/2011 - 2ª Câmara).

138. Submeto o presente Parecer Referencial à apreciação do Exmo. Sr. Coordenador da e-CJU/SSEM, Dr. Jenner Canella Bezerra Carneiro, a fim de que, concordando com os seus termos, dê amplo conhecimento aos órgãos assessorados, comunicando-lhes a desnecessidade de envio de processos por ela abrangidos para análise individualizada.

Belo Horizonte, 28 de fevereiro de 2023.

(assinado eletronicamente)

DANIEL LIN SANTOS

ADVOGADO DA UNIÃO

Coordenador Substituto da Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Serviços Sem Dedicção Exclusiva de Mão de Obra

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000255202395 e da chave de acesso 30fe03a5

Notas

1. [^] Cite-se, nesse sentido, a já mencionada Decisão 215/1999/TCU/Plenário: "8.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, § 2º da Lei nº 8.443/92, e no art. 216, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, responder à Consulta formulada pelo ex-Ministro

anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos: I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório; II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado; III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos; V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes; VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência; (Decisão nº 215/1999 do Plenário do TCU)

2. ^ No mesmo sentido, a doutrina de Lucas Rocha Furtado e Augusto Sherman Cavalcanti: "Isso não significa, entretanto, que, na realização do interesse público, a Administração não possa, em caráter excepcional, ultrapassar referidos limites. Em nossa opinião, poderia fazê-lo, em situações excepcionálíssimas, na hipótese de alterações qualitativas, revisando, não unilateralmente, mas consensualmente, as obrigações e o valor do contrato. (...) Tais alterações devem ser efetuadas por acordo mútuo - bilaterais -, pois dessa maneira evita-se a imposição unilateral de onerosidade excessiva nas obrigações do contratado, vez que o novo pacto passa a depender da manifestação de sua vontade. Além de consensuais, sustentamos que tais alterações devem ser necessariamente qualitativas. Estas, diferentemente das quantitativas - que não configuram embaraços à execução do objeto como inicialmente avençado -, ou são imprescindíveis ou viabilizam a realização do objeto." (FURTADO, Lucas Rocha; CAVALCANTI, Augusto Sherman. Os limites legais às alterações de contratos administrativos - Possibilidade de extrapolação. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1084/1141>. Acesso em 24.02.2023).
3. ^ SARAI, Leandro. Alterações quantitativas nos contratos administrativos: análise crítica. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 20, n. 02. p. 125-152, jul./set. 2021.

Documento assinado eletronicamente por DANIEL LIN SANTOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1100474756 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL LIN SANTOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 28-02-2023 14:44. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
