



PARECER REFERENCIAL N.º 003/2023

DA: PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE LAGES

PARA: SETOR DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

OBJETO: ALTERAÇÕES QUANTITATIVAS DO CONTRATO – ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. IN Nº 001/2022. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ALTERAÇÕES QUANTITATIVAS DO CONTRATO ADMINISTRATIVO. ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES. ART. 65, I, “b”, DA LEI Nº 8666/93.

1. Aplicabilidade restrita às alterações quantitativas do contrato (acréscimos e supressões), nos termos do art. 65, I, “b”, da Lei nº 8.666/93.
2. Dispensabilidade de análise individualizada de processos que envolvem matéria jurídica recorrente e que se amoldam aos termos do parecer referencial.
3. Exigência de que o Setor de Licitações e Contratos ateste nos autos que o parecer referencial amolda-se à situação concreta, bem como anexe no processo licitatório respectivo.
4. Necessário encaminhamento à consultoria jurídica, para análise individualizada, nas hipóteses não abarcadas pelo parecer referencial, bem como em caso de dúvida específica de caráter jurídico externada pelo gestor e/ou pelo Setor de Licitações e Contratos.

I. RELATÓRIO

O objetivo deste parecer referencial é delinear, de modo homogêneo, os requisitos a serem observados, no âmbito dos órgãos da Administração Pública municipal, nas alterações quantitativas dos contratos administrativos (acréscimos e supressões), nos termos do art. 65, I, “b”, da Lei nº 8.666/93.

O volume de trabalho desenvolvido pela Procuradoria-Geral do Município tem forçado o órgão a adotar medidas de gestão no intuito de racionalizar os procedimentos administrativos e sua análise jurídica.

Em razão disso, foram identificados procedimentos licitatórios que reuniram as seguintes características: a) similaridade de tema; b) frequência numérica (volume); c) entendimentos jurídicos sobre o tema razoavelmente sedimentados no âmbito do TCU, TCE/SC e da Procuradoria-Geral do Município. As características, portanto, tornam propícia a aplicação da Instrução Normativa nº 001/2022 e a consequente edição de Manifestação Jurídica Referencial, como forma de evitar a análise jurídica individualizada de cada processo de contratação, sem que isso cause prejuízo a adequada orientação jurídica.

É, no essencial, o relatório.



II. FUNDAMENTAÇÃO

1. DOS REQUISITOS PARA EMISSÃO DE PARECER JURÍDICO REFERENCIAL

A Procuradoria-Geral do Município fez editar Instrução Normativa n.º 001/2022, abaixo transcrita, que autoriza a elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como *“aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes”*. *In verbis*:

O PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 5º, I c/c art. 32, §1º c/c art. 33, I, II e IV da Lei Complementar n.º 481/2017, bem como o art. 111, incisos I e II da Lei Orgânica do Município de Lages, resolve expedir a presente Instrução Normativa a todos os órgãos enumerados no art. 25 da Lei Complementar n.º 481/2017:

Art. 1º Compete à Procuradoria-Geral do Município (PGM) a elaboração de pareceres jurídicos referenciais, os quais deverão ser aprovados pelo Procurador-Geral do Município, publicados na página eletrônica oficial, bem como catalogados no arquivo geral da Procuradoria em pasta própria.

Art. 2º O parecer jurídico referencial poderá ser emitido em caso de existência de processos e expedientes administrativos de caráter repetitivo, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, observados os seguintes pressupostos:

I. O volume de processos em matérias idênticas e recorrentes a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

II. A atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de dados e/ou documentos.

Parágrafo único – Será admitida a elaboração de parecer jurídico referencial de forma preventiva ou antecipada quando, em virtude de alteração ou inovação normativa, o caráter repetitivo ou multiplicador da matéria puder dificultar a atuação do órgão consultivo ou comprometer a celeridade dos serviços administrativos.

Art. 3º Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

Art. 4º O parecer jurídico referencial deverá, obrigatoriamente, ser juntado ao processo em que sua aplicação será utilizada.

Art. 5º O Procurador-Geral do Município poderá:

I. Suspender a utilização de parecer jurídico referencial, mediante despacho fundamentado, a ser comunicado aos demais órgãos e entidades da Administração Pública Municipal;

II. Determinar a elaboração de novo parecer jurídico referencial, na hipótese de alteração ou inovação normativa ou jurisprudencial superveniente.

Parágrafo único – O parecer referencial cancelado ou alterado mantém a numeração original, seguida da expressão “cancelado” ou “alterado”, conforme o caso, com a data da alteração ou do cancelamento.

Art. 6º A qualquer tempo, o parecer jurídico referencial poderá ser modificado ou revogado, após aprovação do Procurador-Geral do Município, dada a devida publicidade.

Art. 7º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

ELOI AMPESSAN FILHO



Procurador-Geral do Município

Nessa toada, a manifestação jurídica referencial justifica-se e legitima-se na situação em que (i) o volume de processos em tais matérias – idênticas e recorrentes – justificadamente, impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e (ii) quando a atividade jurídica a cargo do órgão de consultoria restringir-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Com efeito, demandas recorrentes exigem respostas e soluções em bloco, desde que não abduquem da necessária segurança jurídica. O mesmo raciocínio, em nosso ver, pode aplicar-se às análises jurídicas essencialmente voltadas para a verificação documental, nada obstante o cunho intelectual.

É relevante estabelecer que as competências da Procuradoria-Geral do Município estão delineadas no art. 32 da Lei Complementar Municipal nº 481/2017, cabendo-lhe a consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, e não o controle dos atos de gestão. Daí, portanto, que a análise individualizada dos processos administrativos não é obrigatória, vale dizer a atividade de checagem de documentos, da instrução do processo, das justificativas, das autorizações, de minutas padronizadas etc. Não é papel primordial do órgão de Consultoria Jurídica a auditoria do processo administrativo. O controle interno pode, por evidente, vir a ser exercido, por meio de recomendações que orientem à regularização e correção da atuação do gestor.

Assim, a referida orientação normativa pressupõe a coerente e madura visão de que há uma clara distinção entre o papel de assessorar as autoridades no controle interno da legalidade administrativa e a atividade de gestão consistente em analisar aspectos discricionários, administrativos, técnicos, orçamentários e financeiros relativos a determinado ato ou negócio jurídico, que é de responsabilidade do administrador público e se sujeita à fiscalização dos órgãos de controle interno e externo.

É papel da Procuradoria-Geral do Município orientar o gestor a realizar o trabalho, com base nas normas aplicáveis à espécie, mas não cabe ao órgão jurídico controlar o administrador na prática de atos de gestão administrativa. Tanto é verdade que o TCU, no Acórdão nº 2.218/2013-Plenário, verberou que a *“existência de plano de trabalho aprovado e de pareceres técnicos e jurídicos favoráveis à celebração do convênio não exime o gestor da responsabilidade de proceder a verificações básicas de conformidade e legalidade”*. No mesmo sentido foi proferido o Acórdão nº 1.620/2015-Plenário, de acordo com o qual a *“delegação de competência, bem como a tomada de decisões embasadas em pareceres de órgãos de assessoramento, não exime, por si só, a responsabilidade do gestor público”*.



Dito de outro modo, ao órgão jurídico compete recomendar, orientar e alertar o gestor quanto à necessidade do cumprimento das normas aplicáveis à determinada situação concreta, mas não se exige que o advogado adentre em questões de mérito administrativo ou confira, posteriormente, se suas recomendações foram efetivamente cumpridas.

A padronização da análise e da manifestação jurídica, assim, em temas como alterações contratuais quantitativas, por meio da manifestação jurídica referencial, tem fundamento no princípio da eficiência e da economicidade, possibilitando ao gestor o conhecimento prévio dos requisitos procedimentais uniformes e necessários à celebração de tais aditivos.

Além disso, a matéria versada é singela, restringindo-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos.

Em outras palavras, a adoção da manifestação jurídica referencial possibilitará à Procuradoria-Geral do Município maior foco e priorização de temas jurídicos estratégicos e de maior complexidade, em benefício dos órgãos e autoridades assessorados. A ideia é que o setor jurídico possa dedicar seu tempo para análise e manifestação em assuntos que exijam reflexão e desenvolvimento de teses jurídicas, desonerando-se da elaboração de pareceres repetitivos, cujas orientações são amplamente conhecidas pelo gestor.

A medida, diga-se, vem sendo adotada por diferentes Procuradorias estaduais, nas respectivas esferas, especialmente a Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina, assim como pela Advocacia-Geral da União¹. O Tribunal de Contas da União (TCU) também já se manifestou acerca da viabilidade de adoção dessa modalidade de opinativo, desde que *“envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes”* (Acórdão nº 2674/2014).

Registra-se que a adoção do Parecer Referencial, nesta hipótese, atende ao previsto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, que fixam a competência dos órgãos de consultoria e assessoramento jurídico para a análise prévia de minutas de editais, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes.

No presente caso, observa-se que estão preenchidas as condições para a emissão de parecer jurídico referencial. Isso porque a análise de processos administrativos que tratam de alterações

¹ BPC nº 33, Enunciado: Como o Órgão Consultivo desempenha importante função de estímulo à padronização e à orientação geral em assuntos que suscitam dúvidas jurídicas, recomenda-se que a respeito elabore minutas-padrão de documentos administrativos e pareceres com orientações in abstracto, realizando capacitação com gestores, a fim de evitar proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica. (Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/ManualdeBoasPraticasConsultivas4EdicaorevistaeampliaDaversaopadrao.pdf>)



contratuais quantitativas constitui matéria recorrente no âmbito da Administração Pública municipal, ensejando grande volume de expedientes similares.

Destarte, em plena observância aos diplomas referidos, a presente manifestação jurídica referencial consubstancia a referida análise prévia, de modo que **“RECOMENDA-SE” sua juntada aos autos pelo gestor, que atestará, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. Além disso, cabe à Secretaria competente dar atendimento às recomendações consignadas na presente manifestação.**

A citada IN 001/2022 explicita, em seu art. 3º, que compete ao órgão assessorado atestar que o assunto do processo é o tratado na manifestação jurídica referencial, para o fim de não encaminhar o processo. Isso significa que **não se deve adotar como praxe o encaminhamento dos processos para a Procuradoria-Geral deliberar se a análise individualizada se faz necessária ou não.**

Importa destacar que a aplicabilidade do parecer fica circunscrita às situações que se amoldam ao seu escopo, devendo as hipóteses não abarcadas pelos seus termos ou aquelas que ensejem dúvida pontual por parte do gestor serem submetidas à consulta específica ao órgão jurídico.

“RECOMENDA-SE”, assim, em suma: i) a supracitada certificação, de forma expressa, nos autos; ii) a juntada do presente parecer referencial em cada um dos autos em que se pretender a alteração quantitativa do contrato, nos termos do art. 65, I, “b”, da Lei nº 8.666/93, bem como sua observância integral; e iii) a juntada da Lista de Verificação (Anexo I), devidamente preenchida, datada e assinada pelo responsável, preferencialmente com aprovação pela autoridade competente pela celebração do contrato, dada a relevância da certificação do atendimento aos requisitos e condições nela fixados, a revelar a conformidade procedimental legitimadora do ajuste.

2. ALTERAÇÕES QUANTITATIVAS DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A priori, não se pode olvidar que, em 1º de abril de 2021, restou promulgada a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/21), prevendo diversas modificações na relação contratual-administrativa.

Inobstante, nos termos do art. 190 da legislação mencionada *“O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada”*.

Destarte, o presente parecer referencial deve ser considerado e aplicado nos contratos assinados de acordo com a Lei n.º 8.666/93.

Pois bem, os contratos administrativos regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, devendo ser cumpridos nos termos dispostos quando de sua formação, de maneira



que as alterações contratuais devem ser tidas como excepcionais, não podendo alterar a essência do objeto inicialmente pactuado.

As alterações dos contratos administrativos, embora constituam exceções, são contempladas pelo ordenamento jurídico. A Administração Pública, se assim justificar, pode alterar unilateralmente o contrato “quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei”, conforme art. 65, I, “b”, da Lei nº 8.666/1993.

Os limites foram estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

[...]

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de **acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto**, nos limites permitidos por esta Lei;

[...]

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

I - (VETADO)

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

Isso se aplica também para os contratos derivados do Pregão, nos termos do art. 9º da Lei nº 10.520/2002:

Art. 9º Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Tem-se, portanto, alteração contratual quantitativa quando o objeto do ajuste permanece inalterado, mas o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos e as supressões que se fizerem nas obras, nos serviços e nas compras.

O inciso I, alínea “a”, do citado artigo 65, prevê as hipóteses de alteração contratual qualitativa (quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos). **Tal hipótese, contudo, não está inserida no escopo da presente manifestação referencial.**



Apesar deste parecer não abarcar as hipóteses de alterações qualitativas, é de crucial importância distingui-las das alterações contratuais quantitativas, que serão aqui tratadas:

[...] nem todo “acréscimo” ou “supressão” havido na planilha de obra ou serviço importa em alteração contratual quantitativa. Para se precisar se a alteração é quantitativa ou qualitativa deve-se investigar a sua causa em vista da natureza do seu objeto. Trocando-se em miúdos, **se o que se pretende é aumentar ou diminuir a quantidade, o tamanho ou a dimensão do objeto, está-se diante de alteração quantitativa e tudo que for mudado na planilha para tal propósito deve ser computado como parte e resultado desta alteração quantitativa. Se o que se pretende é alterar o projeto ou especificações, a qualidade do objeto, sem afetar a sua quantidade, tamanho, ou dimensão, está-se diante de alteração qualitativa e tudo que for mudado na planilha para tal propósito deve ser computado como parte desta alteração qualitativa.** [...] suponha-se que a Administração contratou a obra de reforma de uma sala de estudos. O objeto do contrato é a sala de estudos. Na planilha do contrato, há a previsão de fornecimento e instalação de dez luminárias, empregadas na reforma. Insista-se que o objeto do contrato é a sala de estudos e não as luminárias. No curso da execução da reforma, lança-se no mercado luminária mais econômica e mais eficiente do que a contratada. Então altera-se o contrato para substituir as luminárias. A reforma continua com a mesma quantidade (é uma reforma somente, não passam a ser duas ou três), tamanho ou dimensão (não se vai reformar uma área maior ou menor). Portanto, a alteração contratual para a substituição das luminárias é qualitativa, ainda que na planilha do contrato as luminárias previstas originalmente sejam “suprimidas” e as novas “acrescidas”².

Ademais, transcreve-se trecho da decisão exarada pelo TRF 5º:

14657 – Contrato – Alteração unilateral – Modalidades – Quantitativa – Qualitativa – Distinção – TRF 5ª Região

Acerca da alteração unilateral dos contratos administrativos, o TRF da 5ª Região entendeu que a redação do art. 65, inc. I, alíneas "a" e "b", “permite falar em duas modalidades de alteração unilateral: a primeira é qualitativa, porque ocorre quando há necessidade de alterar o próprio projeto ou as suas especificações; a segunda é quantitativa, porque envolve acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto” (TRF 5ª Região, AC nº 0000294- 38.2010.4.05.8500, Rel. Des. Francisco Barros Dias, j. em 28.06.2011).

Feitas as considerações iniciais, passa-se, então, à análise dos requisitos legais que devem ser observados para que se proceda às alterações contratuais quantitativas.

3. DOS REQUISITOS LEGAIS PARA AS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS QUANTITATIVAS³

² NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitações e Contrato Administrativo, 4 ed. ver.ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 961/962. In: Parecer Referencial n. 00008/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, de 17/05/2021.

³ Há trechos retirados do: **a) Parecer Referencial 004/2023 da Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina** – PGE/SC Disponível em:



3.1. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO/JUSTIFICATIVA EXPRESSA E COMPROVAÇÃO DA OCORRÊNCIA DE FATOS SUPERVENIENTES

A alteração unilateral deve decorrer de fato superveniente à contratação, pois no momento do procedimento licitatório a Administração efetivou a delimitação do objeto contratual, o que condicionou a apresentação das propostas pelos licitantes. Caso assim não fosse, a alteração poderia servir como burla à licitação, pois o administrador, ao definir equivocadamente o objeto a ser licitado, poderia restringir a participação de interessados. Nesse sentido:

10386 – Contrato – Aditamento – Fato conhecido previamente pela Administração – Impossibilidade – Fato deve ser superveniente – TCU

O TCU, em sede de representação, reafirmou seu posicionamento no sentido de que eventuais acréscimos contratuais, **além de devidamente justificados, devem ter como causa fatos supervenientes à assinatura do contrato.** Na referida decisão, o Tribunal considerou indevida a celebração dos termos aditivos que resultaram em acréscimos de 25%, tendo em vista que “a demanda de projetos não implementados e o fim do Contrato nº 56/2006 já eram de conhecimento do órgão antes da realização do certame, sendo assente nessa Corte de Contas que os motivos capazes de ensejar o acréscimo devem ser supervenientes à assinatura do contrato”. No mesmo sentido, Acórdãos nºs 2.032/2009 e 172/2009, ambos do Plenário, 5.154/2009, da 2ª Câmara e 2.727/2008, da 1ª Câmara⁴.

Além disso, o caput do art. 65 exige a apresentação das “devidas justificativas”, o que demanda a necessidade de motivação expressa da autoridade competente para a prática do ato.

A motivação deve ser explícita, clara e congruente, demonstrando o quantitativo estimado para o acréscimo ou a supressão. Em relação às compras, deve-se levar em consideração o consumo e a utilização prováveis do órgão, aferidos tecnicamente, em conformidade com o que dispõe o art. 15, §7º, II, da Lei nº 8.666/1993⁵.

<http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/assuntos/13/manual_terceirizacao_ed_nova.pdf> Acesso em 06 nov. 2023; **b) Parecer nº 0005/2022/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU**, da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos da Procuradoria-Geral Federal. Disponível em: < <https://www2.ifal.edu.br/ofal/administracao/normas/PARECER0052022CPLC.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2023; e **c) Parecer Referencial 00008/2021/CONJUR/MINFRA/CGU/AGU** da Advocacia-Geral da União. Disponível em: < <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/conjur/Administrativo00008636539467CS.pdf>>. Acesso em 06 nov. 2023.

⁴ TCU, Acórdão nº 1.748/2011, Plenário, Rel. Min. José Jorge, DOU de 05.07.2011. In: Parecer Referencial nº 00008/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, de 17/05/2021

⁵ Art. 15 [...] §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.



Portanto, **RECOMENDA-SE que conste, expressamente nos autos, a demonstração da ocorrência de fato superveniente ou de conhecimento superveniente e a motivação técnica da proposta de alteração quantitativa**

3.2. AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DA AUTORIDADE COMPETENTE

Emitida a manifestação técnica do fiscal do contrato sobre a necessidade de alteração contratual, cabe à autoridade competente autorizar a celebração do aditivo, sendo possível indicar os documentos produzidos no processo como fundamento para a sua decisão.

3.3. IMPOSSIBILIDADE DE TRANFIGURAÇÃO DO OBJETO CONTRATUAL

A modificação unilateral dos contratos administrativos deve ser exceção, não podendo alterar a essência do objeto inicialmente pactuado. Em que pese o risco de desfiguração do objeto ser mais provável nas alterações qualitativas, teoricamente, sob determinadas circunstâncias, também pode ocorrer nas alterações quantitativas, principalmente nos contratos de serviços comuns e de obras e serviços de engenharia:

A doutrina cita, como exemplo, as contratações de obra pública:

Não raro a necessidade de aditivos dessa natureza decorre da **falta de projeto básico e executivo bem estruturado e fruto de planejamento que permita executar a obra a partir daquilo que efetivamente foi delineado nos respectivos projetos**. De fato, **projetos mal elaborados, vagos e imprecisos geram como consequência a necessidade de sucessivas alterações contratuais, que podem transmutar radicalmente os itens e insumos da obra** (GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas, 5 ed. – São Paulo: Malheiros, 2018, p. 399. grifou-se).

Portanto, é vedada a modificação do contrato que cause alteração radical dos termos iniciais, como a transfiguração do seu objeto, ainda que acordada entre as partes. Isso acarretaria a frustração dos princípios da isonomia e da obrigatoriedade de licitação.

Inclusive, como reforço argumentativo, cite-se a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), que, em seu art. 126, expressamente, aduz que *“as alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei não poderão transfigurar o objeto da contratação”*. O Tribunal de Contas da União (TCU) possui vários entendimentos a respeito do assunto, dentre os quais o Acórdão nº 1.241/2022-Plenário:



Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada **como erro grosseiro** (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB) **a aprovação, pelo fiscal do contrato de obra pública, de planilha anexa ao termo aditivo do contrato contendo quantitativos de serviços incompatíveis com os quantitativos constantes da planilha orçamentária do projeto executivo, acarretando a desfiguração do projeto básico.** O fato de a Administração contratar terceiro para auxiliá-la na fiscalização do empreendimento (art. 67 da Lei 8.666/1993) não afasta a responsabilidade daquele agente público por tal irregularidade, porquanto a função do terceiro contratado é de assistência, não de substituição (grifou-se).

Ressalve-se que a análise acerca da desfiguração ou não do objeto com a pretendida alteração quantitativa cabe ao setor técnico da Pasta (por envolver aspectos eminentemente técnicos e mercadológicos), não competindo à Consultoria Jurídica, que analisa apenas questões afetas à seara jurídica.

Por estas razões, **RECOMENDA-SE que o gestor certifique que o termo aditivo proposto não desfigurará o objeto pactuado.**

3.4. NECESSIDADE DE PRESERVAR O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO

Efetivada a alteração unilateral, a Administração tem o dever de efetuar a revisão contratual para reequilibrar a equação econômica do contrato (princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato), na forma do 65, §6º, da Lei 8.666/1993⁶.

O aumento da quantidade dos serviços contratos pode eventualmente refletir no custo fixo de tais serviços, impactar no seu preço unitário e na equação econômico-financeira a favor da contratada. Nesse caso, medidas para reequilibrar o contrato deverão ser adotadas pela Administração Pública.

3.5. OBSERVÂNCIA DOS LIMITES PERCENTUAIS E VEDAÇÃO DE COMPENSAÇÃO ENTRE ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES

O art. 65, em seu §1º, traz percentuais que limitam a alteração quantitativa a ser promovida no objeto contratual. Tratando-se de acréscimos ou supressões em obras, serviços ou compras, o particular é obrigado a aceitá-los em percentual que não exceda 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato. Mas em se tratando de acréscimos em contrato cujo objeto seja a reforma de edifício ou de equipamento, o particular será obrigado a aceitá-la em percentual que não exceda 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

⁶ Art. 65 [...] §6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.



Para o cômputo do percentual máximo de acréscimos e supressões contratuais, deve haver a apuração dos respectivos quantitativos de forma isolada. É dizer, não deve haver compensação entre acréscimos e supressões contratuais, de forma que o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor inicial atualizado do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos em lei (TCU, Acórdão 781/2021- Plenário).

Nesse sentido, a Orientação Normativa AGU 50/2014 estabelece:

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.

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 ao 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.

A referida Orientação Normativa, em consonância com o recente posicionamento do TCU, espelhado no Acórdão nº 66/2021–Plenário, indica que o restabelecimento total ou parcial de quantitativo de item anteriormente suprimido em razão de restrições orçamentárias não configura compensação vedada pela jurisprudência do TCU, visto que o objeto licitado fica inalterado.

Também se revela juridicamente possível, além do restabelecimento, a realização de aditamentos para novos acréscimos ou supressões, observados os limites legais para alterações do objeto, considerando o valor inicial atualizado do contrato. Para tanto, devem ser observadas as seguintes condições: **(1)** manutenção das mesmas condições e dos mesmos preços iniciais pactuados; **(2)** inexistência de **(a)** fraude ao certame ou à contratação direta; **(b)** jogo de planilha; e **(c)** descaracterização do objeto.

Assim, além de obedecer ao limite legal, o cálculo deve ser feito individualmente (sem compensações), 25% (ou 50%, no caso de reforma) para os acréscimos e 25% para as supressões, sendo que estas últimas (supressões) podem superar esse montante caso haja concordância do contratado, por expressa disposição do art. 65, §2º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993.

Por isso, **RECOMENDA-SE que a área técnica declare expressamente o cumprimento dessa orientação.**



Já a base de cálculo utilizada para a aferição do limite a ser observado nas alterações unilaterais é o valor pactuado no momento da contratação, acrescido de eventuais modificações em razão da incidência de institutos voltados à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (reajuste, repactuação ou revisão).

Conforme a jurisprudência do TCU (Acórdão 1536/2016 – Plenário), para fins de estipulação da base de cálculo, considera-se o valor inicial da contratação, desprezando-se eventuais acréscimos ou supressões realizados anteriormente. Em outras palavras, os acréscimos e as supressões anteriores não alteram a base de cálculo para a realização de novas alterações e para a aferição do limite legal.

Para facilitar o entendimento, veja-se um brilhante exemplo dado pela doutrina de Joel de Menezes Niebuhr⁷:

Cumprir registrar que “valor inicial atualizado do contrato”, que serve de limite para as alterações unilaterais quantitativas, significa **o preço contratado inicial acrescido dos montantes referentes ao reajuste e à revisão do valor, desde que não decorrente de alterações anteriores pertinentes ao próprio objeto.**

Trocando-se em miúdos, **o valor que serve como parâmetro para mensurar o limite da alteração unilateral quantitativa é o valor do contrato no momento em que se pretende aditá-lo, sem contar acréscimos incorporados a ele em razão de alterações pertinentes ao objeto que lhe foram anteriores.**

Por exemplo, o valor mensal que originariamente a Administração compromete-se a pagar em virtude de contrato de serviço é de R\$100.000,00. Passados 12 meses da data da proposta, a Administração reajusta o valor do contrato de acordo com índice que perfaz 10%, o que importa no valor de R\$110.000,00 mensais. Depois do reajuste, faz-se necessário promover alteração unilateral quantitativa. O limite de 25% referido no §1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 deve ser calculado sobre R\$110.000,00.

Continuando com o exemplo, imagine-se que a alteração unilateral quantitativa a ser realizada some R\$10.000,00. Então, o valor do contrato, que inicialmente perfazia R\$100.000,00, passou a R\$110.000,00 com o reajuste, e, depois, a R\$120.000,00 com a alteração unilateral quantitativa realizada. Pois bem, a Administração pretende realizar nova alteração unilateral quantitativa. Qual é o parâmetro para aferir o limite de 25% sobre o valor inicial atualizado? Deve ser sobre R\$110.000,00 ou sobre R\$120.000,00? Deve ser sobre R\$110.000,00, que corresponde ao valor inicial atualizado. Ocorre que os outros R\$10.000,00 não decorrem de atualização, mas sim de anterior alteração unilateral quantitativa (grifou-se)

Sobre esse ponto, o Tribunal de Contas de Santa Catarina exarou o Prejulgado 1380:

De acordo com o art. 65, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93, o **acrécimo quantitativo** de contrato de obra pública está limitado a 25% (vinte e cinco por cento) **do valor**

⁷ Op. Cit.



inicial atualizado do contrato, devendo o Administrador demonstrar o interesse público de tal operação (grifou-se).

Em relação aos contratos, de qualquer natureza, cujo objeto seja **item único**, ou seja, corresponda a apenas uma prestação do particular, seja o fornecimento de um único bem ou a prestação de apenas um serviço, o texto legal não deixa margem de dúvida. Calcula-se o limite a partir do valor inicial atualizado do contrato, ou seja, excluídos eventuais acréscimos e supressões já havidos e incluídas as atualizações financeiras, como reajustes, revisões e repactuações, conforme acima exemplificado.

A dúvida pode surgir nas hipóteses em que o objeto da licitação contempla mais de um item, que pode ter sido objeto de adjudicação por item ou adjudicação global, a depender do critério de julgamento da licitação. Na primeira, que é a regra nas licitações, o objeto é dividido em tantas parcelas quantas se comprovem técnica e economicamente viáveis, nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93, enquanto que na segunda hipótese, o objeto, apesar de dividido em itens, é agrupado e destinado a um único vencedor, por se tratar de solução que, no caso, melhor atende aos interesses da Administração.

Nos 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.

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.

Especificamente em relação às contratações de **obras e serviços de engenharia**, 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 que compõem o objeto.

Nesse aspecto, é a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

Os percentuais de 25% (obras novas) e 50% (reformas) serão analisados para o valor contratual, e não em cada um dos itens da planilha orçamentária, pois se assim fosse haveria um engessamento total de eventuais alterações, não raras necessárias, em um ou mais itens, muitas vezes insignificantes que apenas um quantitativo que fosse alterado (de 1 para 2 itens) já significaria um acréscimo de 100%, obviamente que seria inviável tal procedimento na prática. Ressalta-se que, normalmente, uma obra é contratada por preço global e não por item (SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. Ciclo de estudos de controle público da



administração municipal. 15. Ed. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2013. Página 143-144. grifou-se).

Para tanto, **RECOMENDA-SE que seja avaliado pela área técnica, principalmente pelo autor da planilha orçamentária de composição de custos, se não haverá “jogo de planilhas”, em atenção ao disposto no Decreto Federal nº 7.893/2013 e às orientações do TCU** (conforme melhor explicado no item 3.15 deste parecer referencial).

3.6. CIÊNCIA DA CONTRATADA

Deve constar da instrução processual a ciência da contratada, por escrito, em relação às alterações propostas no caso de alteração unilateral quantitativa e sua concordância para as situações de alteração por acordo das partes.

3.7. DEMONSTRAÇÃO DE QUE A CONTRATADA MANTÉM AS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO

Faz-se necessário que seja demonstrada a manutenção das condições de habilitação (art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/93). Assim, **RECOMENDA-SE que, previamente à celebração do termo aditivo, a Administração confirme tal circunstância, com a juntada das certidões de regularidade fiscal, social e trabalhista válidas e atualizadas.**

RECOMENDA-SE, ainda, que, previamente à celebração do termo aditivo, a Administração verifique a existência de eventual registro de sanção aplicada à contratada, cujos efeitos a tornem proibida de celebrar contrato administrativo, por meio de consulta aos seguintes sistemas:

- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS (<http://www.portaltransparencia.gov.br>);
- Lista de Inidôneos do Tribunal de Contas da União (<https://certidoesapf.apps.tcu.gov.br>).

3.8. ADEQUAÇÃO DO VALOR DA GARANTIA CONTRATUAL

Nos casos em que tenha sido prevista garantia para a execução do contrato, prestada pela parte contratada, a minuta do termo aditivo deve conter cláusula adequando o valor da garantia ao novo montante. Assim, se for o caso, **RECOMENDA-SE a complementação do valor avençado, na hipótese de alterações que impliquem acréscimo do valor do contrato.**



3.9. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE PARA AS DESPESAS ADVINDAS DA ALTERAÇÃO, SE FOR O CASO

Destaca-se, ainda, que a lei prevê a obrigatoriedade da indicação da dotação orçamentária por conta da qual correrão as despesas decorrentes da contratação (art. 55, V, da Lei Federal nº 8.666/1993). Logo, caso haja aumento do valor da contratação, **RECOMENDA-SE a indicação da dotação orçamentária que fará frente às despesas decorrentes da alteração.**

Ademais, a Constituição Federal veda, em seu art. 167, III, “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”, enquanto o art. 60, da Lei nº 4.320/1964, veda a realização de despesa sem prévio empenho.

Dessa forma, **RECOMENDA-SE que, na hipótese de acréscimos ao contrato, os autos sejam instruídos com o respectivo pré-empenho, em valor suficiente para cobertura das despesas a serem executadas no exercício, referentes ao quantitativo acrescido.**

Veja-se a Orientação Normativa nº 52, da AGU:

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** (grifou-se)

Portanto, **RECOMENDA-SE que Administração informe a natureza das despesas pretendidas e, em consequência, avalie a necessidade do cumprimento do art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).**

3.10. CONTRATO VIGENTE

A Orientação Normativa nº 03/2009, da AGU, dispõe:

Na análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, cumpre aos órgãos jurídicos verificar **se não há extrapolação do atual prazo de vigência**, bem como eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes, hipóteses que configuram a extinção do ajuste, impedindo a sua prorrogação

Em que pese a Orientação Normativa citada mencione apenas a análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, **RECOMENDA-SE sua observância na avaliação de todos os aditamentos contratuais.**



Logo, **RECOMENDA-SE verificar se o contrato está vigente, uma vez que, aditar um contrato expirado é equivalente a recontratar irregularmente, bem como verificar se o contrato e aditivos anteriores (se for o caso) estão devidamente assinados e os extratos publicados no Diário Oficial.**

3.11. VERIFICAÇÃO DA NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO PROJETO BÁSICO OU TERMO DE REFERÊNCIA

Caso seja necessário, para evitar equívocos e manter a regular e fidedigna execução do contrato, deverá a área técnica adequar o termo de referência ou o projeto básico da licitação atinente ao acréscimo ou à supressão, comprovando que as alterações não transfiguram o objeto contratual, uma vez que é vedada pelo ordenamento jurídico.

3.12. ADOÇÃO DA MINUTA PADRÃO DE ADITIVO ANEXA AO PRESENTE PARECER, CONFORME O CASO

A aplicação do presente parecer fica condicionada à utilização da minuta do termo aditivo (Anexo III, IV ou V), conforme o caso (acréscimos, supressões, ou acréscimos e supressões concomitantes).

3.13. PUBLICAÇÃO DO EXTRATO DO ADITIVO

Após a assinatura do termo aditivo, **RECOMENDA-SE que o extrato do termo aditivo seja devidamente publicado no Diário Oficial dos Municípios como condição de eficácia, nos termos do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.**

3.14. ESPECIFICIDADES DAS ALTERAÇÕES QUANTITATIVAS DAS CONTRATAÇÕES, CUJO CRITÉRIO DE REMUNERAÇÃO SEJA “POSTOS DE TRABALHO” OU “HORAS DE SERVIÇO”

O TCU se posicionou sobre a necessidade de haver o correto dimensionamento do número de postos de trabalho, previamente à contratação. Pretende-se evitar a inadequada prestação de serviços, decorrente do mau planejamento:

Obrigatoriedade do cumprimento dos arts. 7º, § 4º e 9º, 14 e 40, inciso I, todos da Lei 8.666/1993, para que nas próximas contratações e/ou renovações contratuais que utilizem o modelo de execução indireta de serviços por meio de alocação de postos de trabalho, **o dimensionamento da equipe a ser alocada deverá prever a quantidade exata de postos de trabalho objeto da contratação, a jornada de trabalho, os horários de prestação de serviços e a distribuição desses postos nas instalações do HC/UFPR (item 3.3 do Relatório de Auditoria).**”(Acórdão nº. 655/2017-Plenário. grifou-se).



No mesmo sentido, dispõe o Manual de Contratos de Prestação de Serviços Terceirizados, da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF)⁸:

Na fase de planejamento, alguns passos são fundamentais para que se contrate o estritamente necessário para a execução dos serviços, a saber:

[...]

b) realizar estudos de dimensionamento dos serviços a serem realizados, quantificando quantos funcionários seriam suficientes para o cumprimento das atividades com qualidade e qual a carga horária necessária, prevendo-se no edital, quando possível, a unidade quantitativa de serviço prestado para avaliação (Anexo I, art. 20, §3º, do Decreto nº 2.617/2009).

Portanto, se no caso concreto for necessário um aditamento nesses termos, em especial para os acréscimos de postos de trabalho, **RECOMENDA-SE justificar a excepcionalidade da medida, bem como a comprovação de que os postos de trabalho a serem acrescidos foram dimensionados pela área técnica.**

3.15. ESPECIFICAÇÕES DAS ALTERAÇÕES QUANTITATIVAS DAS CONTRATAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Considerando o grande volume de alterações quantitativas em obras e serviços de engenharia e a importância desse ponto, será utilizado o “Manual de Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas” do TCU, vejamos⁹:

2. Quais os procedimentos necessários e que cuidados devem ser observados para a alteração do contrato?

Resposta: É necessário que exista **parecer técnico justificando a necessidade de alteração contratual** e que o termo de aditamento também seja objeto de exame pela procuradoria jurídica do órgão contratante.

A formação do preço dos aditivos contratuais contará **com orçamento específico detalhado em planilhas elaboradas pelo órgão ou entidade responsável pela licitação, em que serão explicitados em colunas os acréscimos e supressões de serviços, bem como o quantitativo dos serviços originalmente contratados e os quantitativos resultantes após os acréscimos ou supressões.**

Além disso, Decreto 7.983/2013 estabelece que a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor

⁸ Disponível em: http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/assuntos/13/manual_terceirizacao_ed_nova.pdf. In: Parecer 152/2023-PGE/SC – Parecer Referencial 004/2023 - PGE/SC.

⁹ Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/BF/21/7F/EE/965EC710D79E7EB7F18818A8/Orientacoes_elaboracao_planilhas_orcamentarias_obras_publicas.PDF. Acesso em 19 out. 2023 [pg. 40].



do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária (grifou-se).

Evidente que no presente caso é aplicável a Lei nº 8.666/93, contudo, por oportuno, informa-se que a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) buscou expressamente mitigar os efeitos do jogo de planilha, de modo a impedir que os aditamentos contratuais possam majorar, de forma fraudulenta, o lucro do contratado. Veja-se:

Art. 128. Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

O jogo de planilhas é prática 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.

Essa prática é detectada, em geral, nos contratos que envolvam execução de obras públicas, certamente em razão da complexidade e especificidade das planilhas orçamentárias, que detalham a composição dos custos e, em regra, dos valores vultuosos desse tipo de contratação.

Nessas contratações é comum que sejam necessários aditivos para ajustes na forma de execução, projetos e nos quantitativos inicialmente estimados, já que uma obra é algo dinâmico, sujeito a interferências externas de toda a sorte, além das limitações na fase de planejamento da licitação.

Contudo, se o jogo de planilhas é um artifício possível de ser utilizado, de outro, é inegável que as alterações contratuais são um mecanismo eficiente de adaptação à realidade e viabilização da execução das obras. Não pode a Administração ficar “engessada” nos quantitativos estimados na planilha orçamentária quando estes, comprovadamente, não atenderem à necessidade pública de execução daquele determinado objeto.

A saída que mais se adequa ao interesse público é, pois, coibir o jogo de planilhas de forma eficiente na licitação e no contrato. E, para tanto, a legislação atual traz mecanismos bastante eficientes. Registra-se que, a despeito de a Lei nº 8.666/1993 já conter dispositivos necessários para garantir a lisura das propostas, foi com o Decreto nº 7.893/2013 que as orientações do TCU foram positivadas. Nesse diapasão, o Manual de “Manual de Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas” estabelece:



13 – Como evitar o jogo de planilha?

Resposta: A licitação da obra a partir de um **projeto completo e definitivo de engenharia mitiga o risco de que ele seja alterado durante a execução contratual. Também é fundamental que existam, no edital, critérios de aceitabilidade de preços unitários, o que reduzirá a possibilidade do jogo de planilha**, mas não mitigará totalmente o problema, pois a licitante vencedora poderá, ainda, ofertar descontos diferenciados para os serviços.

Dessa forma, a única maneira de eliminar o problema é obedecer ao comando do artigo 14 do Decreto 7.983/2013, **não permitindo que o desconto seja reduzido após a celebração de aditivos contratuais**. No âmbito do RDC, a utilização do critério de julgamento pelo maior desconto, no qual a empresa licitante é obrigada a ofertar um desconto linear sobre todos os itens da planilha do orçamento referencial da Administração, reduz as chances de haver jogo de planilha ou jogo de cronograma, pois é obstado o desbalanceamento do orçamento (grifou-se).

Portanto, o próprio TCU traz a receita para evitar o jogo de planilhas: a elaboração de um projeto completo e específico e a previsão de critérios de aceitabilidade de preços unitários e global.

Esse é comando da Súmula 259, do TCU, segundo a qual *“nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor”*.

O art. 11 do Decreto nº 7.983/2013, nessa linha, prevê que *“os critérios de aceitabilidade de preços deverão constar do edital da licitação para a contratação de obras e serviços de engenharia”*.

Nesse contexto, caso necessário o aditamento contratual em licitações envolvendo obras e serviços de engenharia, ainda que em um só item da planilha orçamentária, deve o gestor adotar todas as cautelas no sentido de verificar, primeiramente, se o aditamento respeita o limite de 25% do valor global inicial atualizado do contrato (ou 50% no caso de reforma de edifício ou de equipamento), bem como se houve, na licitação, previsão de aceitabilidade de preços unitários máximos, sendo que, em caso positivo, deverá adotá-los também na composição dos preços dos itens correspondentes a serem aditados ao contrato; caso contrário, os preços unitários deverão observar os valores praticados no mercado, tomando-se por base os custos de referência oficiais.

Necessário aferir, ainda, se a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não foi reduzida em favor do contratado em decorrência dos aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária, a fim de preservar os ganhos e as vantagens obtidos pela Administração quando da celebração do contrato.

Desse modo, tanto o Decreto nº 7.893/2013 (art. 14) quanto o art. 128 da Lei nº 14.133/2021 pretendem coibir os jogos de planilha, ao passo que vedam que a diferença percentual entre o valor



global da proposta e do orçamento estimado possa ser reduzido diante do aumento da quantidade de um serviço específico ao qual foi atribuído preço unitário elevado¹⁰.

No mais, o TCU determina que:

[...] Exerça **criteroso 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** (TCU, Acórdão nº 551/2008 – Plenário).

Assim, **RECOMENDA-SE que a área técnica se certifique que as alterações quantitativas não acarretam prejuízos à Administração, ou seja, deve-se apurar se não haverá o “jogo de planilha”.**

III. PARECER

Ante o exposto, o presente Parecer Referencial deverá ser utilizado na instrução dos processos administrativos que visem à alteração quantitativa do contrato (acréscimos e supressões), com fundamento no art. 65, I, “b”, da Lei nº 8.666/93, a serem formalizados no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública do Poder Executivo do Município de Lages.

A aplicação deste Parecer Jurídico Referencial é mantida enquanto a legislação federal e municipal por ele utilizada não for alterada, bem como nos contratos que, em razão da ultratividade da Lei nº 8.666/93, nos termos dos arts. 190 e 191, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, permanecerem regidos pela legislação revogada.

Deve ser observado todas as recomendações acima exaradas, em cada procedimento, principalmente as do item 3 e as destacadas **“RECOMENDA-SE”**, condicionada à juntada dos seguintes documentos:

a) Cópia integral deste Parecer Referencial no processo licitatório, certificando nos autos, de forma expressa, que o caso concreto amolda-se aos termos da presente manifestação jurídica referencial;

b) Lista de Verificação prevista no **Anexo I** deste parecer, devidamente preenchida e assinada pelo servidor responsável pela conferência;

¹⁰ NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2. Ed. Curitiba: Zênite, 2021, p. 192. In: Alterações contratuais na Nova Lei de Licitações: Preços e Critérios de Pagamento. Marcelo Nóbrega e Pedro Dias de Oliveira Neto. in: Parecer 152/2023-PGE/SC – Parecer Referencial 004/2023 - PGE/SC de 28/03/2023. Disponível em: <https://www.pge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/Parecer-Referencial-004-2023-PGE-ref.-Parecer-152-2023-PGE.pdf>. Acesso em 19 out. 2023.



c) Declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido de que a situação analisada se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial, nos termos do **Anexo II** deste parecer, e que os autos se encontram instruídos com os documentos nele listados, tendo sido observadas as orientações jurídicas nele contidas;

d) Minuta de termo aditivo segundo modelos padronizados apresentados no **Anexo III** (acréscimos), no **Anexo IV** (supressões) ou no **Anexo V** (acréscimos e supressões simultâneos);

Assim, fica dispensada a análise individualizada pela Procuradoria-Geral do Município, desde que a autoridade administrativa competente ateste, de forma expressa, que o caso concreto de amolda aos termos do referido parecer, consoante preconiza o art. 3º, da Instrução Normativa n.º 001/2022 emitida pela Procuradoria-Geral do Município.

Por evidente, sempre que houver dúvida jurídica não suprida pelos parâmetros estabelecidos neste Parecer Referencial, deverá o gestor submeter o processo à consulta específica desta Consultoria Jurídica, delimitando claramente os limites do questionamento suscitado.

Ademais, em observância a Instrução Normativa nº 001, de 10 de junho de 2022, propõe-se, adicionalmente, que o referido parecer jurídico referencial tenha a aprovação da Procuradora-Geral do Município, sendo posteriormente publicado na página eletrônica oficial, bem como catalogados no arquivo geral da Procuradoria em pasta própria.

RECOMENDA-SE, por fim, que se dê ciência aos demais Procuradores Municipais do teor deste parecer referencial.

Lages (SC), 17 de novembro de 2023.

MARCIO AUGUSTO VASQUES DA SILVA
Procurador do Município

LARISSA SANDRI WOJCIK
Procuradora-Geral do Município



ANEXO I

Lista de Verificação – Alterações contratuais quantitativas (acréscimos/supressões)

Lei nº 8.666/93

Notas Explicativas

A coluna “Atende plenamente a exigência?” deverá ser preenchida apenas com as respostas pré-definidas no formulário, sendo:

Sim: atende plenamente a exigência

Não: não atende plenamente a exigência

Não se aplica: a exigência não é feita para o caso analisado

Na utilização da presente lista deverão ser analisadas e verificadas as consequências para cada negativa, se pode ser suprida por justificativas ou enquadramentos específicos ou se deve haver complementação da instrução.

Eventuais sugestões de alteração de texto desta lista poderão ser encaminhadas ao e-mail: licitacao.progem@lages.sc.gov.br

ATOS ADMINISTRATIVOS E DOCUMENTOS A SEREM VERIFICADOS	Atende plenamente a exigência? S/N/NA	Indicação do local do processo em que foi atendida a exigência (doc./fls.)
REQUISITOS GENÉRICOS		
O caso concreto se amolda aos termos do Parecer Referencial nº 003/2023 da Procuradoria Geral do Município?		
O Parecer Referencial nº 003/2023 da Procuradoria Geral do Município foi juntado no processo?		
O processo licitatório está devidamente autuado, numerado e organizado por ordem cronológica, quando processo físico?		
O contrato e termo(s) aditivo(s) anterior(es), se houver, estão devidamente assinado(s) e publicado(s) no Diário Oficial dos Municípios?		
O contrato está vigente?		
Justificativa (motivação) expressa, evidenciando o fato superveniente que torne necessária a alteração contratual.		
Autorização prévia da autoridade competente.		



Declaração de que o objeto contratual original não foi transfigurado.		
Declaração de que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato foi preservado, se for o caso.		
Planilha orçamentária de progressão de custos que demonstre o percentual acumulado de acréscimos e o percentual acumulado de supressões (calculados sobre o valor inicial atualizado do contrato, de forma isolada e sem nenhum tipo de compensação entre eles) devidamente assinada por responsável técnico.		
Declaração de que o percentual da alteração observa os limites previstos no art. 65, §1º, da Lei Federal nº 8.666/1993, salvo em se tratando de supressão por acordo entre as partes.		
Declaração do autor da planilha orçamentária de progressão de custos de que procedeu ao cálculo dos limites previstos no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993, sem realizar compensação entre acréscimos e supressões.		
Declaração do autor da planilha orçamentária quanto à compatibilidade dos custos constantes da planilha com aqueles contratados.		
No caso de restabelecimento parcial ou total de quantitativo anteriormente suprimido, declaração de (1) manutenção das mesmas condições e mesmos preços inicialmente pactuados; (2) inexistência de (a) fraude ao certame ou à contratação direta; (b) jogo de planilha; (c) descaracterização do objeto.		
Preço contratado compatível com o mercado fornecedor do objeto, se for o caso.		
Ciência da contratada ou, em caso de acordo, a sua concordância.		
Manutenção das condições de habilitação pelo contratado.		
Foram consultados os seguintes sistemas abaixo e juntados aos autos os respectivos comprovantes? - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS (http://www.portalttransparencia.gov.br); - Lista de Inidôneos do Tribunal de Contas da União (https://certidoesapf.apps.tcu.gov.br).		
Complementação da garantia, se for o caso.		
Indicação da dotação orçamentária destinada a fazer frente às despesas decorrentes da alteração do contrato.		
Comprovação da disponibilidade financeira necessária para fazer frente às despesas decorrentes da alteração, materializada por meio da nota de pré-empenho, se for o caso.		



Comprovação de que a despesa respeita o disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) <i>Orientação Normativa AGU 52/2014: 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 101, de 2000.</i>		
Adequação do termo de referência ou do projeto básico, se for o caso.		
Minuta do termo aditivo para a alteração quantitativa, conforme modelos disponibilizados no Parecer Referencial nº 003/2023 da Procuradoria-Geral do Município.		
REQUISITOS ESPECÍFICOS		
No caso de alteração quantitativa do objeto cujo critério de remuneração adotado foi “postos de trabalho” ou “horas de serviço”, em que a Administração Pública pretende a instalação de novos postos de trabalho sem ter havido prévia previsão no edital, apresentação de justificativa suficiente a caracterizar a excepcionalidade da medida.		
No caso de alterações quantitativas das contratações de obras e serviços de engenharia, declaração de que foi observada a vedação de reduzir, em favor do contratado, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência (não configuração do “jogo de planilhas”).		

Local, **data da assinatura.**

Nome (*)

Cargo (*)

Matrícula n.º (*)

(*) Dados do servidor responsável pela conferência



ANEXO II

Termo de Conformidade

DECLARO, com base na Lista de Verificação de fls. **XXX (indicar páginas respectivas)**, para todos os fins de direito, que o **XXX (indicar número do aditivo)** Aditivo ao Contrato **XXX (indicar número do contrato respectivo)**, encontra-se regularmente instruído com os documentos obrigatórios, achando-se a situação concreta e instrução do processo em conformidade com a hipótese prevista no Parecer Jurídico Referencial n.º 003/2023.

Local, **data da assinatura**.

Nome (*)

Cargo (*)

Matrícula n.º (*)

(*) Dados do chefe do setor responsável pelos contratos administrativos



ANEXO III

Minuta de Termo Aditivo – Alteração Quantitativa – Lei nº 8.666/93 – Acréscimos

XXXº (preencher com numeração do termo aditivo) TERMO ADITIVO AO CONTRATO N.º XXX (preencher com numeração do contrato)

Pelo presente instrumento, o MUNICÍPIO DE LAGES, por intermédio da(o) **(QUALIFICAR O ÓRGÃO OU ENTIDADE CONTRATANTE)**, doravante denominado **CONTRATANTE**, neste ato representada por **(QUALIFICAR O GESTOR RESPONSÁVEL PELA ASSINATURA DO ADITIVO)** e **(INDICAR E QUALIFICAR A PARTE CONTRATADA)**, doravante denominada **CONTRATADA**, em observância às disposições da Lei nº 8.666/93, celebram o presente ADITIVO ao **CONTRATO N. XXX (indicar a numeração do contrato)**, decorrente do Edital **de XXX (especificar se é PP/PE/CC/TP) nº XXX (incluir a respectiva numeração)**, Processo Licitatório nº **XXX (indicar a numeração do processo licitatório)**, conforme cláusulas e condições a seguir expostas:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente Termo Aditivo tem por objeto o acréscimo do Contrato nº **XXXX (indicar a numeração do contrato)**, correspondente ao percentual de **XXX% (XXX por cento)**, conforme dispõe o art. 65, I, “b”, e §1º, da Lei nº 8.666/1993, conforme tabela abaixo:

ITEM/LOTE/SERVIÇO	CÓDIGO	DESCRIÇÃO	QTDE. LICITADA	QTDE. ADITADA	VALOR UNIÁRIO	VALOR TOTAL ADITADO
XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
					VALOR TOTAL	R\$ XXXX

CLÁUSULA SEGUNDA – DO VALOR ATUALIZADO DO CONTRATO

Em decorrência da alteração mencionada na Cláusula Primeira deste Termo, fica estabelecido o novo valor do Contrato em R\$ **XXXXXX (valor por extenso)**.

CLÁUSULA TERCEIRA – DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA



As despesas decorrentes do presente Termo Aditivo serão atendidas por conta da seguinte dotação orçamentária:

(descrever as informações relativas à dotação orçamentária por conta da qual correrão as despesas decorrentes do acréscimo)

(caso haja exigência de garantia pelo edital ou pelo contrato, a seguinte cláusula deverá ser inclusa, se não, deverá ser excluída, com renumeração das cláusulas seguintes)

CLÁUSULA QUARTA – DA GARANTIA

A Contratada deverá apresentar ao Contratante, no prazo de até XXXX (indicar prazo para reforço da garantia), contado da data do recebimento da via do Termo Aditivo assinada, comprovante do reforço da garantia em R\$ XXXX (indicar valor do reforço da garantia), com prazo de validade de XXXX a XXXX (indicar datas respectivas), para manter o valor correspondente a XXXX% (indicar percentual da garantia) do valor do contrato, em uma das modalidades previstas no §1º do art. 56 da Lei Federal nº 8.666/1993.

CLÁUSULA QUINTA – DA PUBLICAÇÃO

O presente Termo Aditivo será publicado por extrato em Diário Oficial, na forma da Lei, correndo às expensas do Contratante.

CLÁUSULA SEXTA – DA RATIFICAÇÃO

Permanecem inalteradas as demais cláusulas e disposições do Contrato original, desde que não conflitem com o disposto neste instrumento.

CLÁUSULA SÉTIMA – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Será considerada como data de assinatura deste Termo Aditivo a data (dia/mês/ano) da última assinatura digital dos signatários.

E, por estarem justas e contratadas, assinam digitalmente o presente Instrumento, para que surta os seus efeitos legais.

(Secretário da pasta responsável pela assinatura do aditivo)

CONTRATANTE



(Nomear a pessoa responsável pela contratada)

CONTRATADA

(Conforme nomeação no edital e respectivo contrato)

GESTOR(A) DO CONTRATO

TESTEMUNHAS

(indicar e qualificar duas testemunhas)



ANEXO IV

Minuta de Termo Aditivo – Alteração Quantitativa – Lei nº 8.666/93 – Supressões

XXXº (preencher com numeração do termo aditivo) TERMO ADITIVO AO CONTRATO N.º XXX (preencher com numeração do contrato)

Pelo presente instrumento, o MUNICÍPIO DE LAGES, por intermédio da(o) **(QUALIFICAR O ÓRGÃO OU ENTIDADE CONTRATANTE)**, doravante denominado **CONTRATANTE**, neste ato representada por **(QUALIFICAR O GESTOR RESPONSÁVEL PELA ASSINATURA DO ADITIVO)** e **(INDICAR E QUALIFICAR A PARTE CONTRATADA)**, doravante denominada **CONTRATADA**, em observância às disposições da Lei nº 8.666/93, celebram o presente **ADITIVO ao CONTRATO N. XXX (indicar a numeração do contrato)**, decorrente do Edital **de XXX (especificar se é PP/PE/CC/TP) nº XXX (incluir a respectiva numeração)**, Processo Licitatório nº **XXX (indicar a numeração do processo licitatório)**, conforme cláusulas e condições a seguir expostas:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente Termo Aditivo tem por objeto a supressão do Contrato nº **XXXX (indicar a numeração do contrato)**, correspondente ao percentual de **XXX% (XXX por cento)**, conforme dispõe o **(indicar o inciso ou parágrafo específico)** do art. 65, da Lei nº 8.666/93, conforme tabela abaixo:

ITEM/LOTE/SERVIÇO	CÓDIGO	DESCRIÇÃO	QTDE. LICITADA	QTDE. ADITADA	VALOR UNIÁRIO	VALOR TOTAL ADITADO
XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
					VALOR TOTAL	R\$ XXXX

CLÁUSULA SEGUNDA – DO VALOR ATUALIZADO DO CONTRATO

Em decorrência da alteração mencionada na Cláusula Primeira deste Termo, fica estabelecido o novo valor do Contrato em R\$ **XXXXXX (valor por extenso)**.

CLÁUSULA TERCEIRA – DA PUBLICAÇÃO



O presente Termo Aditivo será publicado por extrato em Diário Oficial, na forma da Lei, às expensas do Contratante.

CLÁUSULA QUARTA – DA RATIFICAÇÃO

Permanecem inalteradas as demais cláusulas e disposições do Contrato original, desde que não conflitem com o disposto neste instrumento.

CLÁUSULA QUINTA – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Será considerada como data de assinatura deste Termo Aditivo a data (dia/mês/ano) da última assinatura digital dos signatários.

E, por estarem justas e contratadas, assinam digitalmente o presente Instrumento, para que surta os seus efeitos legais.

(Secretário da pasta responsável pela assinatura do aditivo)

CONTRATANTE

(Nomear a pessoa responsável pela contratada)

CONTRATADA

(Conforme nomeação no edital e respectivo contrato)

GESTOR(A) DO CONTRATO

TESTEMUNHAS

(indicar e qualificar duas testemunhas)



ANEXO V

Minuta de Termo Aditivo – Alteração Quantitativa – Lei nº 8.666/93 – Acréscimos e Supressões

XXXº (preencher com numeração do termo aditivo) TERMO ADITIVO AO CONTRATO N.º XXX (preencher com numeração do contrato)

Pelo presente instrumento, o **MUNICÍPIO DE LAGES**, por intermédio da(o) **(QUALIFICAR O ÓRGÃO OU ENTIDADE CONTRATANTE)**, doravante denominado **CONTRATANTE**, neste ato representada por **(QUALIFICAR O GESTOR RESPONSÁVEL PELA ASSINATURA DO ADITIVO)** e **(INDICAR E QUALIFICAR A PARTE CONTRATADA)**, doravante denominada **CONTRATADA**, em observância às disposições da Lei nº 8.666/93, celebram o presente **ADITIVO ao CONTRATO N. XXX (indicar a numeração do contrato)**, decorrente do Edital **de XXX (especificar se é PP/PE/CC/TP) nº XXX (incluir a respectiva numeração)**, Processo Licitatório nº **XXX (indicar a numeração do processo licitatório)**, conforme cláusulas e condições a seguir expostas:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente Termo Aditivo tem por objeto a alteração quantitativa do Contrato nº **XXXX (indicar a numeração do contrato)**, correspondente ao percentual de **XXX% (XXX por cento – escrever por extenso)** para o acréscimo e ao percentual de **XXX% (XXX por cento – escrever por extenso)** para a **supressão**, conforme dispõe o **(indicar o inciso ou parágrafo específico)** do art. 65, da Lei nº 8.666/93, conforme tabela abaixo:

ITEM/LOTE/SERVIÇO	CÓDIGO	DESCRIÇÃO	QTDE. LICITADA	QTDE. ACRÉSCIDA	QTDE. SUPRIMIDA	VALOR UNIÁRIO	VALOR TOTAL ADITADO
XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	-	XXXX	XXXX
XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	-	XXXX	XXXX	XXXX
						VALOR TOTAL	R\$ XXXX



CLÁUSULA SEGUNDA – DO VALOR ATUALIZADO DO CONTRATO

Em decorrência da alteração mencionada na Cláusula Primeira deste Termo, fica estabelecido o novo valor do Contrato em R\$ XXXXX (valor por extenso).

(caso, no saldo entre acréscimos e supressões, haja aumento do valor do contrato, a cláusula seguinte deverá ser incluída. Se não, deverá ser excluída, com renumeração das cláusulas seguintes)

CLÁUSULA TERCEIRA – DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

As despesas decorrentes do presente Termo Aditivo serão atendidas por conta da seguinte dotação orçamentária:

(descrever as informações relativas à dotação orçamentária por conta da qual correrão as despesas decorrentes do acréscimo)

(caso, no saldo entre acréscimos e supressões, haja aumento do valor do contrato e haja exigência de garantia pelo edital ou pelo contrato, a cláusula seguinte deverá ser incluída. Se não, deverá ser excluída, com renumeração das cláusulas seguintes)

CLÁUSULA QUARTA – DA GARANTIA

A Contratada deverá apresentar ao Contratante, no prazo de até XXXX (indicar prazo para reforço da garantia) dias, contado da data do recebimento da via do termo aditivo assinada, comprovante do reforço da garantia em R\$ XXXX (indicar valor do reforço da garantia), com prazo de validade de XXXX a XXXX (indicar datas), para manter o valor correspondente a XXXX% (indicar percentual da garantia) do valor global do contrato, em uma das modalidades previstas no § 1º do art. 56 da Lei Federal nº 8.666/1993.

CLÁUSULA QUINTA - DA PUBLICAÇÃO

O presente Termo Aditivo será publicado por extrato em Diário Oficial, na forma da Lei, às expensas do Contratante.

CLÁUSULA SEXTA – DA RATIFICAÇÃO

Permanecem inalteradas as demais cláusulas e disposições do Contrato original, desde que não conflitem com o disposto neste instrumento.

CLÁUSULA SÉTIMA – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS



Será considerada como data de assinatura deste Termo Aditivo a data (dia/mês/ano) da última assinatura digital dos signatários.

E, por estarem justas e contratadas, assinam digitalmente o presente Instrumento, para que surta os seus efeitos legais.

(Secretário da pasta responsável pela assinatura do aditivo)

CONTRATANTE

(Nomear a pessoa responsável pela contratada)

CONTRATADA

(Conforme nomeação no edital e respectivo contrato)

GESTOR(A) DO CONTRATO

TESTEMUNHAS

(indicar e qualificar duas testemunhas)