



PARECER REFERENCIAL N.º 013/2024

DA: PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE LAGES
PARA: SETOR DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
ASSUNTO: Parecer Jurídico Referencial. Alterações contratuais quantitativas

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ALTERAÇÕES QUANTITATIVAS DO CONTRATO ADMINISTRATIVO. ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES. PARECER REFERENCIAL A TEOR DA IN: 001/2022 PGM.

1. Artigo 124, I, "b", da Lei n. 14.133/2021. 1. Aplicabilidade restrita às alterações quantitativas do contrato (acréscimos e supressões), nos termos do artigo 124, I, "b", da Lei n. 14.133/2021.
2. Documentos que devem constar da instrução dos processos de alteração quantitativa do contrato administrativo, segundo o artigo 124, I, "b", da Lei n. 14.133/2021, no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Lages/SC.
3. Dispensabilidade de análise individualizada de processos que envolvam matéria recorrente e que se amoldem aos termos desta manifestação jurídica referencial.
4. Necessário encaminhamento à Consultoria Jurídica competente, para análise individualizada, nas hipóteses não abarcadas pelo Referencial, e em caso de dúvida específica de caráter jurídico apresentada pelo Gestor.
5. Parecer Jurídico Referencial com validade condicionada à aprovação do Procurador-Geral do Município, conforme dispõe o artigo 1º, da IN 001/2022 PGM.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer Jurídico Referencial, previsto na IN: 001/2022 PGM e no Art.53, § 5º, da Lei 14.133/2021, que regulamenta a forma e as condições de emissão e aplicação de pareceres jurídicos referenciais.

O propósito desse parecer é delinear, de modo homogêneo, os requisitos a serem observados, no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública municipal, nas alterações quantitativas dos contratos administrativos (acréscimos e supressões), nos termos do artigo 124, I, "b", da Lei n. 14.133/2021¹

A propósito, esse parecer não revoga o Parecer Referencial n. 003/2023, que permanece aplicável às licitações realizadas com fundamento na Lei n. 8.666/1993.

É o relatório.

¹ Artigo 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...) b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;



II. FUNDAMENTAÇÃO

1. - REQUISITOS PARA EMISSÃO DE PARECER REFERENCIAL

O parecer referencial é manifestação jurídica emitida sobre matérias recorrentes, dispensando-se a análise individualizada pelos órgãos consultivos sempre que o caso concreto se amoldar aos termos da referida manifestação, mediante ateste expresso da área técnica. A utilização dos pareceres referenciais visa dar maior celeridade aos serviços administrativos, além de promover a uniformização da atuação dos órgãos envolvidos.

No âmbito do Município de Lages/SC, a emissão de pareceres referenciais encontra previsão na IN: 001/2022 PGM e no Art.53, § 5º, da Lei 14133/2021.

Na hipótese dos autos, estão preenchidas as condições para a emissão de parecer jurídico referencial, pois a análise de processos administrativos que tratam de alterações contratuais quantitativas constitui matéria recorrente no âmbito da Administração Pública Municipal, o que leva à confecção de grande volume de expedientes similares.

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

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

2. INCIDÊNCIA DESSE PARECER

O presente parecer tem por finalidade ser referência para as alterações contratuais quantitativas nos contratos celebrados no âmbito da Lei n. 14.133/2021, a nova lei de licitações, tendo em vista que os contratos celebrados sob a vigência da Lei n. 8.666/1993 permanecerão por ela regidos, durante todo o seu prazo original e prorrogações, e poderão, portanto, ser prorrogados com base na referida lei, mesmo após a sua revogação, conforme dispõem os artigos 190 e 191, da Lei n. 14.133/2021.

E vale aqui a seguinte observação: o Parecer Referencial n. 003/2023-PGM, que trata das alterações quantitativas do objeto dos contratos administrativos, foi elaborado com base nas disposições da Lei n. 8.666/1993, que continua regendo os contratos celebrados sob a sua égide. Já o parecer objeto desse processo incidirá sobre as alterações nos contratos que foram celebrados a partir da vigência da Lei 14.133/2021. Assim, a aprovação deste parecer



não levará à revogação do Parecer Referencial n. 003/2023-PGM.

Feitas as considerações, passo ao exame da matéria de fundo.

3. ALTERAÇÕES QUANTITATIVAS DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Os contratos administrativos regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público e devem ser cumpridos nos termos dispostos quando de sua formação. Eventuais alterações são medidas excepcionais e não podem alterar a essência do objeto inicialmente pactuado.

As alterações dos contratos administrativos, embora constituam exceções, são contempladas pela Lei. 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. 124, I, “b”, da Lei nº 14.133/2021.

Os limites foram estabelecidos nos artigos 125 e 126:

Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).

Art. 126. As alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei não poderão transfigurar o objeto da contratação.

Portanto, na **alteração contratual quantitativa** 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 124, 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 desse parecer não abarcar as hipóteses de alterações qualitativas, é importante 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

Superado esse ponto, passamos a análise dos requisitos legais para que sejam feitas as alterações contratuais quantitativas.

4. REQUISITOS LEGAIS PARA AS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS QUANTITATIVAS

✓ COMPROVAÇÃO DA OCORRÊNCIA DE FATOS SUPERVENIENTES E NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO EXPRESSA

A alteração unilateral deve decorrer de fato superveniente à contratação, pois no curso 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 n.º 2.032/2009 e 172/2009, ambos do Plenário, 5.154/2009, da 2ª Câmara e 2.727/2008, da 1ª Câmara (TCU. Plenário Acórdão n.: 1.748/2011. Relator: Ministro José Jorge. DOU: 5/7/2011 - In: Parecer Referencial n.: 8/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, de 17/5/2021).

Além disso, o artigo 124, caput, da Lei n. 14.133/2021, exige a apresentação das “devidas justificativas”, o que demanda a necessidade de motivação expressa da autoridade competente para a prática do ato.

² NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitações e Contrato Administrativo*. 4ª ed. ver.ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, ps. 961/962. In: Parecer Referencial n. 8/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU de 17/5/2021



Essa motivação deve ser explícita, clara e congruente, capaz de demonstrar 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 artigo 40, III, da Lei n. 14.133/2021³.

Portanto, **devem constar nos autos a demonstração da ocorrência de fato superveniente ou de conhecimento superveniente, além da motivação técnica da proposta de alteração quantitativa.**

✓ **IMPOSSIBILIDADE DE TRANSFIGURAÇÃO DO OBJETO CONTRATUAL**

A modificação unilateral dos contratos administrativos deve ser exceção e não pode alterar a essência do objeto inicialmente pactuado.

A despeito do 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.⁴

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.

Neste sentido, dispõe o artigo 126 da lei n. 14.133/2021:

Art. 126. 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) assim já se pronunciou sobre o tema:

"[...]".
*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.
[...]” (TCU. Plenário. Processo n.: 014.919/2010-9. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Data da Sessão: 1º/6/2022). (Grifado)*

³ Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: (...); III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

⁴ 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**. 5ª ed – São Paulo: Malheiros, 2018. p. 399)



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

Por essas razões, recomenda-se que o gestor certifique que o termo aditivo proposto não desfigurará o objeto pactuado.

✓ **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 artigo 130, da Lei 14.133/2021:

Art. 130. Caso haja alteração unilateral do contrato que aumente ou diminua os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, no mesmo termo aditivo, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

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.

✓ **NECESSIDADE DE INDENIZAÇÃO DO CONTRATADO NA HIPÓTESE DE PRÉVIA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS**

Dispõe o artigo 129, da Lei 14.133/2021, cuja redação é autoexplicativa, que "nas alterações contratuais para supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e os colocado no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente reajustados, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados".

✓ **OBSERVÂNCIA DOS LIMITES PERCENTUAIS E VEDAÇÃO DE COMPENSAÇÃO ENTRE ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES**

O artigo 125, da Lei n. 14.133/2021, trouxe os 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:

Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).

Para o cômputo do percentual máximo de acréscimos e supressões contratuais, deve haver a apuração dos respectivos quantitativos de forma isolada. Vale 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. Plenário Acórdão n.: 781/2021. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Data da Sessão: 7/4/2021; Orientação Normativa AGU n. 50/2014, item I⁵).

Ponto importante a se registrar é o item II, da Orientação Normativa AGU n. 50/2014, segundo o qual:

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, segundo o recente posicionamento do TCU, espelhado no Acórdão n. 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.

⁵ 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 CRÉSCIMOS 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



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, por isso, recomendo 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 n. 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, vale citar um exemplo dado pela doutrina.

"[...]".

Cumpra 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.

[...]" (Grifado)

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 artigo 40, V, "b", e 47, II, da Lei n. 14.133/2021, enquanto na segunda, apesar de dividido em itens, o objeto 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. Para tanto, deverá ser 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 n. 7.893/2013 e às orientações do TCU.

Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC):

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. 15ª Ed. Florianópolis:2013. Fls. 143/144). (Grifado)

✓ **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, nos termos do item 2.4, “e”, do Anexo X, da Instrução Normativa n. 5/2017, da SEGES/ME.



✓ **DEMONSTRAÇÃO DE QUE A CONTRATADA MANTÉM AS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO**

Necessário, ainda, que seja demonstrada a manutenção das condições de habilitação (artigo 92, XVI, da Lei n. 14.133/2021), assim recomendo 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.

Aconselhamos, ainda, que, antes de formalizado o 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/>).

✓ **ADEQUAÇÃO DO VALOR DA GARANTIA CONTRATUAL**

Nos casos em que tenha sido prevista garantia para a execução do contrato, a ser 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, necessário alertar sobre a necessidade de complementação do valor pactuado, na hipótese de alterações que impliquem acréscimo do valor do contrato.

✓ **DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE PARA AS DESPESAS ADVINDAS DA ALTERAÇÃO CONTRATUAL, SE FOR O CASO**

A lei prevê a obrigatoriedade da indicação da dotação orçamentária, por meio da qual correrão as despesas decorrentes da contratação (artigo 92, VIII, da Lei n. 14.133/2021). Logo, caso haja aumento do valor da contratação, é necessária a indicação da dotação orçamentária que fará frente às despesas decorrentes da alteração.

Ademais, a Constituição Federal veda, em seu artigo 167, II, “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”, enquanto o artigo 60, da Lei n. 4.320/1964, veda a realização de despesa sem prévio empenho. Assim, na hipótese de acréscimos ao contrato, os autos devem ser instruídos com o respectivo pré-empenho, em valor suficiente para cobertura das despesas a serem executadas no exercício, referentes ao quantitativo acrescido.



Importante, ainda, atenção à Orientação Normativa n. 52, da AGU:

Orientação Normativa AGU n. 52 - 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.

Dessa forma, a Administração deve informar a natureza das despesas pretendidas e, em consequência, avaliar a necessidade do cumprimento do artigo 16, I e II, da Lei Complementar n. 101/20000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

✓ **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.

✓ **CONTRATO VIGENTE**

O órgão assessorado deverá verificar se o contrato está vigente. Aditar um contrato expirado seria equivalente a recontratar irregularmente.

A Orientação Normativa n. 3/2009, 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.

Embora a Orientação Normativa citada mencione apenas a análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, recomendo sua observância na avaliação de todos os aditamentos contratuais.

✓ **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.

✓ **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 anexa, conforme o caso (acréscimos, supressões, ou acréscimos e supressões concomitantes).

✓ **PUBLICAÇÃO DO EXTRATO DO ADITIVO**

Assinado o termo aditivo, o órgão ou a entidade contratante publicará o extrato do termo aditivo no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como condição de eficácia, segundo determina o artigo 94 da Lei n. 14.133/2021 e do Art.73, § 2º do Decreto Municipal 20.682/2023.

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

Sempre que a prestação de serviços a ser licitada puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado, esta deverá estar prevista no edital e no respectivo contrato. A respeito do assunto, 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) (TCU. Plenário. Acórdão n.: 655/2017. Relator: Ministro Augusto Sherman. Data da Sessão: 5/4/2017).

Portanto, se no caso concreto, for necessário um aditamento nesses termos, em especial para os acréscimos de postos de trabalho, recomenda-se que a área técnica justifique a excepcionalidade da medida e comprove que os postos de trabalho a serem acrescidos foram dimensionados.

✓ **ESPECIFICIDADES DAS ALTERAÇÕES QUANTITATIVAS DAS CONTRATAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**

Neste ponto, por sua fundamental importância, vale citar o Manual de “Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas”, do TCU, para melhor compreensão do tema:

[...].
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 do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária. [...].

A Lei n. 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:

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. A Lei n. 8.666/1993 já continha dispositivos necessários para garantir a lisura das propostas, mas foi o Decreto n. 7.893/2013 que positivou as orientações do TCU.



Vale transcrever, mais uma vez, o Manual de “Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas”:

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. (Grifado)*

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.

Desse modo, tanto o Decreto n. 7.893/2013 (artigo 14) quanto o artigo 128, da Lei n. 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 elevado.

Assim, deve a área técnica se certificar de que as alterações quantitativas não acarretam prejuízos à Administração, ou seja, deve apurar se no caso não haverá o “jogo de planilha”.

É o que determinou o TCU, no Acórdão n. 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” .

✓ **FALHAS DE PROJETO, CONTRATOS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**

Nas alterações contratuais, de **obras e serviços de engenharia**, o órgão responsável, deverá apurar se a alteração se deu em virtude de **falhas no projeto**, situação que enseja **apuração de responsabilidade do responsável técnico e as providências necessárias**, nos termos do § 1º do Art.124 da Lei 14.133/2021:



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

[...]

§ 1º Se forem decorrentes de falhas de projeto, as alterações de contratos de obras e serviços de engenharia ensejarão apuração de responsabilidade do responsável técnico e adoção das providências necessárias para o ressarcimento dos danos causados à Administração. (nosso grifo)

Assim, devido a necessidade de apuração, nos termos do § 1º do Art.124 e Art.169, Inciso II da Lei 14.133/2021, encaminhar para o controle interno do Município para manifestação.

5. 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. 124, I, “b”, da Lei nº 14.133/2021, 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 forem alteradas, bem como nos contratos que, em razão da ultratividade da Lei nº 14.133/2021.

Deve ser observado todas as recomendações acima exaradas, (“**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 se amolda 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;
- 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);



- e) Em caso de **obras e serviços de engenharia**, encaminhar para o controle interno do Município para manifestação, nos termos do § 1º do Art.124 e Art.169, Inciso II da Lei 14.133/2021.

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 se 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 de ciência aos demais Procuradores Municipais do teor deste parecer referencial.

Salvo melhor Juízo. É o PARECER

Lages (SC), 23 de outubro de 2024

LARISSA SANDRI WOJCIK
Procuradora-Geral do Município

MARCIO AUGUSTO VASQUES DA SILVA
Procurador do Município