



Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 370/2024

Ementa: Contrato nº 321/2022. Obra (construção) na E.M.E.F Professor Doutor Rui Cirne Lima. Aditivo contratual. Prorrogação por 30 dias. Acréscimo de serviços de limpeza, remoção e descarte de entulhos. Majoração do valor contratual correspondente a 0,81%. Secretaria Municipal da Educação. Artem Engenharia e Construções Ltda. Arts. 57, § 1º, I, II e III, e 65, *caput*, I, *a*, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993. Parecer favorável, com condição.

1. RELATÓRIO

1. A Secretaria Municipal da Educação, no Processo Administrativo SEI nº 24.0.000037914-6, consultou esta diretoria sobre a possibilidade jurídica de o Contrato nº 321/2022 (celebrado com Artem Engenharia e Construções Ltda.) ser aditado, em razão dos alagamentos ocorridos em maio de 2024, com base nos arts. 57, § 1º, I, II e III, e 65, *caput*, I, *a*, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993.¹
2. O objeto do contrato é a realização de obra (construção), cuja área total é de 1.810,65m², na E.M.E.F Professor Doutor Rui Cirne Lima. O objeto do aditamento, por sua vez, pretendido é: a) a prorrogação, por 30 dias o prazo de execução e b) o acréscimo ao objeto do contrato dos serviços de limpeza, remoção e descarte de entulhos, resultando no aumento do valor do contrato R\$ 53.338,81.
3. O valor a ser acrescido ao contrato em decorrência do aditivo pretendido é de R\$ 53.338,81, correspondente a 0,84% do valor total atualizado do contrato, de R\$ 6.344.207,54² – o valor original era de R\$ 6.587.383,86,³ mas houve uma supressão de R\$ 232.669,86 (correspondente a 3,53%) e acréscimo de R\$ R\$ 915.169,56 (correspondente a 13,89%).
4. O processo administrativo foi instruído com os seguintes documentos (entre outros):
 - a) requerimento da contratada, incluindo planilhas com orçamento e cronograma de execução (0860519),
 - b) certidões de regularidade fiscal, trabalhista e social e de idoneidade (0860519, 0935430 e 0935438),
 - c) parecer técnico emitido pelo Escritório de Projetos, afirmando que são suficientes: i) o valor de R\$ 53.338,81 para remunerar os serviços adicionais e ii) o prazo de 30 dias para a limpeza e a retomada dos trabalhos normais (0934055),

¹ A contratada, inicialmente, requereu a prorrogação por 4 meses do prazo de execução e o acréscimo de R\$ 77.617,83. Contudo, na planilha 0934066 (anexado ao parecer técnico emitido pelo Escritório de Projetos), elaborada pela própria contratada após o protocolo de seu requerimento, consta o valor de R\$ 53.338,81.

² O valor do contrato, computados o acréscimo e a supressão realizados pelos termos aditivos n^{os} 445/2023 e 88/2024, sem o reajuste, perfaz R\$ 5.904.884,16.

³ O reajuste determinado na Apostila 253/2023, de 7,44%, equivalente ao Sinapi, não está computado nesse valor.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

- d) termo do Contrato nº 321/2022 (0935375),
 - e) ordem de início de serviço, recebida pela contratada em 03/11/2022 (0935375),
 - f) Termo Aditivo nº 445/2023, que prorrogou por 5 meses o prazo de execução, a contar de 04/11/2023, e acresceu e suprimiu parcela do objeto do contrato (0935375),
 - g) Termo Aditivo nº 88/2024, que prorrogou por 6 meses o prazo de execução, a contar de 04/04/2024 (0935375),
 - h) termo de paralisação, suspendendo a partir de 02/05/2024 a execução do contrato (0935375),
 - i) ordem de reinício de serviço, retomando a partir de 25/06/2024 a execução do contrato (0935375),
 - j) Apostila nº 253/2023, reajustando o contrato pelo índice Sinapi (correspondente a 7,44%), a partir de maio de 2023 (0935375),
 - k) justificativa, que ratificou o parecer técnico, anuindo com o acréscimo de R\$ 53.338,81 e a concessão de prazo adicional de 30 dias (0943275),
 - l) Ata nº 55 da Comissão da Junta de Orçamento e Administração, aprovando a despesa de R\$ 53.338,81 (0946434),
 - m) nota de reserva orçamentária (0948212),
5. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DA COMPETÊNCIA

2.1.1. Da competência para realizar a análise jurídica

6. O art. 53 da Lei nº 14.133/2021 estabelece o seguinte:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I – apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II – redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

[...]

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

7. No âmbito da Administração Pública Municipal de Canoas, a competência para realizar a análise jurídica prévia é da Diretoria Jurídica da Secretaria Municipal de Licitações e Contratos,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

conforme o art. 11, *c*, da Lei Municipal nº 6.627/2023, que atribui, entre outras, as seguintes competências à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos:

Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:

[...]

c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC):

1. planejar, organizar, comandar, coordenar, controlar e assessorar as políticas e as atividades relacionadas às licitações, compras, contratações, alienações e parcerias da administração direta e, em colaboração, às entidades da administração indireta;

2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e juridicamente, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta;

3. executar privativamente, dirigir e controlar, toda a orçamentação, formação de custos, pesquisas de preço e definição de valor de mercado e outros indicadores de balizamento aos processos e procedimentos licitatórios e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta;

4. planejar, organizar, orientar, controlar e assessorar os órgãos e agentes públicos da administração direta quanto ao acompanhamento, controle e fiscalização da execução dos contratos e das parcerias;

5. executar, dirigir e controlar, os processos e procedimentos de apuração e aplicação de penalidades sobre atos derivados de processos e procedimentos licitatórios, de execução ou inexecução contratual, de alienações e de parcerias;

[...]

8. Em complemento, o *caput* do art. 13 do Decreto Municipal nº 549/2023 estabelece:

Art. 13. A análise jurídica referente aos processos de licitações e contratos será realizada pela Diretoria Jurídica da secretaria responsável pelo processamento das licitações.

Parágrafo único. Os processos instruídos sem a utilização dos modelos de artefatos de contratação previamente aprovados e divulgados pela Diretoria Jurídica serão devolvidos às secretarias requisitantes para a sua devida instrução.

9. Logo, é competência desta diretoria proceder à análise da postulada.

2.1.2. Da competência para solicitar a análise jurídica

10. O art. 15 do Decreto Municipal nº 549/2023 arrola os agentes públicos municipais que podem instar essa diretoria a realizar análises jurídicas:

Art. 15. Os processos de licitações e contratos poderão ser submetidos à análise jurídica diretamente por detentores dos seguintes cargos/funções:

I - secretários e equivalentes;

II - diretores e equivalentes; e

III - agentes de contratação e membros de comissões especiais de licitação, no bojo de processos específicos de contratação.

Parágrafo único. Os demais servidores poderão encaminhar processos para análise da Diretoria Jurídica mediante chancela dos legitimados neste artigo.

11. Considerando que o encaminhamento do processo administrativo a esta diretoria foi chancelado por secretário municipal, a disposição regulamentar citada foi observada.

2.2. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

12. No presente parecer (limitado aos aspectos estritamente jurídicos do objeto do processo administrativo) adota-se a premissa de que, ao propor a solução administrativa sob exame, o administrador público verificou as possibilidades administrativas, financeiras e orçamentárias cujo exame encontra-se em sua esfera de competência.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

13. Contudo, não há óbice para que, no presente parecer, sejam apresentadas sugestões e recomendações, que devem, necessariamente, ser consideradas (ainda que não sejam acolhidas) pelo consulente, nos termos do art. 16 do Decreto Municipal nº 549/2023, cujo teor é o seguinte:

Art. 16. Exarado despacho de saneamento ou parecer condicional pela Diretoria Jurídica, os responsáveis pela instrução processual deverão acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações emanadas do referido órgão de assessoramento jurídico.
Parágrafo único. Havendo o não acolhimento de recomendações, as justificativas deverão ser expostas em despacho específico.

14. Em consonância com o dispositivo regulamentar acima transcrito, frisa-se este ponto: o consulente, além de não estar vinculado à opinião exarada no presente parecer, é quem tem a palavra final sobre a decisão a ser tomada (embora deva justificar o não acolhimento do parecer).

2.3. DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

15. O art. 193, II, *a e b*, da Lei nº 14.133/2021 (com a redação dada pela Lei Complementar nº 198/2023) revogou, em 30/12/2023, os dispositivos da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 10.520/2002 que até então estavam em vigor. A despeito disso, o art. 190 da Lei nº 14.133/2021 determina que as leis revogadas continuem a ser aplicadas, nos seguintes termos: “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.

16. A respeito desse dispositivo legal, Juliano Heinen leciona:⁴

O art. 190 da Lei nº 14.133/21 determina o respeito ao ato jurídico perfeito e à segurança jurídica, tendo em vista que a lei nem sequer poderia o prejudicar, conforme é garantido pelo inciso XXXVI do art. 5º da CF/88. Então, quando a lei geral entrou em vigor, ela passou a disciplinar os contratos administrativos celebrados somente após a sua vigência. Assim, a lei geral em vigor respeitou o ato jurídico perfeito, porque determinou que o contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor da Lei nº 14.133/21 continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada. Assim, o que baliza a incidência ou não da legislação revogada é a data da assinatura do ajuste.

17. Desse modo, a Lei nº 8.666/1993, mesmo revogada, continua a disciplinar as alterações a serem promovidas nos contratos firmados sob sua vigência, como no caso concreto.

2.4. DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

2.4.1. Dos requisitos para as alterações contratuais

18. A Administração Pública tem a prerrogativa de, discricionária e unilateralmente (isto é, sem a anuência do contratado), modificar qualitativa e quantitativamente o objeto da prestação por ele devida, com base no art. 65, *caput*, I, *a e b*, e § 1º, da Lei nº 8.666/1993, cujo texto é este:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
I - unilateralmente pela Administração:
a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

4 Heinen, Juliano. *Comentários à Lei de Licitações e contratos Administrativos: Lei nº 14.133/21*. 4ª edição – São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, pp. 1157-1158.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

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.

19. A respeito desse dispositivo legal, Marçal Justen Filho leciona o seguinte:⁵

2) Discricionariade quanto à alteração de contratos

A alteração do contrato retrata, sob alguns ângulos, uma competência discricionária da Administração. Assim se passa porque a lei não determina, de modo abstrato e exaustivo, todas as soluções a serem adotadas pela Administração em face dos casos concretos. Mas o direito estabelece limites muito claros para as competências administrativas e as subordina à observância de uma pluralidade de requisitos.

[...]

2.2) A tutela aos direitos subjetivos do particular

Por outro lado, o contrato administrativo produz direitos subjetivos em favor do particular. Isso significa que o particular tem assegurada pela ordem jurídica a pretensão a extrair do contrato precisamente aquilo que foi previsto. E a Administração Pública não é titular de poder jurídico para exigir do particular algo diverso do que foi pactuado. Nem lhe é facultado eximir-se das obrigações assumidas.

[...]

2.4) As garantias ao particular contratado

A parte privada no contrato administrativo recebe da ordem jurídica uma série de garantias consistentes e aptas a compensar as competências extraordinárias atribuídas à Administração Pública. **O núcleo da garantia reside na intangibilidade da equação econômico-financeira do contrato administrativo.** Essas garantias não são afastadas pela invocação à supremacia do interesse público.

[...]

2.7) A comprovação de motivos supervenientes

Ademais, cabe evidenciar que **a alteração decorre de um fato ocorrido ou apenas descoberto depois da instauração.** A instituição do poder de promover a alteração contratual não significa a ausência de submissão dessa competência a consumação de um evento posterior à (ou somente conhecido depois da) instauração da licitação.

Assim se passa porque a competência discricionária da Administração se exaure com a elaboração do edital. Instaurada a licitação, o edital vincula a Administração Pública – o que está expressamente previsto no art. 41.

Antes de concluída a licitação, a Administração Pública pode promover a revogação do certame. Mas apenas mediante a invocação de motivo superveniente, tal como determina o art. 49. Homologado o resultado, produz-se a contratação. O Conteúdo do contrato deve ser absolutamente conforme e compatível com o conteúdo do edital e da proposta. É vedado à Administração contratar objeto distinto daquele que foi licitado.

Ora, não teria cabimento que, firmado o contrato nos exatos termos licitados, a Administração introduzisse inovações fundadas em eventos pretéritos que já fossem conhecidos de antemão. Essa prática violaria a seriedade da licitação e a regra da vinculação ao ato convocatório.

Logo, a competência para modificar o contrato administrativo não é um meio de tornar inútil a licitação nem assegura à Administração Pública o poder para reabrir uma etapa anterior à elaboração do edital.

20. De modo semelhante, Rafael Carvalho Rezende Oliveira leciona o seguinte:⁶

3.6.1. Alteração unilateral

Ao contrário do que ocorre nos contratos privados, a Administração Pública pode alterar unilateralmente as cláusulas dos contratos administrativos para melhor efetivação do interesse público, respeitados os limites legais e de forma justificada (arts. 58, I, e 65, I, da Lei 8.666/1993).

A alteração unilateral pode ser dividida em duas espécies:

a) alteração qualitativa (art. 65, I, a): alteração do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos; ou

b) alteração unilateral quantitativa (art. 65, I, b): alteração da quantidade do objeto contratual, nos limites permitidos pela Lei.

Existem requisitos que devem ser observados na alteração unilateral:

a) necessidade de motivação: o art. 65 exige a apresentação das “devidas justificativas”;

⁵ Justen Filho, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16ª edição – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, pp. 1003-1004.

⁶ Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos: teoria e prática*. 12ª edição – Rio de Janeiro: Forense, 2023, pp. 421-424.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

- b) a alteração deve decorrer de fato superveniente à contratação, pois no momento da instauração da licitação a Administração efetivou a delimitação do objeto contratual, o que condicionou a apresentação das propostas pelos licitantes. 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. É evidente que, constatado o equívoco do agente na definição do objeto licitado e a necessidade de alteração, deve ser permitida a alteração contratual para se atender o interesse público, sem prejuízo da devida apuração da responsabilidade do agente;
- c) impossibilidade de descaracterização do objeto contratual (ex.: não se pode alterar um contrato de compra de materiais de escritório para transformá-lo em contrato de obra pública);
- d) necessidade de preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Efetivada a alteração unilateral do contrato, 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 arts. 58, § 2.º, e 65, § 2.º, da Lei 8.666/1993;
- e) apenas as cláusulas regulamentares (ou de serviço) podem ser alteradas unilateralmente, mas não as cláusulas econômicas (financeiras ou monetárias), conforme previsão contida no art. 58, § 1.º, da Lei 8.666/1993. Enquanto as cláusulas regulamentares ou de serviço relacionam-se com o objeto do contrato, as cláusulas econômicas referem-se ao preço, forma de pagamento e aos critérios de reajuste (ex.: a Administração pode alterar o contrato para exigir a construção de 120 casas populares, em vez de 100 casas, inicialmente previstas quando da assinatura do contrato; pode ser alterado contrato de pavimentação de 100 km de determinada rodovia para se estender a pavimentação por mais 10 km). Nesse caso, a alteração da cláusula de execução repercutirá, necessariamente, no custo do contrato, razão pela qual deverá ser realizada a revisão para reequilibrar a equação financeira. A alteração da cláusula econômica, portanto, é uma consequência da alteração primária da cláusula regulamentar, não sendo lícita a alteração unilateral (e direta) do valor do contrato;
- f) os efeitos econômicos ocasionados pela alteração unilateral das cláusulas regulamentares devem respeitar os percentuais previstos no art. 65, § 1.º, da Lei 8.666/1993: os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, não podem ultrapassar o equivalente a 25% do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso específico de reforma de edifício ou de equipamento, o limite será de 50% para os seus acréscimos.

[...]

É oportuno notar que os limites previstos no art. 65, § 1.º, da Lei 8.666/1993 não são aplicáveis ao reajuste do valor contratual que representa mera atualização do valor contratado com o objetivo de evitar a sua deterioração em razão da inflação.

21. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, de maneira pacífica, alinha-se a esse entendimento, como demonstra a seguinte ementa:⁷

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL CUMULADA COM PEDIDO DE COBRANÇA. REDUÇÃO UNILATERAL DO VALOR DO CONTRATO (PRESTAÇÃO DE SERVIÇO) EM 25%. ALEGADA VIOLAÇÃO DO ART. 65, I, B, §§ 1º E 2º, DA LEI 8.666/93. NÃO-OCORRÊNCIA. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. SUPOSTA OFENSA AO ART. 79, § 2º, II, DA LEI 8.666/93. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. GRAU DE SUCUMBÊNCIA (CPC, ART. 21). REAPRECIÇÃO. INADMISSIBILIDADE. FAZENDA PÚBLICA VENCIDA. INAPLICABILIDADE DOS LIMITES MÍNIMO (10%) E MÁXIMO (20%) PREVISTOS NO § 3º DO ART. 20 DO CPC. PRECEDENTES.

1. É lícito à Administração Pública proceder à alteração unilateral do contrato em duas hipóteses: (a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica; (b) **quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto (Lei 8.666/93, art. 65, I, a e b).**

2. **O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% para os seus acréscimos (Lei 8.666/93, art. 65, § 1º).**

3. O poder de alterar unilateralmente o ajuste representa uma prerrogativa à disposição da Administração para concretizar o interesse público. Não se constitui em arbitrariedade nem fonte de enriquecimento ilícito.

4. A modificação quantitativa do valor contratado (acrécimo/supressão) deve corresponder, em igual medida, à alteração das obrigações dos sujeitos da relação jurídica (Administração Pública e particular), ou seja, **a variação do preço deve guardar uma relação direta de proporcionalidade com aumento/diminuição do objeto, sob pena de desequilíbrio econômico-financeiro, enriquecimento sem causa e frustração da própria licitação.**

5. O TRF da 2ª Região restringiu a base de cálculo da supressão de 25% do preço e reduziu a condenação da CVM com base nas seguintes premissas: (I) o objeto do contrato administrativo em questão é composto por duas obrigações distintas: obrigação de dar

⁷ Recurso Especial nº 666.878/RJ, Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, relatora: Ministra Denise Arruda, julgado em 12 de junho de 2007.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

(softwares) e obrigação de fazer (fornecer serviço de suporte técnico); (II) a obrigação de entregar softwares foi integralmente cumprida e o preço original pago à vista; (III) a alteração quantitativa do objeto não incluiu o fornecimento dos softwares, mas tão-somente o serviço de suporte técnico.

6. Com efeito, a supressão de 25% do valor inicialmente pactuado não poderia abranger o preço global do contrato como quer a CVM (para alcançar, inclusive, a prestação de dar, sequer incluída na alteração, já cumprida e quitada), nem excluir as prestações vencidas, como quer a ATT/PS INFORMÁTICA S/A. Sua base de cálculo compreende o valor inicial atualizado da obrigação de trato sucessivo consistente na prestação do serviço de suporte técnico, sob pena de redução desproporcional da contraprestação efetivamente devida à contratada.

7. Não obstante o prequestionamento do art. 79, § 2º, II, da Lei 8.666/93, o julgamento da pretensão recursal adesiva – para fins de se reconhecer a existência de prejuízos decorrentes do suposto cumprimento do contrato até a rescisão, nos termos fixados originariamente, e determinar, por conseguinte, o ressarcimento à contratada – pressupõe, necessariamente, o reexame do contexto fático-probatório, atividade cognitiva vedada nesta instância superior (Súmula 7/STJ).

8. A apreciação do quantitativo em que as partes saíram vencidas na demanda, bem como a verificação da existência de sucumbência mínima ou recíproca, encontram óbice na Súmula 7/STJ.

9. Vencida a Fazenda Pública, os honorários advocatícios de sucumbência serão arbitrados segundo o critério de equidade (CPC, art. 20, § 4º), não se lhes aplicando os limites mínimo (10%) e máximo (20%) previstos no § 3º do art. 20 do CPC.

10. “Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida” (Súmula 83/STJ).

11. Recurso especial da CVM desprovido.

12. Recurso especial adesivo da ATT/PS INFORMÁTICA S/A parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido.

22. Sumarizando o que foi acima apontado, o exercício da prerrogativa da Administração Pública de alterar de maneira unilateral o objeto do contrato tem como requisitos que:

a) o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato seja preservado,⁸

b) um fato superveniente torne a supressão ou o acréscimo oportuno e conveniente ao interesse público e

c) a diminuição ou o aumento da remuneração do contratado não exceda, em relação ao “valor inicial atualizado do contrato”, 25% para obras, serviços e compras em geral e 50% para reformas de edifício ou equipamento.

23. O **primeiro requisito** será examinado no tópico subsequente.

24. Em relação ao **segundo requisito** (ocorrência de fato superveniente), foi apontado na justificativa que a necessidade de alteração decorreu dos alagamentos ocorridos em maio de 2024, de conhecimento público e notório. Assim, está demonstrado o preenchimento do segundo requisito acima elencado.

25. Em relação ao **terceiro requisito** (aumento não superior a 50% para reformas e de 25% para o restante), o aumento do valor contratual é de R\$ 53.338,81, equivalente a 0,81% do valor total

⁸ De acordo com Rafael Carvalho Rezende Oliveira: “O princípio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato encontra-se consagrado no art. 37, XXI, da CRFB, que estabelece a necessidade de manutenção das “condições efetivas da proposta” vencedora na licitação ou na contratação direta. A equação econômica é definida no momento da apresentação da proposta (e não da assinatura do contrato) e leva em consideração os encargos do contratado e o valor pago pela Administração, devendo ser preservada durante toda a execução do contrato. É importante ressaltar que o princípio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro pode ser invocado tanto pelo particular (contratado) quanto pelo Poder Público (contratante). Assim, por exemplo, na hipótese de aumento de custos contratuais, em virtude de situações não imputadas ao contratado, o Poder Público deverá majorar o valor a ser pago pela execução do contrato ao contratado. Ao contrário, se os custos contratuais diminuírem, o Poder Público deverá minorar os valores a serem pagos ao contratado. A legislação consagra diversos mecanismos para evitar o desequilíbrio dessa equação econômica no curso do contrato, com destaque para o reajuste, a revisão, a atualização financeira e a repactuação. (Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos – teoria e prática*. 12ª edição – Rio de Janeiro: Forense, 2023, pp. 431).



atualizado do contrato, que perfaz R\$ 5.904.884,16. A soma desse percentual (0,81%) aos do percentual dos aditivos realizados (3,53% e 13,89%). Assim, o terceiro requisito acima elencado está preenchido.

2.4.2. Da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro

26. O inciso XXI do *caput* do art. 37 da Constituição estabelece:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:⁹

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

27. Em virtude da expressão “mantidas as condições efetivas da proposta” constante no referido dispositivo constitucional, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato deve ser mantido ao longo de toda a execução contratual. Sobre a matéria, Ronny Charles Lopes de Torres leciona:¹⁰

A própria Constituição, no inciso XXI de seu artigo 37, garante a manutenção das condições efetivas da proposta, ou seja, o equilíbrio econômico do contrato. Contudo, é importante lembrar que **essa manutenção do equilíbrio econômico não deve proteger e resguardar apenas o particular; tal intangibilidade favorece também a Administração**. Caso a álea econômica extraordinária ou extracontratual crie flagrantes e relevantes benefícios ao particular, essa vantagem deve ser revista, para a manutenção do equilíbrio econômico do contrato, em favor do órgão público.

[...]

O reequilíbrio econômico-financeiro do contrato deve ser percebido como um direito, tanto do contratado quanto da Administração. Ele foi expressamente estabelecido pelo Constituinte, ao resguardar a manutenção das condições efetivas da proposta (art. 37, inc. XXI). Nesta feita, identificado o fator extraordinário gerador do desequilíbrio econômico do contrato, a revisão necessário, para o reequilíbrio de sua equação econômico-financeira, independe de previsão contratual, pois tal direito deriva da Lei e da Constituição.

28. Em nível infraconstitucional, o art. 65, § 6º, da Lei nº 8.666/1993 determina que o equilíbrio econômico-financeiro seja preservado, nos seguintes termos:

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

[...]

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

29. Com o intuito de ser mantido, em caso de alteração contratual, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato – mormente para ser evitado o chamado “jogo de planilhas” –, é preciso que o valor dos aditivos respeite a proporção da diferença entre, de um lado, o valor de referência adotado na licitação e, de outro lado, o valor da proposta apresentada pelo contratado.¹¹

⁹ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

¹⁰ Torres, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 15ª edição – São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, pp. 747-748.

¹¹ A proporção entre o valor de referência da licitação e o valor da proposta do contratado não tem designação uniforme. É chamada de desconto global, método do desconto, deságio global, relação geral entre valores, diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência, entre outros.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

30. Conquanto não exista na Lei nº 8.666/1993 um dispositivo que a estabeleça de maneira expressa e específica, a necessidade de ser mantida a proporção entre o valor de referência da licitação e o valor da proposta do contratado é um corolário não só do art. 65, § 6º, da Lei nº 8.666/1993, mas também do art. 37, *caput*, XXI, da Constituição.

31. Sobre a matéria, Breno da Silva Ramos assevera:¹²

Ao celebrar contratos administrativos para a execução de obras públicas, a Administração busca obter, em regra, a melhor proposta apresentada pelos licitantes, dentre as quais se verifica a que oferece o melhor desconto global.

O desconto global representa a vantagem obtida pela Administração na comparação entre o Valor de Referência apresentado no edital da licitação e o Valor da Proposta apresentada pela empresa licitante. Exemplificando: se em determinada licitação o Valor de Referência apresentado pela administração é de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), e o valor da proposta da licitante vencedora é de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais), ter-se-á, nesse caso, um desconto global de 10% (dez por cento).

Nesse caso, de acordo com a legislação vigente, esse percentual do desconto global obtido deve ser mantido durante toda a vigência contratual, em regra. Isso é, na celebração dos termos aditivos, em que houver a inclusão de novos serviços ou a alteração do quantitativo dos serviços já existentes, deve a administração atentar para a manutenção do desconto global.

[...]

Com o fim de esclarecer a regra de manutenção do desconto, Valmir Campelo exemplifica:

[...]

Já o método do desconto nasceu no Acórdão nº 177/2004-Plenário, de competente relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. Nesse procedimento, o desconto percentual é que deve ser mantido. No exemplo da tabela A, o desconto inicial era de 11,82%. Depois das alterações contratuais, houve um sobrepreço de 29,98%. Se o preço de referência após aditivos foi de R\$ 200.800,00, então, ao valor final contratado deveria ser aplicado um redutor de R\$ 11,82% deste valor. O limite para o preço contratado, pois, seria: R\$ 200.800,00 - 11,82% = R\$ 177.065,44. Como depois das modificações o valor da avença foi de R\$ 261.000,00, o débito será: R\$ 261.000,00 - R\$177.065,44 = R\$ 83.934,56.

[...]

No âmbito do Tribunal de Contas da União a imperatividade desta regra da manutenção do desconto é jurisprudência assentada, conforme se verifica dos seguintes acórdãos:

Acórdão 2654/2012-TCU-Plenário

Ministro Relator: Valmir Campelo

Trecho do Acórdão:

9.4.1. a diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência utilizado não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária, nos termos do art. 125, § 5º, inciso I, da Lei nº 12.465/2011;

9.4.2. eventuais termos aditivos e reprogramações do empreendimento não podem extrapolar os limites previstos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993;

Acórdão 2630/2011-TCU-Plenário

Ministro Relator: Augusto Sherman Cavalcanti

Trecho do Acórdão:

9.2. determinar ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs que:

9.2.1. em caso de virem a ser realizadas alterações no Contrato 25/2011, mantenha o equilíbrio econômico financeiro do contrato, de forma a não reduzir o desconto inicial em favor da Administração, qual seja, o desconto global de 11,5% do valor do contrato em relação aos preços referenciais do Sicro e Sinapi, em cumprimento ao art. 127, § 5º, inciso I, da Lei 12.309/2010 (LDO 2011);

Acórdão nº 1767/2008-TCU-Plenário

Ministro Relator: Ubiratan Aguiar

Trecho da Ementa:

1. A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, após a assinatura de termos aditivos, pressupõe a preservação dos mesmos padrões de desconto global consignados na proposta da licitante vencedora, relativamente ao orçamento-base da licitação.

Trecho do Voto:

Realizar qualquer alteração nos quantitativos de itens de um contrato tomando por base referenciais distintos daqueles previstos no edital do certame licitatório que o originou significa dizer que, na prática, há uma nova contratação sem licitação e em condições diferentes daquelas inicialmente pactuadas. Não existe, portanto, a garantia de que essas novas condições ainda se constituam na proposta mais vantajosa para a Administração.

Acórdão nº 1599/2010-TCU-Plenário

Ministro Relator: Marcos Bemquerer

Trecho do Acórdão:

¹² Ramos, Breno da Silva. *Contrato de obra pública: a necessidade da manutenção do desconto global*. Conteúdo Jurídico. 2015. Disponível em <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/44284/contrato-de-obra-publica-a-necessidade-da-manutencao-do-desconto-global>>. Acesso em 05/08/2024.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

9.2.1.2. *calcular os descontos globais antes e depois do aditivo, para, em caso de diminuição desse percentual, ser inserida no contrato parcela compensatória negativa como forma de se dar cumprimento ao art. 65, §6º, da Lei nº 8.666/1993 (por interpretação extensiva) e aos arts. 112, §§6º, da Lei nº 12.017/2009 – LDO 2010 e 109, §6º da Lei nº 11.768/2008 – LDO 2009.*

Verifica-se, assim, que a regra é que dos termos aditivos firmados ao contrato administrativo não haja alteração do percentual de desconto global obtido na contratação. **Todavia, acaso venha a ocorrer a redução desse desconto, a jurisprudência do TCU impõe que seja inserida uma parcela compensatória em favor da Administração, para que haja o restabelecimento do percentual original.**

De se destacar, ademais, que, nos termos como exposto no último acórdão transcrito, **a regra da inclusão de parcela compensatória, com o fim de reestabelecer o desconto global obtido com a contratação, busca assegurar o cumprimento da norma exposta no art. 65, §6º, da Lei 8.666/93, de acordo com a qual o equilíbrio econômico-financeiro do contrato deve ser mantido nas alterações contratuais.**

A diminuição do desconto global da proposta da licitante vencedora, por meio de termos aditivos, é causa de quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, pois as condições ofertadas para a Administração na proposta da contratada – leia-se: desconto global – serão alteradas. O art. 37, XXI, da CF/88, assegura às partes contratantes a manutenção das condições econômico-financeiras da proposta de preços durante toda a vigência contratual. Isso é: ao contratar com a empresa vencedora a Administração tinha em seu favor o benefício do desconto obtido no certame licitatório, o qual consiste em uma cláusula econômico-financeira do contrato que foi determinante para o resultado da licitação e o posterior contrato.

Se o desconto global ofertado pela Empresa fosse inferior, o valor da proposta de preços seria superior e provavelmente o resultado da licitação seria outro.

Portanto, deve-se ter em mente que a cobrança da parcela compensatória do desconto perdido com a celebração de termos aditivos não é uma faculdade do gestor público, mas sim uma obrigação que está positivada no ordenamento pátrio e que reiteradamente vem sendo reconhecida pelo Tribunal de Contas da União.

A regra, nessa esteira, é que a parcela compensatória já seja inserida no próprio Termo Aditivo, com o fim de evitar a redução do desconto e manter as condições iniciais da contratação.

32. A Lei nº 14.133/2021 positivou os entendimentos consolidados na jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a matéria na vigência na Lei nº 8.666/1993, nos seguintes termos:

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.

Art. 127. Se o contrato não contemplar preços unitários para obras ou serviços cujo aditamento se fizer necessário, esses serão fixados por meio da aplicação da relação geral entre os valores da proposta e o do orçamento-base da Administração sobre os preços referenciais ou de mercado vigentes na data do aditamento, respeitados os limites estabelecidos no art. 125 desta Lei.

33. Apesar de os arts. 126 e 127 da Lei nº 14.133/2021 serem inaplicáveis aos contratos regidos pela Lei nº 8.666/1993, a doutrina sobre eles é pertinente para o caso concreto – mormente por não haver inovação substancial das normas sobre a matéria, que decorriam do art. 65, § 6º, da Lei nº 8.666/1993 e do art. 37, *caput*, XXI, da Constituição.

34. Sobre a matéria, Joel de Menezes Niebuhr leciona:¹³

11 Relação geral entre os valores da proposta e o do orçamento-base para aditivos que importam ingresso de novos itens

O artigo 127 da Lei nº 14.133/2021 prescreve:

[...] se o contrato não contemplar preços unitários para obras ou serviços cujo aditamento se fizer necessário, esses serão fixados por meio da aplicação da relação geral entre os valores da proposta e o do orçamento-base da Administração sobre os preços referenciais ou de mercado vigentes na data do aditamento, respeitados os limites estabelecidos no art. 125 desta Lei.

O artigo 127 trata da hipótese de se introduzir no contato algum item não previsto originalmente, determinando como o preço dele deve ser calculado. O dispositivo diz respeito a qualquer tipo de alteração contratual, não importa se quantitativa ou qualitativa, unilateral ou consensual. Frisa-se, nessa medida, que a regra legal é limitadora da vontade das partes, de modo que a Administração não pode descumprir o comando do artigo 127 mesmo que a alteração seja consensual.

¹³ Niebuhr, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 7ª edição – Belo Horizonte: Editora Fórum, 2024, pp. 1120-1123.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

A solução encontrada pelo legislador foi a de **manter a relação geral entre os valores da proposta e do orçamento-base**. Por exemplo, a Administração estima o valor total do contrato em R\$1.000.000,00, somando-se os unitários previstos no Sinapi, na forma do inciso I do §2º do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021. O preço proposto pelo vencedor do certame foi de R\$900.000,00. Logo, o valor contratado representa desconto de 10% sobre o preço estimado pela Administração. A relação geral entre o valor da proposta (R\$900.000,00) e o do orçamento-base da Administração (R\$1.000.000,00) é de 10%. Durante a execução do contrato, faz-se necessário promover alteração contratual para inserir algum item novo. Suponha-se que no Sinapi o preço do item que se pretenda inserir seja de R\$10,00 a unidade. Ele deve ingressar no contrato ao preço de R\$9,00 a unidade, mantendo-se a relação geral de 10%.

[...]

12 Diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência
Solução bem parecida é prevista no artigo 128 da Lei nº 14.133/2021, porém não para o ingresso de itens novos e sim para os aditivos em geral. O propósito do legislador é o de evitar que os aditivos gerem ganhos excessivos aos contratados.

[...]

A diferença percentual, referida no artigo 128, equivale à “relação geral”, referida no artigo 127. A lógica é muito próxima. Retomando o exemplo, em que o valor orçado, pelo Sinapi, é de R\$1.000.000,00 e o valor da proposta é de R\$900.000,00, com percentual de desconto de 10%. Durante a execução do contrato, pretende-se acrescentar um dado item, já constante do contrato original. O ponto é que os itens têm preços diferentes e eles não mantêm, necessariamente, desconto linear em comparação ao Sinapi. Os preços dos itens variam em relação ao Sinapi. Por ilustração, um item pode ser de 20%, outro de 10%, outro apenas de 5% e outro preço cheio, sem desconto em relação ao Sinapi. Então, imagine-se que se pretenda acrescentar item sem desconto em comparação com o preço do Sinapi. O artigo 128 exige que a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global orçado não seja reduzida em favor do contratado. Por conseguinte, **esse aditivo não pode ser firmado se o item a ser acrescido não apresentar desconto**. Ora, **como o acréscimo se concentra em item sem desconto, o resultado do aditivo reduziria a relação de desconto original**, o que é vedado pelo artigo 128. Então, esse item deve ser aditivado com uma margem de desconto sobre o preço oferecido inicialmente de 10%. Apresentou-se o exemplo, para fins didáticos, em que o acréscimo incide em apenas um item. No entanto, nos casos concretos, os acréscimos podem envolver diversos itens. A regra é que, por aditivo, o desconto total da época da licitação não seja reduzido.

Noutros termos, **a Administração deve calcular, a partir do Sinapi, qual seria a repercussão da alteração contratual pretendida sobre o seu preço estimado**. Por exemplo, com os acréscimos e novos itens, o valor estimado do contrato seria de R\$1.100.000,00. Portanto, o valor do contrato decorrente da alteração contratual não pode ser superior a R\$990.000,00, que representa desconto de 10% do valor estimado com a alteração, na medida em que, em caso contrário, o desconto havido na apresentação da proposta em licitação pública seria reduzido em benefício do contratado por ocasião da alteração contratual.

Essa proibição de redução do desconto obtido com a proposta em razão do preço estimado pela Administração visa obstar o que se convencionou denominar jogo de planilhas. Isto é, crescem-se unitários com preços superfaturados e suprimem-se unitários com preços subfaturados, ampliando-se a lucratividade do contratado em detrimento dos interesses públicos.

[...]

Explicando melhor: o preço final proposto pelos licitantes é o resultado da soma de todos os custos diretos e indiretos, acrescidos do lucro. Logo, o licitante estabelece preço para todos os insumos e serviços previstos no projeto básico, somando o resultado deles aos custos indiretos e lucro. Supõe-se que, para o insumo A, a tabela Sinapi prevê o valor de R\$100,00, preço relativamente defasado em relação ao praticado no mercado naquela região, que é de R\$120,00. Em relação ao insumo B, o preço do Sinapi é superior ao praticado no mercado; no mercado o custo é de R\$50,00 e a tabela Sinapi indica o limite de R\$80,00. Ou seja, analisando os insumos isoladamente, o licitante não tem condições de oferecer desconto para o insumo A. O preço dele para o insumo A corresponde ao do Sinapi, de R\$100,00. Para o insumo B, o licitante oferece o preço de R\$48,00, desconto de 40% sobre o preço indicado na tabela Sinapi. E isto ocorre em relação a todos os insumos e serviços constantes do projeto básico. O licitante, de acordo com as suas possibilidades, para alguns insumos e serviços oferece descontos maiores ou menores ou mesmo não oferece desconto com base na tabela Sinapi. A soma dos preços oferecidos para todos os insumos e serviços, mais despesas indiretas e lucro, representa o valor da proposta do licitante, que, em seu total, representa desconto de 10% sobre o valor obtido a partir do Sinapi. Quer-se enfatizar que o desconto total da proposta sobre o Sinapi não é obtido de maneira linear.

[...]

35. Marcelo Akiyoshi Loureiro ensina:¹⁴

O artigo consagra regra no sentido de que a vantagem obtida pela Administração Pública, decorrente do processo licitatório, deve ser mantida. Tal vantagem nada mais é do que a diferença entre aquilo que a instituição licitante planejou gastar, a partir de planejamento

14 Loureiro, Marcelo Akiyoshi. *Tratado da nova lei de licitações e contratos administrativos*. Organizado por Leandro Sarai. 4ª edição – São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, p. 1386.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

inicial, e que consta do preço de referência, e aquele que efetivamente irá gastar, e que ficou estabelecido no contrato após a fase competitiva do processo de licitação.

O objetivo final seria evitar a eventual ocorrência do “jogo de planilha”, situação já explicada anteriormente, em que o particular aumenta seu lucro a partir da supressão de itens cuja execução é prejudicial a ele, concomitante ao acréscimo dos itens em que o lucro lhe seja maior.

36. Ronny Charles Lopes de Torres assenta:¹⁵

É comum que, nas hipóteses em que a alteração contratual inclui novos bens ou serviços, não previstos originariamente na planilha usada como base para o preço de referência da licitação, alguns órgãos adotem medidas erradas na precificação desses novos pelos incluídos. Muitas vezes, quando faz o aditamento, o órgão contratante adota o preço “cheio” da tabela de referência, para a remuneração do contratado. Nessas situações, há potencial desvantagem para o Poder Público, pela perda da vantagem econômica alcançada no certame, em relação a esses novos itens ou serviços.

Explicamos: imaginemos que uma determinada obra continha a prestação dos serviços X e Y, com custo previamente estimado com base em uma tabela referencial (ex.: Sinapi). Esses serviços foram objeto de disputa e o vencedor da licitação, provavelmente, venceu o certame com preços, para esses serviços, menores que aqueles contidos na tabela referencial (ex.: desconto de 15%, em ambos). Ora, se a alteração qualitativa, no meio da execução contratual, substituir x e y, pelos serviços W e Z, e estimar o custo desses pelo valor cheio identificado na citada tabela referencial, a vantagem econômica decorrente da licitação será perdida.

Por conta disso, esses novos custos não sofreram a redução do preço da proposta, em relação ao preço de referência, como aqueles que constavam da planilha licitada.

Cabe ao gestor responsável evitar que os preços dos serviços novos acrescidos por termo aditivo sejam balizados pelos custos referenciais da época do aditamento, sem respeitar a redução alcançada na licitação, em relação aos custos referenciais à época do certame.

[...]

Em outras palavras, embora a alteração qualitativa altere o planilhamento da contratação, deve ser mantida a proporção entre o valor global do contrato e o preço global de referência (já se adotando o novo planilhamento).

Na prática, é uma regra de controle que busca proteger o erário de alterações qualitativas desastrosas, mas que impõe uma proporção que pode não ser alcançada em sua plenitude, dependendo da alteração qualitativa firmada, notadamente quando existentes itens suprimidos que apresentavam maior deságio em relação ao preço de referência, em relação a outros mantidos.

[...]

37. José Anacleto Abduch Santos assevera:¹⁶

As alterações contratuais podem produzir acréscimos ou supressões ao valor do contrato, nos termos da Lei. Estas alterações de valor, por óbvio, produzem acréscimos ou supressões nos elementos materiais que integram a execução contratual. Em outros termos, acréscimos ou supressões de valor – normalmente – implicam acréscimos ou supressões de insumos, materiais, serviços, entre outros elementos materiais necessários para a execução.

Questão relevante é relativa à definição do preço que a Administração Pública está autorizada a pagar por estes quantitativos adicionais.

[...]

Em licitação na qual a adjudicação ocorreu pelo preço global, o preço ofertado pelo licitante vencedor encontra-se abaixo do valor do orçamento estimativo realizado pela Administração. Contudo, **a composição dos custos unitários integrantes da proposta vencedora – que somados resultam no preço global ofertado – pode incluir elementos que estejam com sobrepreço. Este sobrepreço, para fins da licitação, é irrelevante (uma vez que o preço proposto se estabeleceu abaixo do orçamento estimativo do certame. Contudo, um acréscimo deste elemento que está maculado pelo sobrepreço, quando de uma alteração contratual, pode gerar um desequilíbrio econômico-financeiro com relevância jurídica. Esta é, por assim dizer, a base para a realização do denominado “jogo de planilhas” – situação na qual, quando da alteração contratual, se acrescem elementos com sobrepreço e se suprimem elementos com preço muito baixo.**

[...]

A metodologia para a definição de preços unitários prevista na Lei diz respeito a contratos de “obras ou serviços” – cujo custo global é produto da somatória de custos unitários de seus elementos constitutivos.

O método legal contempla duas etapas procedimentais: (i) na data da alteração contratual a Administração identificará o preço unitário atual e corrente de mercado do elemento que será acrescido. Esta identificação pode ser realizada por intermédio dos parâmetros fixados no art. 23 da Lei – podem ser utilizados todos ou apenas alguns (para o caso de alteração de contratos de obras ou serviços de engenharia, sob o prisma da sistemática legal, a referência será as tabelas de preços referenciais, como aquelas do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura

15 Torres, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 15ª edição – São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, pp. 747-748.

16 Santos, José Anacleto Abduch. *Licitação e contratação pública* – Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023, pp. 612-620.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi); (ii) identificado o preço referencial de mercado do item que se pretende acrescer, sobre este preço será aplicado o mesmo percentual de desconto ofertado pelo contratado no processo da licitação, que é exatamente produto relação geral entre os valores da proposta e o do orçamento-base da Administração. Por exemplo: o item que se pretende acrescer tem preço referencial de mercado de R\$1.000,00. No processo licitatório, o orçamento-base da Administração era de R\$1.000.000,00, e o objeto foi adjudicado pelo preço de R\$900.000,00. A relação entre o valor do orçamento-base e o valor da proposta ofertada pelo contratado foi de 10%. Este será o percentual de desconto que incidirá sobre o preço de referência de mercado apurado para o item que se pretende acrescer. Logo, a Administração contratante pagará pelo item o preço de R\$900,00.

A sistemática legal contempla o denominado “método do desconto”, de muito recomendado pelo Tribunal de Contas da União quando das alterações contratuais.

Confira-se a posição do Tribunal de Contas da União sobre o tema:

Alterações contratuais, mesmo com efeito financeiro nulo, desacompanhadas de justificativas técnicas e jurídicas das composições de preços novos e da demonstração da manutenção do desconto advindo da licitação caracterizam infração ao art. 65 da Lei 8.666/1993 e ao art. 3º, c/c arts. 14 e 15, do Decreto 7.983/2013 e podem sujeitar os responsáveis a pena de multa.

Fundamental é que quando das alterações contratuais, os preços pactuados restem compatíveis com os preços praticados no mercado, e que seja mantido o desconto original entre o valor global contratado e o valor estimado pela Administração Pública.

7.5 Particularidades das alterações de contratos de obras, serviços de engenharia e de prestação de serviços, contínuos ou não: evitando o “jogo de planilhas”

O custo global de referência, no caso de contratação de obras ou serviços de engenharia, é o valor resultante do somatório dos custos totais de referência de todos os serviços necessários à plena execução da obra ou serviço de engenharia. Já o preço global de referência é o valor do custo global de referência acrescido do percentual correspondente ao BDI.

Como antes visto, o limite percentual para as alterações contratuais incide sobre o valor inicial atualizado do contrato – preço global de referência atualizado. O valor global do contrato, estimado ou efetivo, é um dado da maior relevância para diversas definições jurídicas no processo da contratação pública. É a partir dele, por exemplo, que se afere a existência de recursos orçamentários para licitar e contratar, se definem parâmetros para identificar o preço inexequível ou preço excessivo, ou, se definem as cautelas necessárias de planejamento com o fito de redução de riscos, entre outras funções legalmente previstas.

O valor do contrato, inicialmente, é estimado pela Administração Pública, a partir de estudos e diligências na fase preparatória da contratação, quando da realização do orçamento estimativo, quando da disputa licitatória obtêm-se preços propostos pelos licitantes. Um deles será eleito como o mais vantajoso, nos termos do instrumento convocatório e contratado. O valor global estimado na orçamentação pública torna-se valor contratado. Tanto o valor global estimado da contratação como o valor contratado ofertado pelo licitante vencedor do certame licitatório são (ou podem ser, a depender do objeto da contratação), repita-se, compostos por custos unitários, detalhados em planilhas analíticas.

Nos contratos de fornecimento ou de aquisição de bens, a composição dos custos unitários, se houver, não tem muita relevância quando das alterações para acrescer ou suprimir objeto ou alterar quaisquer das obrigações que integram o encargo contratual.

Porém, no que tange aos contratos de obras, serviços de engenharia e de prestação de serviços, contínuos ou não, a composição dos custos unitários pode ser determinante e relevante para a identificação dos direitos efetivos a que fazem jus os contratantes, ou para evitar a fraude contra a Administração Pública, especialmente quando o regime de contratação é o de empreitada por preço global – a demandar cautela redobrada pelo Poder Público contratante.

Esse regime, por definição legal, é de contratação do objeto pretendido pela Administração Pública, por preço certo e total. O contratado oferta no processo licitatório um preço para realizar um conjunto de obrigações, que constituem o encargo contratual. Esse preço proposto é, na maioria das vezes, produzido a partir dos elementos e definições que constam do projeto básico ou do termo de referência.

A partir das informações oferecidas pela Administração Pública, os licitantes modulam suas propostas, diferenciadas na medida em que se diferenciam as características técnicas e condições econômico-materiais de cada pessoa física ou jurídica que disputa o contrato.

Quando de uma alteração contratual promovida em contratos cujo regime de execução é o de empreitada por preço global (evidente que também no regime de empreitada integral também, embora de utilização mais rara) podem haver graves distorções econômicas, voluntárias ou involuntárias, em prejuízo do erário. Essas distorções decorrem de previsão de custos unitários de bens, insumos ou serviços que não correspondem à realidade de mercado, figurando nas planilhas de composição de custos com valores ora muito elevados, ora muito reduzidos.

Tais distorções, mesmo involuntárias, podem produzir desequilíbrio econômico-financeiro em prol do contratado ou em desfavor dele, ambas hipóteses ilegítimas sob a ótica constitucional (em face do princípio da boa-fé contratual objetiva, as partes contratantes não devem atuar em prejuízo uma em relação à outra).

Se voluntária a distorção econômico-financeira, o que normalmente acontece em desfavor da Administração Pública, além da ilegitimidade que lhe é inerente, há um agravante: a conduta dolosa do particular pode estar a caracterizar o que usualmente se denomina de “jogo de planilhas”. Neste caso, quando da elaboração de sua proposta, o licitante proponente



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

superestima o valor de determinados bens, insumos ou serviços – na expectativa de que sejam acrescidos quando da execução contratual – e subestima o valor de outros bens, insumos ou serviços – na expectativa de que sejam suprimidos em parte ou totalmente quando da execução contratual.

A mera fixação de preços ou custos unitários em desacordo com a realidade de mercado, no regime de empreitada por preço global, não gera por si só prejuízo ao erário. Lembre-se de que o preço contratado sob tal regime foi o mais vantajoso quando da licitação. O preço global vencedor da licitação, independentemente da composição de custos unitários (contendo eventualmente preços de insumos superestimados ou subestimados), foi reputado o mais vantajoso. O risco para o interesse público surge quando da necessidade de alteração contratual que objetive suprimir determinados itens da planilha de custos e acrescentar outros.

Quando da alteração contratual, o jogo de planilhas opera da seguinte forma: são suprimidos os itens da planilha de custos unitários que estão subavaliados e acrescidos itens que estão com sobrepreço. O preço global pode ou não sofrer alteração, mas haverá desequilíbrio da equação econômico-financeira original, aumentando ilegitimamente o lucro da contratada e causando prejuízo ao erário, uma vez que a Administração Pública pagará valor superior ao de mercado por determinados bens, serviços ou insumos.

[...]

Um dos critérios legais destinados a evitar o jogo de planilhas está previsto no 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.

38. Colaciona-se, ainda, o entendimento de Valmir Campelo e de Rafael Jardim Cavalcante:¹⁷

O “jogo de planilhas” pode ser definido como o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato ocasionado pelos sucessivos termos aditivos a alterar os quantitativos de serviços inicialmente pactuados, com redução relevante do desconto originalmente oferecido à Administração à época da pactuação do ajuste. Geralmente, isso ocorre com o acréscimo de quantitativos de serviços com preços acima do mercado, acompanhado ou não da supressão de itens com preço baixo, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e ao art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei nº 8.666/93. Os itens acrescidos podem ser relativos a serviços já existentes no contrato ou concernentes a encargos novos, inicialmente não pactuados.

Em um exemplo prático, considere-se uma obra pública na qual a planilha de custos diretos preveja quatro serviços inicialmente contratados (A, B, C e D) e mais um do item novo (E), com alteração de quantitativos dos demais serviços após termos aditivos:

Tabela A

Serviço	Quantinicial	Preço unitário contratado	Preço unitário de referência SICRO/SINAPI	Preço total contratado	Preço total contratado de referência SICRO/SINAPI	Quant. após aditivo	Preço após aditivo	Preço após aditivo de referência SICRO/SINAPI
A	10000	R\$10,00	R\$16,00	R\$100.000,00	R\$160.000,00	0	R\$0,00	R\$0,00
B	1500	R\$15,00	R\$12,00	R\$22.500,00	R\$18.000,00	2000	R\$30.000,00	R\$24.000,00
C	2000	R\$60,00	R\$50,00	R\$120.000,00	R\$100.000,00	2300	R\$138.000,00	R\$115.000,00
D	500	R\$30,00	R\$28,00	R\$15.000,00	R\$14.000,00	600	R\$18.000,00	R\$16.800,00
E	0	R\$25,00	R\$15,00	R\$0,00	R\$0,00	3000	R\$75.000,00	R\$45.000,00
TOTAL				R\$257.500,00	R\$292.000,00		R\$261.000,00	R\$200.800,00

Desconto absoluto inicial de R\$34.500,00

Sobrepreço absoluto final de R\$60.200,00

Desconto relativo inicial de 11,82%

Sobrepreço relativo final de 29,98%

Na situação hipotética, o desconto inicial prometido de 11,82%, após o regular certame licitatório, “transformou-se” em um sobrepreço de 29,98%.

Em situações como essa, deve-se restabelecer o equilíbrio da avença por meio de termo aditivo. Os preços dos serviços deverão ser alterados para manter o mesmo nível de desconto originalmente avençado. No caso de contratos extintos, os valores indevidamente recebidos devem ser devolvidos mediante tomada de contas especial própria, caso exauridos os procedimentos administrativos para o ressarcimento (art. 8º da Lei nº 8.443/92).

Na opção pelo aditamento, tratar-se-á de alteração contratual por acordo entre as partes. Na ausência de consenso e tendo-se configurado sobrepreço após as alterações, restará à Administração a possibilidade de rescindir o contrato, com base no art. 78, inciso XII, da Lei nº 8.666/93; ou mesmo promover a anulação do certame, caso o ajuste tenha sido originalmente pactuado com preços superiores aos de mercado⁷⁵ (art. 53 e 55 da Lei nº 9.784/99 e arts. 49, §2º, e 59 da Lei nº 8.666/93).

O TCU tem prestigiado dois procedimentos para avaliação dos prejuízos decorrentes do jogo de planilhas: o método do balanço e o método do desconto.

O método do balanço foi originalmente concebido pelo Acórdão nº 583/2003-Plenário, de relatoria do eminente Ministro Marcos Vilaça. De acordo com a metodologia, para avaliação

¹⁷ Campelo, Valmir; Jardim Cavalcante, Rafael. *Obras públicas: Comentários à jurisprudência do TCU*. 4ª edição – Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, pp. 491-495.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

do eventual prejuízo decorrente do “jogo de planilhas”, deve ser feito um balanço, item a item, dos preços contratados com os preços de mercado, multiplicando o resultado da diferença pela subtração de quantitativos antes e depois da modificação contratual. Em um cálculo do débito pelo método do balanço, na situação prática proposta na Tabela A:

Serviço (A)	Quant. Inicial (B)	Preço unitário contratado (C)	Preço unitário de referência SICRO/SINAPI (D)	Quant. após aditivo (E)	Balanço entre preço contratado e preço de referência (C - D)	Balanço de quantitativos antes e após termos aditivos (B - E)	Débito (C - D) x (B - E)
A	10000	R\$10,00	R\$16,00	0	(R\$6,00)	10000	(R\$60.000)
B	1500	R\$15,00	R\$12,00	2000	R\$3,00	(500)	(R\$1.500,00)
C	2000	R\$60,00	R\$50,00	2300	R\$10,00	(300)	(R\$3.000,00)
D	500	R\$30,00	R\$28,00	600	R\$2,00	(100)	(R\$200,00)
E	0	R\$25,00	R\$15,00	3000	R\$10,00	(3000)	(R\$30.000,00)
TOTAL							(R\$94.700,00)

Pela Tabela A, extrai-se que o desconto original absoluto inicial foi de R\$34.500,00. O desconto em reais após aditivos foi de -R\$60.200,00 (sobrepço). Logo, ao se subtrair o desconto final pelo inicial, tem-se: -R\$60.200,00 – R\$34.500,00 = -R\$94.700,00. Um débito de R\$94.700,00, idêntico ao calculado pela Planilha B. O resultado prático do método do balanço, assim, é que o desconto original, em termos absolutos (em reais), deverá ser mantido durante toda a pactuação.

Já o método do desconto nasceu no Acórdão nº 1755/2004-Plenário, de competente relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. Nesse procedimento, o desconto percentual é que deve ser mantido. No exemplo da Tabela A, o desconto inicial era de 11,82%. Depois das alterações contratuais, houve um sobrepço de 29,98%. Se o preço de referência após aditivos foi de R\$200.800,00, então, ao valor final contratado deveria ser aplicado um redutor de 11,82% deste valor. O limite para o preço contratado, pois, seria: R\$200.800,00 – 11,82% = R\$177.065,44. Como depois das modificações o valor da avença foi de R\$261.000,00, o débito será: R\$261.000,00 – R\$177.065,44 = R\$83.934,56.

Ambos os métodos guardam referências jurisprudenciais do TCU.

As Leis de Diretrizes Orçamentárias anuais, contudo, têm prestigiado explicitamente o método do desconto. Em consequência, a tendência jurisprudencial mais recente do TCU tem sido seguir o método do desconto.

Previsão idêntica tem o Decreto nº 7.983/2013:

Art. 14. 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.

Parágrafo único. Em caso de adoção dos regimes de empreitada por preço unitário e tarefa, a diferença a que se refere o caput poderá ser reduzida para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em casos excepcionais e justificados, desde que os custos unitários dos aditivos contratuais não excedam os custos unitários do sistema de referência utilizado na forma deste Decreto, assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante a da segunda colocada na licitação.

Para contratos decorrentes de licitações regidas pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas, o art. 19, §3º, da Lei nº 12.462/2011 estabelece que no caso de obras ou serviços de engenharia, o percentual de desconto apresentado pelos licitantes deverá incidir linearmente sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório.

Jurisprudência

Acórdão nº 2307/2017-TCU-Plenário

Ministro Relator: Augusto Nardes

Trecho do Acórdão:

9.5. dar ciência à Secretaria Extraordinária da Unidade Executora do BRT do Município de Goiânia/GO e à Caixa Econômica Federal a respeito das seguintes impropriedades identificadas no Contrato nº 1/2015, com fulcro no art. 7º da Resolução TCU nº 265/2014 e no item 9.4.4 do Acórdão nº 664/2016-TCU-Plenário: 9.5.1. existência de preços unitários superiores aos preços de mercado na planilha contratual do empreendimento, especialmente em itens relativos aos serviços de pavimentação que enseja risco de ocorrência futura de “jogo de planilha” e “jogo de cronograma”, com possível perda do desconto original da proposta em desfavor da Administração, em conjunto com indícios de modificação do cronograma e de quantitativos, em desacordo com os Acórdãos nº s 349/2014, 2.714/2015 e 1.302/2015, todos do Plenário;

Acórdão nº 100/2017-TCU-Plenário

Ministro Relator: Bruno Dantas

Trecho do Voto:

54. Vê-se, pois, que o embargante teve conduta omissiva determinante para a ocorrência de superfaturamento no contrato e posterior ocorrência de jogo de planilha, seja porque permitiu preços unitários superiores aos níveis de mercado e, ainda, porque não atentou aos aspectos quantitativos dos itens unitários, que sofreram relevantes modificações. Em particular chamo a atenção para o aumento do quantitativo do item bota-fora, que atingiu o valor de quase 5000% ao longo dos dois aditivos assinados, o que demonstra de forma insofismável a falta de cuidado na aprovação de licitação e contrato contendo projeto básico visceralmente falho.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

Acórdão nº 10370/2017-TCU-Segunda Câmara

Ministro Relator: André de Carvalho

Trecho do Acórdão:

9.2. determinar que, por intermédio do Centro de Controle Interno do Exército e a partir das falhas relatadas pela Comissão Regional de Obras da 1ª Região Militar (CRO/1ª RM), nos Relatórios Circunstanciados do Estado Atual das Obras para o Contrato 01/2014 e o Contrato 02/2014, o Comando Militar do Leste (CML) adote as seguintes providências: 9.2.1. exclua, nos aludidos relatórios, a aplicação dos descontos fornecidos pela contratada sobre o preço de referência, no âmbito dos respectivos certames, já que isso tende a contrariar os arts. 3º, 4º e 5º do Decreto n.º 7.983, de 8 de abril de 2013;

Acórdão nº 2203/2017-TCU-Plenário

Ministro Relator: Vital do Rêgo

Trecho do Acórdão:

9.2. dar ciência e determinar à Universidade Federal de Cariri (UFCA) que apresente na próxima prestação de contas os mecanismos de controle instituídos para evitar a ocorrência das seguintes impropriedades nos contratos a seguir indicados: 9.2.1. alterações contratuais, mesmo com efeito financeiro nulo, desacompanhadas de justificativas técnicas e jurídicas, das composições dos preços novos e da demonstração da manutenção do desconto advindo da licitação, além de inviabilizar a fiscalização a cargo dos controles internos e externo, identificadas nos Contratos 6/2015 e 9/2015, caracterizam infração aos arts. 65 da Lei 8.666/1993 e art. 3º, c/c arts. 14 e 15, todos do Decreto 7.983/2013 e podendo sujeitar os responsáveis a pena prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 (achado 1).

39. Por todas essas razões, é preciso que o valor dos aditivos respeite a proporção da diferença entre, de um lado, o valor de referência adotado na licitação e, de outro lado, o valor da proposta apresentada pelo contratado – doravante denominada simplesmente como “percentual de deságio”.

40. No parecer técnico (0934055), constou: “A fiscalização entende que a planilha de quantitativos apresentada está de acordo com a base de preços – IBGE/SINAPI”. Na justificativa (0943275), constou: “Segundo o parecer da fiscalização, para o aditivo deverá ser considerado o valor total de R\$ 53.338,81, conforme preços praticados no mercado – base de preços IBGE/Sinapi”.

41. Conquanto o parecer técnico e a justificativa tenham apontado que o valor dos itens objeto do aditivo contratual pretendido estão em conformidade com os valores constantes na tabela Sinapi, nenhum deles apresentou alguma informação sobre o deságio relativo a tais itens – cuja proporção deve ser mantida, como antes apontado.

42. Por isso, é **necessário** que seja verificado se o valor dos itens a serem acrescidos mantém o percentual do deságio entre o valor de referência adotado na licitação e o valor da proposta apresentada pelo contratado.

2.4.3. Da complementação da garantia

43. A cláusula quarta do contrato a ser aditivado determina que a contratada apresente garantia contratual, equivalente a 5% do valor do contrato, nos seguintes termos:

4.1. A CONTRATADA deverá prestar garantia, no prazo máximo de 07 (sete) dias úteis após o recebimento da via original deste termo contratual, no valor equivalente a 5% (cinco por cento) do valor deste Contrato, conforme disposição do art. 56, § 1º, da Lei nº 8.666/93, alcançando as hipóteses contidas no art. 65, §1º, do mesmo diploma legal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

44. Além de ser uma obrigação contratual a cargo da contratada, a necessidade de complementação da garantia está amparada na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como demonstram as seguintes ementas:

O valor da garantia do contrato deve ser atualizado quando do aditamento da avença. Acórdão 2599/2011- Plenário

O valor da garantia do contrato deve ser atualizado, tanto na execução, quanto no aditamento da avença. Acórdão 3404/2010-Plenário

45. Não se olvida que, no caso concreto, o valor original do contrato é superior à soma do valor atualizado do contrato e do aditivo pretendido, em decorrência da substancial supressão promovida pelo Termo Aditivo nº 445/2023. Porém não há informação sobre a eventual liberação proporcional da garantia após a realização do Termo Aditivo nº 445/2023.

46. Por isso, após a celebração do novo aditivo, **será necessário** que: i) o consulente verifique se a garantia prestada seja suficiente para cobrir o valor do novo aditivo e ii) caso a garantia não seja suficiente, o contratado complemente a garantia.

2.5. DA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE EXECUÇÃO

47. O art. 57 da Lei nº 8.666/1993 disciplina a duração dos contratos, nestes termos:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648/1998)

III - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883/1994)

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Lei nº 12.349/2010)

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

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

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

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

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

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

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

[...]

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. (Incluído pela Lei nº 9.648/1998)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

48. Conquanto use indistintamente o termo “prorrogação”, o art. 57 da Lei nº 8.666/1993 disciplina dois institutos distintos: de um lado, a prorrogação do prazo de execução da obrigação contratual (prorrogação propriamente dita) e, de outro lado, a renovação contratual. Sobre a distinção entre prorrogação e renovação, Marçal Justen Filho ensina:¹⁸

A hipótese de renovação não se confunde com a de modificação contratual. A renovação consiste em promover uma nova contratação, de conteúdo similar a um contrato anterior, para que tenha vigência por período posterior, mantendo-se as partes em situação jurídica similar à derivada da avença que se extingue. Em termos jurídicos, a renovação não é uma “modificação” contratual. Envolve uma contratação, ainda que com cláusulas e condições similares às constantes do contrato extinto. Por isso, a renovação de contratação não se confunde com a mera alteração do prazo de vigência de um único e mesmo contrato.

49. A respeito do tema, Joel de Menezes Niebuhr leciona:¹⁹

Como visto acima, o contrato é vigente a partir do momento em que ele está apto a produzir efeitos. Ele deixa de ser vigente quando não está mais apto a produzir efeitos, quando as partes já cumpriram as suas obrigações ou se por alguma outra razão anômala o contrato se encerra antecipadamente, como ocorre com a rescisão contratual. Isso significa que o prazo de vigência deve entender-se do momento em que o contrato está apto a produzir efeitos até o momento em que as partes cumprem totalmente as suas obrigações.

Prazo de execução é o tempo determinado no contrato para que o contratado execute o seu objeto. Ora, o contratado deve executar uma prestação.

O prazo de execução é o prazo que ele dispõe para executá-la. O prazo de execução não deve ser confundido com o prazo de vigência. Isso porque, em regra, o contratado executa o seu objeto, cumpre a sua obrigação, e a Administração, contratante, dispõe de outro prazo para receber o objeto e realizar o pagamento. A Administração somente cumpre sua obrigação quando realiza o pagamento. Enquanto ela não paga, há obrigações pendentes e o contrato continua vigente. Por via de consequência, cabe afirmar que o prazo de vigência deve ser mais longo do que o prazo de execução. Como salientado, a execução do objeto por parte do contratado não encerra a vigência se ainda há obrigações a serem cumpridas pela outra parte, isto é, se a outra parte ainda deve realizar o pagamento – como acontece em quase todos os contratos.

50. A respeito desse dispositivo, Marçal Justen Filho assevera:²⁰

Os prazos previstos nos contratos devem ser cumpridos fielmente pelas partes. Seja pelo princípio da obrigatoriedade das convenções, seja pela indisponibilidade dos interesses atribuídos ao Estado, seja pela isonomia, os termos contratuais devem ser respeitados. O ato convocatório define os prazos para a execução das prestações. As propostas são formuladas tendo em vista tais exigências. Se a execução de certa prestação poderia fazer-se em prazo mais longo, assim deveria constar do próprio ato convocatório. Afinal, a exiguidade do prazo pode ser fator que desincentive a participação de eventuais interessados. A alteração dos prazos contratuais ofende os princípios fundamentais que norteiam as licitações e contratos administrativos. **A prorrogação dos prazos contratuais somente pode ser admitida como exceção se verificados eventos supervenientes realmente graves e relevantes, que justifiquem o não atendimento aos prazos inicialmente previstos.**

51. Ao contrário da renovação contratual, a prorrogação do prazo de execução não acarreta mudança seja qualitativa, seja quantitativa da prestação devida pelo contratado – inversamente, alterações qualitativas ou quantitativas podem tornar necessária a prorrogação.

52. No caso concreto, a prorrogação pretendida tem fundamento o art. 57, § 1º, I, II e III, da Lei nº 8.666/1993, em virtude: i) dos alagamentos ocorridos em maio de 2024, ii) da suspensão da execução contratual por determinação do contratante (o contratante determinou a suspensão a partir de 02/05/2024 e a retomada a partir de 25/06/2024) e iii) da necessidade superveniente de realização dos serviços a serem acrescidos ao contrato.

¹⁸ Justen Filho, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16ª edição – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 956.

¹⁹ Niebuhr, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 7ª edição – Belo Horizonte: Editora Fórum, 2024, p. 1004.

²⁰ Justen Filho, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16ª edição – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 959.



53. Por tais razões, o contrato pode ser prorrogado.

2.6. DO INSTRUMENTO PARA O ADITIVO CONTRATUAL

54. O art. 52, § 1º, I e II, do Decreto Municipal nº 549/2023 tem o seguinte texto:

Art. 52. Toda e qualquer alteração contratual será efetuada por meio de termo aditivo (TA), e os ajustes e retificações que não alterem conteúdo, por meio de apostila.

§ 1º Entende-se por TA o instrumento formal que altera o contrato administrativo, nos limites e parâmetros definidos pela lei de regência do contrato:

I - acréscimos ou supressões no objeto;

II - prorrogações de prazos;

III - modificação do projeto ou das especificações;

IV - modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como de fornecimento, incluindo-se compensações na utilização de saldo físico e financeiro do contrato;

V - modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes;

VI - o reequilíbrio econômico-financeiro.

55. Como se pretende modificar qualitativa a obrigação a cargo do contratado e prorrogar o prazo para sua execução, é aplicável o art. 52, § 1º, I, II e III, do referido ato normativo. Por isso, o instrumento adequado para a modificação e a prorrogação pretendidas é o termo aditivo.

3. DA CONCLUSÃO

56. Ante o exposto, opina-se pela **viabilidade jurídica** do aditamento pretendido, a ser celebrado por termo aditivo, com base nos arts. 57, § 1º, I, II e III, e 65, *caput*, I, *a*, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, sob a **condição** de que o valor dos itens a serem acrescidos mantenha o percentual do deságio entre o valor de referência adotado na licitação e o valor da proposta apresentada pelo contratado.

57. Observa-se que, após a celebração do termo aditivo, será necessário que: i) seja verificado se a garantia prestada é suficiente para cobrir o valor do novo aditivo e ii) caso a garantia não seja suficiente, o contratado complemente a garantia.

58. É o parecer.

59. Canoas, 05 de agosto de 2024.

Leonardo Rocha Lippert
Procurador Municipal
Matrícula nº 121.955
OAB/RS nº 105.067