

**PARECER JURÍDICO**

**CONSULENTE:** A Prefeitura do Município de Palmares/PE.

**CONSULTA:** Questiona acerca da possibilidade legal para realizar acréscimo no contrato nº 019/2024-PMSBS, referente ao Processo Licitatório nº 013/2024, Concorrência nº 004/2024, cujo objeto é a Contratação de empresa de engenharia e/ou arquitetura para construção de pavimentação na Zona Urbana no Município dos Palmares/PE.

---

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI 14.133/21 E POSTERIORES ALTERAÇÕES. PEDIDO ADITIVO – ALTERAÇÃO CONTRATUAL. ART.124 E 125, LEI FEDERAL Nº14.133/21.**

O presente parecer jurídico emitido tem o intuito de assessorar e esclarecer com maior precisão técnica os demais órgãos da Administração sobre questões de sua alçada. Insta oportunizar que a oportunidade e a conveniência não integram nossa margem de apreciação, posto tratar-se de órgão consultivo com atribuições técnico-jurídicas.

Destarte, emito o presente parecer, ressaltando sempre que o exame dos motivos determinantes do ato em análise cabe a Autoridade Superior, para quem devem os autos serem remetidos, com fins de verificar a oportunidade e conveniência.

Ressalte-se que os pareceres emitidos por este Assessor Jurídico são dotados de caráter opinativo, relatando a lei e suas especificações e nada outorgando os atos da autoridade competente, motivo pelo qual serão remetidos os documentos que instruem as consultas formuladas, para chancela.

**RELATADOS OS FATOS. PASSO A OPINAR.**

Primeiramente, destaco competir a este Consultor Jurídico, nos termos do artigo art. 53, caput da Lei Federal nº14.133/21, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira. Ademais, destaco que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica.

O Poder Público para exercer suas funções precisa prestar exatas contas à coletividade sobre aquilo que administra, assim sendo, a lei vincula que previamente à contratação de um serviço, obra, compra, dentre outros, deverá ser efetivada uma licitação com finalidade de escolher a melhor oferta para servir a coletividade.



Uma vez realizada a licitação e escolhida a proposta mais vantajosa deverá ser celebrado um contrato, haja vista ser este o instrumento de efetivação do bem público que gera direitos e obrigações entre as partes. É imperioso que sejam observadas e respeitadas em sua íntegra as cláusulas existentes neste.

Contrato administrativo é o instrumento de efetivação do bem público, sinalagmático, gerando direitos e obrigações recíprocas para as partes contratantes, de sorte que se deve primar pela execução do mesmo nos moldes pactuados **a fim de evitar prejuízo a ambas as partes e para que o mesmo produza no seio social os efeitos dele esperados.**

Pois bem.

No caso em tela, pode o contrato originário pode ser aditivado sem prejuízos à Administração, pois o artigo 124, inciso I, alínea “b”, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/21 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e art. 125 permite que o contrato originário seja alterado através de termo aditivo no percentual máximo de até 25% (vinte e cinco por cento). Vejamos:

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

I - unilateralmente pela Administração:

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;

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).

Nos termos deste preceito legal, observa-se que a legislação pátria ao mesmo tempo em que autoriza o acréscimo unilateral do quantitativo do objeto contratual, com a conseqüente alteração de seu valor, restringe-a, no entanto, a um limite máximo de 25% (vinte e cinco por cento) em relação ao valor inicial atualizado do contrato, quando seu objeto se referir a obra, serviços ou compras.

Vale, por oportuno, trazer à colação, o entendimento firmado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União acerca dos principais aspectos que envolvem a modificação do contrato para fins de supressão em seu quantitativo inicial:



“É admissível a celebração de **aditivo contratual** que respeite o limite previsto no §1º do art. 65 da Lei n 8.666/1993 e não implique alteração da vantagem obtida na contratação original (XXI do art. 37 da Constituição Federal)<sup>1</sup>”.

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.5. determinar aos responsáveis pela Secretaria de Infra-Estrutura do Estado do Piauí - Seinfra/PI que:  
[...]

9.5.6. em contratos envolvendo recursos públicos federais, observem rigorosamente os seguintes comandos da Lei 8.666/93:

9.5.6.1. arts. 55, inciso III, 60, parágrafo único, e 65, inciso I, alínea b, de modo que nos aditamentos que impliquem modificação dos quantitativos e/ou inclusão/exclusão de serviços, anexe planilha orçamentária que reflita todas as alterações havidas, fundamentando, assim, as novas condições e o novo valor do contrato, abstendo-se de executar serviços que não estejam devidamente incorporados ao objeto contratado por meio da formalização de termos aditivo<sup>2</sup>”.

“No cumprimento dos limites estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/1993, o cálculo do percentual de alteração contratual deve ser obtido a partir de **comparação dos valores acrescidos/suprimidos com o valor inicialmente contratado, ambos referentes à mesma data<sup>3</sup>**”. (grifamos)

***Mutatis mutandis***, devemos seguir o entendimento do Tribunal de Contas da União que já se pronunciou acerca do tema. Vejamos:

**Os limites de aditamento estabelecidos no art. 65, inciso II, § 1º, da Lei 8.666/93 devem ser verificados separadamente, tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens e quantitativos, e não pelo cômputo final que tais alterações (acréscimos menos decréscimos) possam provocar na equação financeira do contrato.**

Auditoria nas obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) verificara, em dois contratos, acréscimos e supressões em percentual superior ao legalmente permitido. A equipe de auditoria constatara que a metodologia empregada pelo Ministério da Integração Nacional (MI) para calcular o montante dos acréscimos e decréscimos contratuais divergia do entendimento consolidado do TCU atinente ao assunto, uma vez que estavam sendo efetuadas compensações entre os acréscimos e as supressões. O relator consignou que, ao celebrar os aditivos aos contratos em questão, o Ministério “*incorreu em acréscimos ou supressões em percentual superior a 25% do valor inicial dos contratos, contrariando o art. 65, caput e §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, assim como a jurisprudência consolidada deste Tribunal no sentido de que tais limites legais devem ser verificados separadamente tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens ao contrato, e não pelo cômputo final que tais alterações (acréscimos menos decréscimos) possam provocar na equação financeira do contrato (Acórdãos nº 1.733/2009, 749/2010, 1.924/2010 e 2.819/2011, todos*

---

1 Acórdão nº 625/2007, Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler.

2 Acórdão nº 948/2007, Plenário. Rel. Min. Valmir Campelo.

3 Acórdão nº 1.941/2006, Plenário. Rel. Min. Marcos Bemquerer.



do Plenário)". Como o órgão vinha seguindo normativo interno "que facultava a utilização de metodologia distinta da consagrada pelo TCU, bem como o fato de que alguns aditivos que contribuíram para a extrapolação dos limites legais (aumentando ou diminuindo os valores inicialmente contratados) foram firmados quando o entendimento sobre a questão estava em processo de consolidação no âmbito desta Casa", o relator entendeu suficiente cientificar o MI sobre o fato, a fim de evitar sua repetição. O Plenário acolheu o voto. **Acórdão 2059/2013-Plenário, TC 009.861/2013-0, relator Ministro Raimundo Carreiro, 7.8.2013.**

---

**As reduções ou supressões de quantitativos devem ser consideradas de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/93.**

Ainda na Auditoria realizada na Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A, com o objetivo de verificar as obras de construção da Ferrovia Norte-Sul, no trecho Anápolis-Uruaçu/GO, fora verificada em dois contratos a adoção de acréscimos contratuais superiores aos limites legais previstos no art. 65, §1º, da Lei 8.666/93. Em um deles, "o terceiro, quinto e sétimo termos de aditamento promoveram, em conjunto, supressões e acréscimos de serviços de, respectivamente, 71,49% e 96,45% em relação ao valor original do contrato". Em outro, "foram procedidas supressões de 30,55% e acréscimos de 51,08%". Realizado o contraditório, alegaram os responsáveis que "foi observada a disposição da Lei 8.666/1993, que não especifica que os acréscimos e supressões devam ser contabilizados de forma individual e sim sobre o valor contratual". Segundo o relator, "tais percentuais foram calculados pela equipe de auditoria segundo jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, no sentido de que as reduções ou supressões de quantitativos devem ser consideradas de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/1993". A unidade instrutiva propôs o acolhimento da defesa "com base em entendimento adotado pelo TCU no Acórdão 3.105/2013-TCU-Plenário, o qual respondeu consulta formulada pelo Ministério dos Transportes que é juridicamente viável a compensação entre o conjunto de acréscimos e supressões ao objeto dos contratos referentes a obras de infraestrutura celebrados antes do trânsito em julgado do Acórdão 749/2010 - Plenário por órgãos e entidades vinculados ao Ministério dos Transportes". Analisando o mérito, divergiu o relator da manifestação da unidade técnica, ante as particularidades do caso concreto. Ademais, lembrou "o Acórdão que responde à consulta tem caráter normativo e constitui prejudgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto". Como registrado pela equipe de fiscalização, prosseguiu, a "situação encontrada alterou significativamente os quantitativos dos projetos inicialmente contratados, ocasionando relevantes alterações em relação ao projeto básico originalmente licitado. Do contrato 14/2006, por exemplo, permaneceu na planilha menos de 29% do objeto originalmente licitado. Embora não tenha ocorrido variação superior a 25% do valor inicial do contrato, o objeto licitado foi profundamente alterado". Outrossim, "há evidências de que houve supressão de itens que eram essenciais para a conclusão do objeto ou à integridade da ferrovia (proteção vegetal de taludes e drenagem) em alguns pontos, causando perda de serviços já realizados". Dessa forma, "a supressão de serviços indispensáveis para a operação



*da ferrovia teve como único objetivo aumentar a margem para acréscimos de serviços, de forma que o valor final do contrato não superasse em mais de 25% o seu valor original".* Nesses termos, e em harmonia com a solução adotada na prolação do Acórdão 1.910/2012-Plenário, que multou os referidos responsáveis por falha idêntica, o Tribunal, dentre outras deliberações, aplicou aos responsáveis pelas alterações contratuais irregulares a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92. **Acórdão 1498/2015-Plenário, TC 011.287/2010-1, relator Ministro Benjamin Zymler, 17.6.2015.**

---

**As alterações realizadas em projeto de obra pública, com as consequentes modificações na planilha de quantitativos e quaisquer outras necessárias, devem ser registradas em termos aditivos, juntamente com as justificativas técnicas.**

Entretanto, não há necessidade de haver justificativas técnicas ou celebração de aditivos contratuais nos casos de alterações pontuais que não tragam reflexo nos quantitativos, nas especificações técnicas ou no dimensionamento dos serviços contratados.

Ainda no Relatório de Auditoria realizada nas obras da segunda etapa do Perímetro de Irrigação Tabuleiro de Russas, tendo por objetivo fiscalizar a qualidade das obras de canais, a equipe de fiscalização apontara a *"inexistência de justificativa técnica para a execução de serviços em desacordo com as especificações dos projetos básico/executivo"*. Sobre a questão, esclareceu o relator que *"algumas modificações são possíveis, até mesmo esperadas, entre o objeto executado e o seu projeto, sem que exista necessidade de haver justificativas técnicas ou celebração de aditivos contratuais. Seria o caso de modificações pontuais de locação dos elementos construtivos ou de encaminhamento das redes e instalações diversas. Porém, tais mudanças não podem trazer reflexo nos quantitativos, nas especificações técnicas ou no dimensionamento dos serviços contratados, o que exigiria necessariamente a prévia celebração de aditamento contratual, nos termos do art. 65, inciso I, alínea 'a', da Lei 8.666/1993"*. Destacou ainda que *"é pacífica a jurisprudência do TCU no sentido de que as alterações realizadas em projeto de obra pública, com as consequentes alterações na planilha de quantitativos e quaisquer outras alterações porventura necessárias, devem ser registradas em termos aditivos, juntamente com as justificativas técnicas para tanto"*. Por fim, sobre o caso em exame, concluiu o relator que as modificações tiveram *"impacto relevante na concepção do objeto contratado"*, motivo pelo qual a sua realização, sem as devidas justificativas, *"pode se enquadrar como infração ao disposto nos artigos 60, parágrafo único, e 66 da Lei 8.666/1993, bem como ao art. 76 da mesma Lei"*. O Tribunal, pelos motivos expostos pelo relator, decidiu, no ponto, cientificar o Dnocs da irregularidade, determinando ainda que *"doravante, observe que as eventuais alterações de projeto devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes"*. **Acórdão 2053/2015-Plenário, TC 005.418/2015-1, relator Ministro Benjamin Zymler, 19.8.2015.**

---



**Não obstante o acima consignado, impende salientar que a responsabilidade pelo cálculo do percentual de acréscimo, bem como pela conformidade dos preços indicados, é da Administração, não competindo a este Assessor Jurídico imiscuir-se em questões que escapam à apreciação estritamente jurídica do ato.**

Destarte, ante o que foi amplamente exposto, sob o pálio do artigo 124, inciso I, alínea “b”, e art. 125 Lei Federal 14.133/21 e suas alterações posteriores, bem como as jurisprudências do Tribunal de Contas da União, norma que rege a matéria em apreço, entende este Assessor que a Administração deve observar o acréscimo para que não ultrapasse o limite estabelecido no artigo 125, da Lei Federal nº 14.133/21, a fim de evitar prejuízos a Administração do Município de Palmares. Seja o presente remetidos para o Gestor do Contrato, para análise e decisão final.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Palmares/PE, terça-feira, 01 de outubro de 2024.

**THOMAZ DIEGO DE MESQUITA MOURA**  
ADVOGADO | OAB/PE Nº 37.827

  
**SÉRGIO RICARDO FERREIRA FILHO**  
ADVOGADO | OAB/PE Nº 63.927

