

RECEBIDO EM: 04/02/2021

APROVADO EM: 16/04/2021

# ALTERAÇÕES QUANTITATIVAS NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: ANÁLISE CRÍTICA

## *QUANTITATIVE CHANGES IN ADMINISTRATIVE CONTRACTS: CRITICAL ANALYSIS*

*Leandro Sarai*

*Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico e Especialista em Direito Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Graduado em Direito pela Universidade São Judas Tadeu. Advogado público. Membro do Comitê de Pós-Graduação (CPG) do Banco Central e da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Advocacia-Geral da União.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Panorama normativo; 2. Requisitos para alterações quantitativas; 3. Base de cálculo dos acréscimos e supressões; 3.1. Valor inicial atualizado - reajustes, repactuações, revisões e reequilíbrio; 3.2. Base de cálculo dos acréscimos e supressões no caso de serviços; 3.3. Acréscimos de itens de objetos contratuais compostos; 3.4.

Compensações entre acréscimos e decréscimos;  
Considerações finais.

**RESUMO:** O presente artigo objetiva analisar as normas relativas às alterações quantitativas nos contratos administrativos, buscando encontrar os limites legais para essas alterações. Para tanto, por meio do método dedutivo, apresenta o contexto normativo em que se enquadram os contratos administrativos e traz as normas pertinentes ao tema do artigo. Com tais normas apresentadas, realiza sua análise, recorrendo à doutrina e jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). Aborda os requisitos necessários às alterações contratuais e a base de cálculo para tais alterações. Trata das alterações em contratos de prestação de serviços. Analisa os acréscimos em contratos com objetos compostos. Apresenta a controvérsia a respeito da possibilidade de compensação entre supressões e acréscimos quantitativos. Formula proposta para sanar o problema da segurança jurídica para o administrador público decorrente das divergências de interpretação das normas legais. O tema é atual e importante, pois a nova Lei de Licitações reproduz as mesmas regras e o TCU possui recente acórdão sobre ele.

**PALAVRAS-CHAVE:** Contrato administrativo. Alterações quantitativas. Compensações entre Acréscimos e Supressões. Análise Casuística. Tribunal de Contas da União.

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the rules on quantitative changes in administrative contracts, seeking to find the legal limits for these changes. In order to do so, it presents the normative context in which administrative contracts are framed and brings the norms pertinent to the topic of the article. With these standards presented, through deductive method, it carries out its analysis, using the doctrine and jurisprudence of the Court of Auditors of the Union. It addresses the requirements for contractual changes and the basis of calculation for such changes. It deals with changes in service contracts. Analyzes the additions in contracts with compound objects. It presents the controversy regarding the possibility of compensation between suppressions and quantitative increases. It makes a proposal to remedy the problem of legal uncertainty for the public administrator due to divergences of interpretation of the legal norms. The theme is current and important, because the new Bidding Law reproduces the same rules and the TCU has a recent ruling on it.

**KEYWORDS:** Administrative contract. Quantitative changes. Compensation Snares Between Accruals and Deletions. Casuistic Analysis. Court of Auditors of the Union.

## INTRODUÇÃO

Aristóteles, afirma que existem duas espécies de justiça, a distributiva e a corretiva. A primeira estaria ligada a distribuição de ônus e bônus. A segunda, a reparação de danos (2003, p.108-112). Finalmente ele traz a ideia de equidade (ARISTÓTELES, 2003, p. 124-125), que, para ele, seria uma correção ou adaptação da regra geral ao caso concreto<sup>1</sup>.

Parece que hoje está muito em voga essa ideia, porém, em vez de os aplicadores das leis fazerem referência à “equidade”, socorrem-se dos denominados “princípios” para buscar adaptar as normas aos casos concretos.

É necessário ter essa ideia em mente ao tratar das normas relacionadas ao assunto em pauta, qual seja, as alterações quantitativas dos contratos administrativos, principalmente quando a norma legal não se adapta ao caso concreto.

É importante ressaltar que as normas da Lei nº 8.666/93 foram reproduzidas na Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e que o Tribunal de Contas da União possui acórdão recente sobre

---

1 “O que origina o problema é o fato de o equitativo ser justo, porém não o legalmente justo, e sim uma correção da justiça legal. A razão disto é que toda lei é universal, mas não é possível fazer uma afirmação universal que seja correta em relação a certos casos particulares. Nos casos, portanto, em que é necessário falar de modo universal, mas não é possível fazê-lo corretamente, a lei leva em consideração o caso mais frequente, embora não ignore a possibilidade de erro em consequência dessa circunstância. E nem por isso esse procedimento deixa de ser correto, pois o erro não está na lei nem no legislador, e sim na natureza do caso particular, já que os assuntos práticos são, por natureza, dessa espécie. Por conseguinte, quando a lei estabelece uma lei geral e surge um caso que não é abarcado por essa regra, então é correto (visto que o legislador falhou e errou por excesso de simplicidade), corrigir a omissão, dizendo o que o próprio legislador teria dito se estivesse presente, e que teria incluído na lei se tivesse previsto o caso em pauta. Por isso o equitativo é justo e superior a uma espécie de justiça, embora não seja superior à justiça absoluta, e sim ao erro decorrente do caráter absoluto da disposição legal. Desse modo, a natureza do equitativo é uma correção da lei quando esta é deficiente em razão da sua universalidade. É por isso que nem todas as coisas são determinadas pela lei: é impossível estabelecer uma lei acerca de algumas delas, de tal modo que se faz necessário um decreto. Com efeito, quando uma situação é indefinida, a grenda também é indefinida, tal qual ocorre com a régua de chumbo usada pelos construtores de Lesbos para ajustar as molduras; a régua adapta-se à forma da pedra e não é rígida, da mesma forma como o decreto se adapta aos fatos.” (ARISTÓTELES, 2003, p. 125).

elas, justificando a atualidade do tema, notadamente quanto à questão da possibilidade de compensação entre acréscimos e supressões.

Daí o título do artigo: “análise crítica”. Analisar é separar, tratar o todo em suas partes. A crítica é a investigação dos limites de algo.

Serão tratados assim os limites das normas aplicáveis aos acréscimos e decréscimos quantitativos. Ou seja, o objeto do presente artigo diz respeito às alterações quantitativas e não às qualitativas<sup>2</sup>.

Entender os propósitos das normas é essencial para sua correta aplicação. Aliás, não é por outro motivo que o art. 5º do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, dispõe expressamente que “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.” Também orienta o Judiciário a decidir “o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito” quando “a lei for omissa”.

Uma norma não adequada para determinado caso concreto não deixa de ser uma omissão legislativa para esse caso específico.

Tão importante quanto saber qual norma aplicar é deixar de aplicar normas inapropriadas para certos casos.

As orientações acima não são dirigidas apenas ao Judiciário. Com efeito, caso a Administração não as utilize e haja um conflito, caberá ao Judiciário dar a última palavra. Assim, se nosso ordenamento permite que a última palavra seja dada, em certos casos, com base na analogia, nos costumes e nos princípios gerais do direito, e, mais do que isso, que se procure atender ao espírito da lei, não poderia ser diferente antes da última palavra, ou seja, no presente caso, na esfera administrativa.

Com essas premissas, o artigo procurará examinar algumas questões sobre alterações quantitativas nos contratos administrativos,

---

<sup>2</sup> Para as qualitativas, dispõe a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993: “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”. Há discussão sobre a aplicabilidade dos limites de 25% sobre essa hipótese, mas o assunto não será tratado nesse artigo, embora a Decisão nº 215/1999 do Plenário do Tribunal de Contas da União abaixo mencionada trate da questão.

buscando apontar a melhor a melhor interpretação da lei para alguns casos concretos.

Para tanto, o artigo é dividido em quatro partes, além desta introdução.

A primeira parte apresenta o contexto normativo em que se enquadra o contrato administrativo, pois, ao entender sua finalidade, contribui-se para a interpretação adequada das normas relativas a sua alteração.

A segunda parte apresenta os requisitos legais para realização das alterações quantitativas.

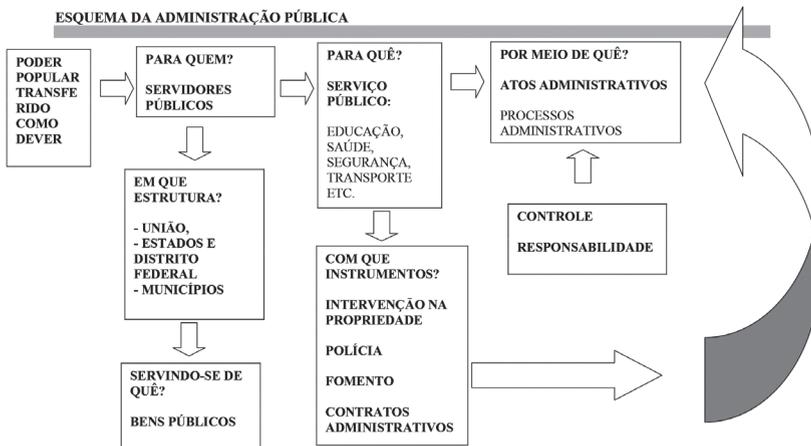
A terceira parte, mais complexa, subdividida em quatro seções. A primeira delas esclarece a base de cálculo para apuração dos limites das alterações, tratando também da questão envolvendo os reajustes contratuais em sentido amplo. A segunda seção trata de questões envolvendo alterações quantitativas em contratos de serviços, principalmente os continuados. A terceira seção aborda os acréscimos nos contratos com objetos compostos. A última seção da terceira parte cuida da questão das compensações entre acréscimos e decréscimos quantitativos.

A quarta parte encerra o artigo reunindo suas principais conclusões e propondo para reflexão uma alternativa para sanar a questão da insegurança jurídica decorrente de interpretações divergentes entre os órgãos públicos competentes para o controle da Administração.

## **1. PANORAMA NORMATIVO**

Para iniciar, é necessário introduzir as normas que regem o tema, pois elas darão os limites dentro dos quais a exposição poderá ser desenvolvida.

A Constituição Federal enfatiza já em seu art. 1º que o Brasil é uma República. Dessa forma, tudo o que disser respeito ao Estado estará sujeito à participação potencial de todos em sua manutenção -inclusive financeira-gestão, controle e na apropriação dos benefícios proporcionados, conforme os critérios de justiça e eficiência democraticamente eleitos. Nesse contexto, antes de prosseguir, é importante trazer o enquadramento dos contratos administrativos no esquema da Administração Pública:



Fonte: elaborado pelo autor

Como se vê, o poder popular é transferido ao Estado para que, por meio de seus servidores públicos atendam ao interesse público. Os servidores públicos são organizados dentre dos entes políticos e, para desempenhar seu papel, servem-se de bens públicos. O interesse público é atendido pela prestação de serviço público. A prestação de serviço é concretizada por atos administrativos, por vezes compondo processos administrativos e sempre sujeitos a controle. Finalmente, a prestação de serviços públicos demanda certos instrumentos, entre os quais se enquadram os contratos administrativos.

Assim, o contrato administrativo é mero meio de atendimento dos fins maiores. Se um contrato firmado com o Estado representa alguma vantagem para o contratado, e se o Brasil é uma República, então deve haver um sistema que torne compatível a participação potencial de todos nas relações contratuais com o Estado, ao mesmo tempo em que se atenda aos fundamentos da mesma República brasileira previstos no inciso IV do art. 1º, relativo aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Dito de outro modo, no Brasil, o trabalho e a livre iniciativa proverão bens e serviços. Quando o Estado deles necessitar, deverá observar determinado procedimento para que sua contratação não privilegie alguns em detrimento de outros de forma arbitrária.

Daí, a própria Constituição, em seu art. 37, XXI, expressamente adotou como regra a contratação mediante processo de licitação pública

que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro durante a execução contratual<sup>3</sup>.

Assim, a cada necessidade a ser atendida, abre-se possibilidade, em princípio, a todos os interessados em atendê-la.

Como são públicos os recursos que serão utilizados na aquisição de bens e serviços, sua utilização deverá observar os princípios da Administração Pública previstos no caput do art. 37 da Constituição, ou seja, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência<sup>4</sup>.

Corolário dos princípios da eficiência e da impessoalidade, o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que trata das contratações da Administração Pública, expressamente prevê que a licitação irá buscar obter a proposta mais vantajosa (eficiência) garantindo a observância do princípio da isonomia (impessoalidade). Os mesmos princípios constam do art. 5º da nova Lei de Licitações.

Ainda por consequência do princípio republicano, naqueles contratos firmados para atender necessidades contínuas, embora a Lei permita a prorrogação do prazo de vigência, ela limita essa possibilidade para que, ao término do último lapso, novamente se abra a oportunidade para novos interessados contratarem com a Administração. Mesmo a prorrogação, contudo, somente é permitida se o contrato continuar vantajoso para a Administração<sup>5</sup>.

3 “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: [...] 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.”

4 Para mais alguns detalhes sobre os princípios e outras questões gerais relativas aos contratos administrativos, há uma síntese elaborada por Sarai (2004).

5 Prevê o art. 57 da Lei de Licitações: “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; [...] 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.”

Para a contratação, deve-se fazer um planejamento, de modo a que o uso dos recursos públicos seja racional e adequado. Muitas vezes, contudo, ocorrem imprevistos.

Ciente dessa realidade, a Lei nº 8.666, de 1993, previu a possibilidade de acréscimos e decréscimos no contrato, nos seguintes termos:

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

I - unilateralmente pela Administração:

[...]

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

[...]

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

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

[...]

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

§ 3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no §1º deste artigo.

Tais normas estão reproduzidas nos arts. 124 e 125 da Nova Lei de Licitações e Contratos. Elas não podem ser interpretadas isoladamente. Elas compõem o todo orgânico do ordenamento jurídico. Com essas premissas, alguns apontamentos já podem ser feitos.

Embora tais normas permitam determinados acréscimos e supressões, não se pode olvidar que, se o Estado divulga que fará uma contratação de certo objeto, não pode ele, depois de firmar o contrato, alterar a natureza desse objeto. Isso porque, se o objeto já alterado houvesse sido previsto no edital, outra seria a concorrência. Poderiam mudar os interessados em participar. O mesmo ocorre com o valor e quantitativos do objeto contratado.

De nada adiantaria divulgar um objeto a ser contratado, para atender ao princípio da publicidade, se, após a contratação, o objeto fosse alterado. A publicidade anterior teria sido inútil.

A permissão das alterações, por isso, serve apenas para cobertura daquelas situações de imprevistos normais, quando não se justificaria fazer outra licitação, e nunca para burlar os princípios que incidem na administração da coisa pública.

## 2. REQUISITOS PARA ALTERAÇÕES QUANTITATIVAS

Sob certo ponto de vista, os acréscimos representam uma contratação sem licitação. Por outro lado, como a Lei os permite e os editais normalmente preveem sua possibilidade, os licitantes já sabem sobre isso e, portanto, pode-se dizer que a disputa também abrangeu os eventuais acréscimos.

Contudo, se uma contratação tiver valor global vantajoso, mas os preços unitários estiverem acima do mercado, não se admitirá o acréscimo em relação a esses itens sem que a contratada aceite reduzi-los, salvo se houver aumento proporcional de todos os itens, de modo que o valor global continue mais vantajoso em relação ao mercado<sup>6</sup>.

Além da manutenção dos preços vantajosos para realização de acréscimos, é necessário que as alterações decorram de necessidades surgidas após o planejamento da licitação. Caso a necessidade já existisse

6 “quando a majoração de quantitativos ocorre em itens cujos preços estão acima dos de mercado, caracteriza-se o chamado jogo de planilha. Em casos da espécie, esta Corte de Contas tem adotado o entendimento de que os preços unitários dos quantitativos decorrentes de aditivos contratuais devem respeitar o valor de mercado. Já para os quantitativos inicialmente fixados, em respeito à preservação do equilíbrio econômico-financeiro da avença, aceita-se os valores unitários constantes do contrato original.” (TCU, Plenário, Acórdão 332/2015) “É imprescindível a análise dos preços unitários em licitações do tipo menor preço global, de modo a se coibir a prática do denominado jogo de planilha, que se caracteriza pela elevação dos quantitativos de itens que apresentam preços unitários superiores aos de mercado e redução dos quantitativos de itens com preços inferiores, por meio de aditivos.” (TCU, Acórdão 1618/2019-Plenário, Relator Marcos Bemquerer)

e fosse conhecida antes do planejamento, a utilização do acréscimo poderia configurar eventual burla à licitação. É que, se as quantidades adicionais necessárias já estivessem previstas no edital, haveria licitação também em relação a elas. Por isso, nessa situação, dificilmente se poderá justificar o acréscimo sem a devida licitação. Em regra, o Tribunal de Contas da União veda esses acréscimos<sup>7</sup>.

Outro requisito é a observância dos limites legais, principalmente para os acréscimos. Para as supressões, embora os limites também se apliquem, a Administração pode superá-los, se houver concordância da contratada, conforme art. 65, §2º, II, da Lei nº 8.666, de 1993. Embora isso não esteja claro na nova lei, pode-se aplicar o mesmo entendimento.

Mesmo em relação aos acréscimos, há situações em que é permitido superar os limites legais, conforme Decisão nº 215/1999 do Plenário do Tribunal de Contas da União<sup>8</sup>, desde que atendidos os seguintes requisitos, aplicáveis, segundo a Corte, aos aumentos qualitativos:

8.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, § 2º da Lei nº 8.443/92, e no art. 216, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, responder à Consulta formulada pelo ex-Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, nos seguintes termos:

a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I,

---

7 "Observe o princípio de que a execução de itens do objeto do contrato em quantidade superior à prevista no orçamento da licitação deve ser previamente autorizada por meio de termo de aditamento contratual, o qual deverá atender aos requisitos a seguir: • ser antecedido de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem assim caracterizar a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações; • ter seu conteúdo resumido publicado, nos termos do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993. Acórdão 554/2005 Plenário" (BRASIL, 2010, p.807). "Os acréscimos de serviços a contrato, conquanto justificados e realizados dentro dos limites legais, devem ser precedidos da demonstração de que a situação ensejadora das alterações não poderia ter sido constatada na época da contratação." (TCU, Acórdão 1134/2017-Plenário, Relator Augusto Sherman)

8 TCU, Plenário, Decisão 215/1999. Relator José Antônio Barreto de Macedo. Processo 930.039/1998-0. Julgado em 12 maio 1999

da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea “a”, supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja, gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;

Essa decisão, apesar de antiga, representa posição sedimentada no âmbito da Corte de Contas<sup>9</sup>. Esse entendimento está de acordo com

9 “Em hipóteses excepcionais e devidamente comprovadas, as alterações qualitativas de contratos para o desenvolvimento e produção de produtos estratégicos de defesa - PED (art. 2º, inciso II, da Lei 12.598/2012) decorrentes do impacto de eventuais restrições orçamentárias no orçamento da contratada

o espírito da Lei de buscar a proposta e a solução mais vantajosa para a Administração, até porque essa vantagem representa em última instância benefício ao interesse público.

Outro requisito para a realização de alterações diz respeito à observância dos limites legais isoladamente tanto para acréscimos quanto para supressões<sup>10</sup>. Essa exigência é mais importante para contratações complexas com diversos itens e objetiva evitar que alguns itens sejam suprimidos e acrescidos outros em seu lugar, principalmente quando os primeiros tenham preço vantajoso e os últimos não. Dito de outro modo, essa exigência evita o conhecido “jogo de planilha”, de modo a impedir que o objeto da licitação seja desnaturado por alterações ulteriores<sup>11</sup>.

Não importam quantas alterações sejam feitas, desde que respeitados esses limites e mantida a natureza do objeto contratual. Para aquisições, há maior restrição quanto ao número de alterações, uma vez que, em

---

para o reequilíbrio econômico-financeiro do ajuste, de forma consensual, poderão ultrapassar o limite estabelecido no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, conforme jurisprudência do TCU consubstanciada nos Acórdãos 1826/2016-Plenário, 50/2019-Plenário, 3.576/2019-1ª Câmara, desde que atendidos os pressupostos definidos na Decisão 215/1999-Plenário: a) sejam mais vantajosas que eventual rescisão contratual seguida de nova licitação ou contratação emergencial, devendo, nesse caso, ser contabilizados todos os custos administrativos decorrentes do novo procedimento licitatório; b) sejam necessárias à otimização do cronograma físico-financeiro para a completa execução do objeto contratado, tendo em vista o benefício social e econômico esperado; e c) as consequências das alternativas para a continuidade do objeto contratado (rescisão contratual, contratação emergencial ou nova licitação) importem sacrifício insuportável ao interesse público, inclusive quanto à sua urgência ou emergência.” (TCU, Acórdão 566/2021-Plenário, Relator Augusto Sherman)

- 10 “Para fins de alteração contratual, os limites legais devem ser verificados separadamente tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens ao contrato, e não pelo cômputo final que tais alterações (acréscimos menos decréscimos) possam provocar na equação financeira do contrato.” (TCU, Plenário, Acórdão 2372/2013, Relator Raimundo Carreiro). “As reduções ou supressões de quantitativos decorrentes de alteração contratual 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, § 1º, da Lei 8.666/1993.” (TCU, Acórdão 50/2019-Plenário, Relator Marcos Bemquerer)
- 11 “[...] b) sucessivas modificações na planilha licitada podem frustrar o princípio da isonomia entre os licitantes e impossibilitam a escolha da proposta mais vantajosa, especialmente quando chegam ao ponto de transfigurar o objeto originalmente licitado; c) a obrigatoriedade de respeito ao limite legal, interpretado segundo o entendimento do TCU, visa a obstar que o objeto contratado seja descaracterizado, levando a que a obra efetivamente construída não guarde qualquer correspondência com o objeto licitado, em evidente prejuízo do interesse público e em afronta à Lei de Licitações e à Constituição Federal” (TCU, Plenário, Acórdão 1536/2016) Ainda sobre a impossibilidade de compensação, cf. Acórdãos 2.819/2011, 2.681/2013, 3.105/2013 e 1.160/2014 do Plenário do TCU.

princípio, uma vez adquirido um item perfeito e de acordo com o contrato, não caberia sua devolução e consequente redução do contrato.

Mas, tratando-se de serviços prestados, principalmente de natureza contínua, é possível que haja sua supressão parcial e acréscimo parcial quantas vezes sejam necessárias, respeitados os limites citados.

Essas regras gerais, contudo, demandam certo detalhamento com a finalidade de melhorar a clareza do espírito normativo.

### **3.BASE DE CÁLCULO DOS ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES**

A análise sobre os acréscimos e supressões e seus limites precisa ser separada quanto a quatro aspectos: o conceito de valor inicial atualizado; a base de cálculo no caso de serviços; a base de cálculo no caso de objetos contratuais compostos; e a questão da compensação entre acréscimos e supressões.

#### **3.1. Valor inicial atualizado - reajustes, repactuações, revisões e reequilíbrio**

A regra básica para acréscimos e supressões é a utilização do valor inicial atualizado do contrato, segundo os termos do §1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993<sup>12</sup>.

Desse modo, se um contrato tem valor original de R\$100 milhões, os acréscimos podem chegar a R\$25 milhões, pois o limite legal de acréscimo é de 25% do valor inicial atualizado<sup>13</sup>.

Caso tenha havido um reajuste contratual antes de qualquer acréscimo, passando o valor original para R\$110 milhões, esta será a nova base de cálculo para calcular o limite de 25%. Considerando o valor

---

12 “Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: [...] § 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.”

13 Exceto quando se tratar de reformas de edifícios e equipamentos, hipótese em que o limite é de 50%. No restante do artigo, será tratado apenas do limite de 25%, embora o mesmo raciocínio possa ser aplicado para o limite de 50%. Em caso de sistema de registro de preços, o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, veda em seu art. 12, §1º, a realização de acréscimos à ata de registro de preços, embora seja possível realizar acréscimos nos contratos decorrentes dessa ata, conforme §3º desse mesmo art. 12 (nesse sentido: BRASIL, 2014, p. 57-58).

atualizado de R\$110 milhões, os acréscimos poderão chegar a R\$27,5 milhões (25% de R\$110 milhões).

Pode ocorrer, contudo, de já ter havido algum acréscimo antes do reajuste. Para exemplificar, supondo que o contrato com valor original de R\$100 milhões já tenha sofrido um acréscimo de R\$5 milhões e que, depois disso, tenha sofrido um reajuste de 10%, passando o valor original para R\$110 milhões. Nesse caso, o acréscimo que já ocorrera correspondia a 5% do valor original, de modo que restaria possível ainda um acréscimo de 20%. Daí, basta calcular 20% sobre o valor original atualizado, que é de R\$110 milhões, para se chegar ao limite de acréscimo restante. Nesse caso, ele equivaleria a R\$22 milhões.

Para supressões, o raciocínio é praticamente o mesmo. Porém, para elas, em princípio, não há tantas preocupações. Isso porque, se está em questão o controle da coisa pública, a relevância maior estará nas contratações direcionadas e/ou indevidamente sem licitação ou no prejuízo ao erário, por superfaturamento ou pagamentos de valores nitidamente discrepantes e maiores do os vigentes no mercado<sup>14</sup>.

Além disso, as supressões podem superar o limite de 25% do valor inicial atualizado, caso haja concordância do contratado, conforme autoriza o inciso II do § 2º do art. 65 da Lei de Licitações, autorização esta implicitamente admitida na nova Lei.

Por fim, é importante mencionar que também nos casos em que há repactuações, revisões e reequilíbrios, o novo valor contratual é que servirá como base de cálculo para apuração dos limites legais de acréscimos e supressões .

Por isso, abaixo se procurará analisar alguns exemplos práticos, com a intenção de abranger o maior número possível de hipóteses.

Por fim, é importante mencionar que também nos casos em que há repactuações, revisões e reequilíbrios, o novo valor contratual é que

---

14 Uma situação hipotética em que a supressão teria relevância seria aquela em que o administrador público, de má-fé, elabora um edital com um objeto propositalmente superdimensionado com o único intuito de afastar certos licitantes que não iriam conseguir executá-lo. Feito a licitação e firmado o contrato com determinada empresa, em razão de direcionamento proposital da licitação, é feita uma supressão para que o objeto fique do tamanho efetivamente adequado. Nessa situação, caso desde o início o objeto estivesse adequadamente dimensionado, outras empresas poderiam ter participado da licitação.

servirá como base de cálculo para apuração dos limites legais de acréscimos e supressões<sup>15</sup>.

### 3.2. Base de cálculo dos acréscimos e supressões no caso de serviços

Quando se tratar de um contrato de prestação de serviço, será necessário distinguir entre os contratos por escopo e os contratos por tempo determinado.

O fator principal de distinção entre ambos, na prática, parece estar relacionado com a permanência, continuidade ou repetição da necessidade pública a ser atendida, que faz com que o fato extintivo do contrato seja a entrega do objeto no caso do contrato por escopo e o término do prazo no segundo caso.

Exemplos são necessários. No caso da pintura de um prédio, normalmente, após encerrado o serviço, não é necessário que o prestador continue prestando o serviço, pois, em tese, a pintura se manterá adequada por tempo razoável, podendo chegar a anos. Da mesma forma e muita mais clara é a situação da construção de um prédio para servir de estabelecimento escolar. Terminado o prédio, não há necessidade de manter o contrato de construção, uma vez que, provavelmente, o prédio existirá por anos. Em ambos os exemplos, terminada a obra ou serviço, em regra, é mais prático encerrar o contrato, pagar o objeto executado e, no futuro, se houver nova necessidade, firmar novo contrato.

Hipótese diferente ocorre normalmente com serviço de limpeza de prédios públicos. Trata-se de serviço que, normalmente, necessita ser feito todos os dias. Nesse caso, terminado o serviço de limpeza no dia, é certo que o serviço será necessário novamente no dia seguinte. Percebe-se que não seria prático efetuar pagamentos e firmar novos contratos todos os dias. Como a necessidade perdura, a lei possibilitou firmar contrato com prazo mais dilatado e também permitiu a prorrogação desse prazo, sem prejuízo da possibilidade de efetuar pagamentos durante a execução do contrato. De todo modo, em regra, terminado o prazo, extingue-se o contrato.

---

15 “Em relação ao limite de 25 % para os acréscimos ou supressões que se fizerem nos contratos, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei n.º 8.666/1993, transcritos abaixo, os reajustes de preços, por serem meras atualizações dos valores originalmente pactuados, não se submetem a esse limite. Da mesma forma, as revisões ou repactuações também não, porém somente aquelas que se destinem a assegurar a manutenção da identidade da equação econômico-financeira.” (BRASIL, 2010, p.716). No mesmo sentido: Justen Filho (2014, p.1045-1046); e Salvador (2013).

Com essa sumária exposição acerca da distinção entre contratos por escopo e contratos por prazo determinado, pode-se dizer que, para os primeiros, a base de cálculo do acréscimo será o valor inicial atualizado, que, como regra, corresponderá a todo o objeto a ser entregue. No exemplo da pintura, em princípio, o contrato poderia ser acrescido para pintura de outras partes, limitando o acréscimo a 25% do valor inicial. No caso da construção, seria possível, em tese, crescer mais algumas salas de aula, limitando o valor do acréscimo a 25% do valor total inicial da obra<sup>16</sup>.

Já nos contratos por prazo determinado, a solução será distinta. Em princípio, para os contratos cuja execução seja medida, paga e repetida mensalmente, será o valor da mensalidade que deverá ser considerado para fins de cálculo do limite de 25%. Assim, se um contrato de limpeza tem valor mensal inicial de R\$100 mil, poderia, em princípio, haver acréscimo de área a ser limpa equivalente até R\$25 mil por mês. Em determinados casos poderia haver necessidade de acréscimo de postos de trabalho, o que também poderia ser feito se respeitado o limite de 25% do valor mensal inicial do contrato. Dessa forma, mesmo que haja acréscimo de 25% em todos os meses, no final do prazo contratual não terá havido acréscimo superior a 25% do valor total inicial do contrato.

Pode ocorrer, contudo, de um contrato de prestação de serviço continuado, que tem valor inicial mensal de R\$100 mil e que tenha sido firmado por prazo de 12 meses, seja prestado por 11 meses sem nenhum acréscimo. Poderia nesse contrato, no último mês haver um acréscimo considerando como base de cálculo para o limite de 25% o valor total anual do contrato? Em princípio, sim. Obviamente que isso seria uma situação excepcional. Mas basta imaginar a hipótese em que, no último mês do contrato de limpeza do exemplo dado, por algum motivo, surja uma necessidade de crescer a área a ser limpa. Nesse caso, se respeitado o limite de 25% do valor inicial do contrato, a Lei estaria sendo respeitada. Com efeito: a) o serviço é o mesmo; b) não se desvirtuou sua natureza; c) o acréscimo quantitativo respeitou o limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato; d) o valor inicial atualizado do contrato é o valor anual e não o mensal; e) a necessidade surgiu durante a execução do contrato; f) deverá obviamente ser verificado se o valor do acréscimo é vantajoso em relação à alternativa de nova licitação, mas, se for vantajoso, a opção pelo

---

16 É importante salientar que o acréscimo no objeto nem sempre acarreta aumento proporcional no valor do contrato. Se há uma aquisição de bens, por exemplo, a probabilidade de aumento proporcional é maior, pois, em princípio, bastará multiplicar o número de itens acrescidos por seu valor unitário. Mesmo nesse exemplo, contudo, é possível que haja ganho de escala, de modo que os itens acrescidos tenham preço reduzido.

acréscimo será não apenas permitida, mas obrigatória, pois é dever do administrador tomar a melhor decisão para o interesse público.

Outro aspecto a ser mencionado é que, embora haja uma prerrogativa da Administração de efetuar acréscimos unilateralmente no contrato, ou seja, mesmo contra a vontade da contratada, não parece estar de acordo com o espírito da lei, nos casos de prestação de serviços contínuos, que o acréscimo ocorra de supetão concentrado em determinado período contratual, superando o percentual de 25% do valor mensal. No exemplo acima, em que o percentual de 25% calculado sobre o valor anual do contrato é concentrado no último mês de prestação do serviço, isso representaria um aumento de 300% em relação ao valor mensal do contrato. Assim, é conveniente que, caso haja previsão de que possa ocorrer uma tal necessidade de acréscimo, isso já seja previsto no edital. Caso não seja, não parece razoável punir uma empresa que não suporte tal acréscimo ou que não concorde em realizá-lo. Um limite razoável, por isso, caso não haja previsão no edital, seria o percentual de 25% sobre o valor mensal<sup>17</sup>. De todo modo, é bom ressaltar que alterações excepcionais como essa sempre deverão estar devidamente justificadas pela Administração.

Há, todavia, certas cautelas a serem adotadas para evitar que o limite de 25% do valor inicial do contrato não seja ultrapassado. Essas cautelas dizem respeito a administrar as projeções do acréscimo para períodos ainda não transcorridos do contrato, incluindo suas prorrogações. No exemplo dado acima, a execução iria entrar no último mês e não havia ocorrido nenhum acréscimo até então. Desse modo, foi possível perfeitamente calcular o valor limite do acréscimo a utilizá-lo no último mês. A situação mudaria, contudo, nos meses anteriores. Em se tratando, por exemplo, do primeiro mês, é recomendável que o acréscimo não ultrapasse 25% do valor mensal. Caso esse limite seja ultrapassado, deverá haver supressões em meses seguintes para que a despesa autorizada não seja ultrapassada, despesa essa que corresponde ao valor inicial atualizado do contrato. Apenas para esclarecer, se no mesmo contrato citado como exemplo, com valor mensal de R\$100 mil, for acrescido mais do que R\$25 mil já no primeiro mês, o valor do total do contrato acabará sofrendo acréscimo superior a 25% do total anual original. Se, por exemplo, no primeiro mês, houver acréscimo de R\$30 mil, a mensalidade passará para R\$130 mil. Ao final de dozes meses, a despesa alcançaria R\$1,56 milhões. Como o valor original anual era de R\$1,2 milhões, o acréscimo aqui chegou a 30%.

17 Para Joel de Menezes Niebuhr, o limite de acréscimo em casos de serviços contínuos seria de 25% sobre o valor mensal inicial (2011, p. 843-844).

O espírito da lei, de todo modo, autoriza o administrador a gastar determinada quantia (valor inicial atualizado do contrato), acrescido de até 25% (25% do total autorizado), sendo que toda a despesa autorizada deve ser empregada conforme as necessidades da administração durante o período do contrato. Se concentrar os gastos nos primeiros meses, deverá gastar menos depois, de modo que ao final seja respeitado o limite legal. Qualquer restrição além dessa, além de amarrar a Administração, pode prejudicar o interesse público e não encontra respaldo legal<sup>18</sup>.

Quanto à possibilidade de acréscimo que, embora dentro do limite de 25% anual, exceda o percentual de 25% em relação ao valor do mês, vale frisar que, em primeiro lugar, importa o interesse público a ser satisfeito. Não havendo má-fé, estando a despesa autorizada e respeitado o limite de 25% em relação a essa despesa, não haveria problemas. Aliás, se houver remanejamento dos serviços a serem prestados, de modo a

---

18 A esse propósito, cabem algumas palavras sobre o princípio da legalidade. No senso comum se diz que esse princípio orienta o administrador a fazer apenas o que a lei autoriza e que isso diferenciaria o regime público do particular, onde tudo o que não fosse proibido seria permitido. Essa noção somente se sustenta na teoria. Na prática, sabe-se que a lei, na maior parte das vezes, confere ao administrador apenas uma autorização orçamentária genérica, ou seja, há uma verba autorizada com destinação genérica para sua aplicação. Não existe, por exemplo, uma norma específica que autorize expressamente um administrador público a comprar canetas. Haverá uma autorização de despesas de custeio para manutenção de determinado programa. Nem poderia ser diferente. Se a lei chegasse a esses detalhes, ela já estaria desatualizada ou inapropriada no dia seguinte de sua aprovação, pois as necessidades mudam com o tempo. Daí, entre a opção de dar carta branca ao administrador e de lhe restringir a ação com tais detalhes, optou-se por uma autorização genérica, que serve de diretriz para a concretização de políticas públicas. Outro aspecto para desmentir o senso comum diz respeito ao fato de que mesmo nas pessoas jurídicas privadas não é verdade que o administrador pode fazer qualquer coisa que não for proibida. Os administradores estarão vinculados aos estatutos da companhia e à política determinada pelos acionistas ou por seus representantes. A margem de ação pode até ser mais ampla para o administrador no âmbito privado, mas isso por conta da natureza do parâmetro do controle lá existente. Na esfera privada o controle é mais objetivo, pois se mede pelo lucro gerado. Mesmo as medidas de compliance, a preocupação com as normas vigentes, com a imagem e reputação da empresa são meios de garantir o fim último da obtenção do lucro. No fim, é isso o que buscam os acionistas. No âmbito público, é muito mais complexo medir e escolher os critérios e medir os resultados. Os políticos sofrem pressão de toda esfera do eleitorado, composto pelos mais variados e conflitantes interesses. Qual interesse deve prevalecer e qual será usado para medir os resultados? Mesmo que uma lei seja aprovada e determine ao gestor público determinada política pública, os eleitores contrários a essa lei ficarão satisfeitos justamente se a política pública não for implementada. E pode ocorrer que a maioria do eleitorado seja contrária à medida, ainda que seus representantes no legislativo a tenham aprovado, algo bem provável de ocorrer quando se tem ciência de que não é apenas a opinião pública que conta. Há o aspecto do poder econômico, a pressão de outros entes internacionais etc. A única unanimidade que parece haver no eleitorado é o interesse em pagar menos tributos, obviamente recebendo o máximo de serviços públicos de qualidade. No fim das contas, percebe-se que ganhar mais lucro no caso dos acionistas na esfera privada e pagar menos tributos no caso da esfera pública acabam tendo de certa forma o mesmo resultado prático: maior acréscimo ou manutenção da riqueza, que é o motor do sistema capitalista. Cf., a propósito, Sarai (2014, p. 13-119).

ampliar a prestação nos meses iniciais e reduzir os meses finais, poderá eventualmente nem configurar acréscimo, caso não seja ultrapassado o valor inicial anual do contrato.

Questão mais controversa seria considerar também os valores de eventuais prorrogações como base de cálculo do acréscimo. É que, embora possível em tese, essa possibilidade esbarraria em algumas circunstâncias complicadoras que diferenciam essa hipótese daquela em que a o remanejamento do serviço ou os acréscimos ocorrem durante a vigência anual do contrato.

Diferente é a situação em que o contrato já é firmado desde o início com prazo de sessenta meses. Isso ocorre em hipóteses em que há alta probabilidade de o serviço ser necessário durante todo o período. Uma cautela para tais hipóteses será anualmente verificar a manutenção da vantagem da contratação. Será exigida a autorização anual da despesa, além de seu enquadramento na lei de diretrizes orçamentárias e no plano plurianual. De todo modo, nesse caso, é mais provável que não haja problemas em considerar como base de cálculo para os acréscimos de 25% o valor do contrato projetado para os sessenta meses<sup>19</sup>.

Já nos contratos de prestação de serviços continuados, firmados por prazo de doze meses, caso se ultrapasse o limite de 25% em relação ao valor da despesa anual, por tomar como base de cálculo o valor projetado para sessenta meses em razão das possíveis prorrogações, haverá chances maiores de haver desrespeito ao limite legal de acréscimo caso as prorrogações não se concretizem.

### **3.3. Acréscimos de itens de objetos contratuais compostos**

Supondo que houvesse um contrato para adquirir 100 cadeiras ao custo unitário de R\$1.000,00 cada, e 50 mesas ao custo unitário de R\$1.200,00 cada uma. Supondo também que essa aquisição fosse feita por item, isto é, que não houvesse necessidade de padronização e que pudessem fornecedores diferentes ser contratados para fornecer cada item, como ficariam os limites de alterações quantitativas?

Antes de mais nada, a situação do contrato e a estimativa dos valores totais ficariam assim:

---

19 No mesmo sentido: JUSTEN FILHO, 2014, p.1049.

Tabela 1: Exemplo de objeto composto com itens independentes

Item	Quantidade	Preço unitário	Preço total	Limite de 25%
Cadeira	100	R\$1.000,00	R\$100.000,00	R\$25.000,00
Mesa	50	R\$1.200,00	R\$60.000,00	R\$15.000,00
		Total	R\$160.000,00	R\$40.000,00

Fonte: Tabela elaborada pelo autor

Diante dessa situação, o acréscimo de cadeiras que pode ser feito deve respeitar o limite de R\$25.000,00 ou o limite de R\$40.000,00? O acréscimo de mesas deve respeitar o limite de R\$15.000,00 ou o limite de R\$40.000,00? Ou seja, o limite é relativo ao próprio item ou ao total do contrato?

No exemplo dado, cada item deveria respeitar seu próprio valor total, ante a autonomia do item e do contrato. Ainda que o mesmo fornecedor seja contratado para fornecer ambos os itens, esse fato será uma coincidência, um acidente.

É nessa linha que o Tribunal de Contas da União afirma que “serão proporcionais aos itens, etapas ou parcelas os acréscimos ou supressões de quantitativos que se fizerem necessários nos contratos.” (BRASIL, 2010, p. 804)

Embora os aumentos sejam proporcionais, isso não significa que a compra de mesas leve necessariamente à compra de cadeiras.

Ainda tratando das hipóteses de acréscimos em contratos com objetos compostos, há casos em que, embora os itens possam ser desmontados ou desmembrados, há certa interligação entre eles, retirando sua autonomia.

Nesses casos, a possibilidade de alteração contratual perderia grande parte de sua utilidade se sua incidência permitisse apenas aumentos limitados a 25% do valor total de cada item separadamente.

Basta imaginar, por exemplo, conjuntos modulares formados por uma mesa e quatro cadeiras fixas. O objeto é composto, pois é possível haver mesas e cadeiras separadas. Mas, nesse exemplo específico, por necessidade do órgão contratante, preferiu-se aquisição de conjuntos em que as cadeiras fiquem fixadas às mesas. Há certa interdependência, pois essas cadeiras, embora possam ser desafixadas da mesa, não podem

ser utilizadas sem estar fixadas. Ou seja, as mesas têm utilidade sem as cadeiras, mas, em princípio, não o contrário.

O argumento da proporcionalidade não se aplicaria, em primeiro lugar, porque poderia surgir a necessidade de comprar apenas cadeiras adicionais e não mesas. Se levado o argumento da proporcionalidade ao extremo, a Administração seria obrigada adquirir itens de que não necessitasse. Apenas para exemplificar, basta imaginar a situação em que ocorre a compra das 100 cadeiras e das 50 mesas e, por algum infortúnio, 10 das cadeiras se quebram por culpa da Administração. A solução seria comprar outras 10 para repor as danificadas. Não seria razoável impor a compra de um número proporcional de mesas.

Esse exemplo ainda é conservador, pois, ao comprar as 10 cadeiras adicionais, apenas faz retornar a situação ao estado planejado de 100 cadeiras e 50 mesas. Mas poderia ocorrer de haver a necessidade de comprar cadeiras adicionais sem que outras tenham sido danificadas, embora em nosso exemplo isso seria difícil, pois se trata de cadeiras que não podem ser utilizadas em estarem fixadas às mesas.

Esses conjuntos integrados de mesas e cadeiras podem eventualmente, em razão de modificação no espaço onde estão instalados, necessitar serem alterados. Imagine-se que algumas mesas com suas quatro cadeiras acopladas precisem ser removidas para perto de uma parede e que não caibam mais duas das cadeiras de cada conjunto. Por outro lado, essa mudança no espaço acarreta a possibilidade de instalar outras 30 mesas, mas apenas com duas cadeiras cada.

No exemplo dado, embora cada conjunto de mesa com quatro cadeiras componha um único móvel, é possível a remoção e aquisição separada de mesas e cadeiras. Não se vê, nesse caso, a necessidade de se respeitar a proporcionalidade entre o número de cadeiras e de mesas.

Enfim, nesse caso, o limite de 25% se aplica ao conjunto como um todo e não aos itens isoladamente, ou melhor, os acréscimos deverão observar o limite de 25% do valor inicial atualizado. Ou seja, aquelas 30 mesas adicionais que agora cabem no novo espaço somente poderão ser adquiridas se custarem até 25% do valor inicial atualizado do objeto como um todo.

Cabe aqui mencionar que nem sempre é possível dividir o objeto e cabe reiterar que nem sempre o aumento do objeto acarreta um aumento

proporcional no preço. Às vezes, um aumento no objeto pode fazer com que o preço do acréscimo seja menor proporcionalmente se comparado com o preço dos itens do objeto original, em razão do ganho de escala.

Quando o preço da parte acrescida não estiver previsto na proposta, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, prevê que o preço será fixado por acordo entre as partes<sup>20</sup>. A nova lei, prevê em seu art. 127, que os preços desses itens novos “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.”

### 3.4. COMPENSAÇÕES ENTRE ACRÉSCIMOS E DECRÉSCIMOS

Em relação a esse tema, há um entendimento vigente no Tribunal de Contas da União (TCU) de que não é permitida a compensação entre acréscimos e decréscimos<sup>21</sup>.

Há doutrinador que, ao interpretar a posição do TCU, sustenta que se houver um contrato com valor inicial de R\$100 mil e for efetuada uma redução, por exemplo, de R\$25 mil, passando para R\$75 mil, a Administração continuaria podendo fazer acréscimos de apenas 25% do valor inicial, ou seja, 25% de R\$100 mil. Nesse exemplo, o contrato que passou para R\$ 75 mil somente poderia voltar para R\$100 mil, uma vez que o acréscimo do contrato poderia chegar no máximo a R\$25 mil. Caso ultrapassasse R\$100 mil, estaria ocorrendo uma compensação indevida<sup>22</sup>.

---

20 “Art. 65 ... § 3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo.”

21 A título ilustrativo, o Enunciado do Acórdão 2554/2017 do Pleno: “Como regra geral, para atendimento dos limites definidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, os acréscimos ou supressões nos montantes dos contratos firmados pelos órgãos e entidades da Administração Pública devem ser considerados de forma isolada, sendo calculados sobre o valor original do contrato, vedada a compensação entre acréscimos e supressões.” (Relator Ministro-Substituto André de Carvalho, Boletim de Jurisprudência 199/2017). No mesmo sentido o Acórdão 1536/2016 Plenário (Consulta, Relator Ministro Bruno Dantas) e o Acórdão 1498/2015 Plenário (Auditoria, Relator Ministro Benjamin Zymler). “a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de entender, como regra geral, para atendimento dos limites definidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, que os acréscimos ou supressões nos montantes dos ajustes firmados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública devem ser realizados de forma isolada, sendo calculados sobre o valor original do contrato, vedada a compensação entre seus valores. Nesse sentido, podemos citar os Acórdãos: 1.733/2009, 749/2010, 2.059/2013, 2157/2013, 2.064/2014 e 1.498/2015, todos do TCU-Plenário e 4.499/2016-TCU-2ª Câmara.” (Acórdão 1536/2016-Pleno)

22 Nesse sentido, por exemplo: NIEBUHR, 2011, p. 833-834.

Esse entendimento não parece ser adequado para todos os casos. Ao que tudo indica, a posição do TCU objetiva evitar o desvirtuamento do objeto licitado, principalmente quando são acrescentados itens estranhos para substituir itens suprimidos, chegando até mesmo a alterar a natureza do objeto e muitas vezes trazendo prejuízos ao erário, quando o que é acrescentado tem preço desvantajoso em relação aos itens que foram suprimidos<sup>23</sup>. Exemplificando com números, suponha-se que há um contrato com valor inicial atualizado de R\$100 milhões e que houve supressão de R\$25 milhões de determinado item e acréscimo de R\$25 milhões de outro item, que é novo. Caso sejam compensados os valores de acréscimos e decréscimos, haveria um saldo de zero, de modo que, em tese, poder-se-ia ainda crescer mais R\$25 milhões, que é o valor correspondente a 25% do valor inicial. Essa situação tem grande probabilidade de se enquadrar na vedação de compensações acima exposta.

Situação diferente ocorre quando se trata de um único objeto simples, em que sua quantidade se altera para cima e para baixo ou vice-versa. Nesse caso, pode-se dizer que, de certa forma, é permitida a compensação, desde que o valor final da contratação, após acréscimos e decréscimos não ultrapasse o percentual de 25% do valor inicial atualizado. Para exemplificar, basta imaginar uma compra em que há previsão de aquisição de 100 cadeiras, cujo valor total inicial é de R\$200 mil e cujo valor unitário de cada cadeira é R\$2 mil. Nessa situação, poderia haver supressão unilateral de até 25 cadeiras<sup>24</sup>. Feitas as supressões, seria possível no mesmo contrato crescer todas as cadeiras suprimidas e, além disso, fazer novos acréscimos, desde que o valor final da contratação não superasse R\$250 mil. Isso porque, nessa situação, não há desvirtuamento do objeto. Mais do que isso, 25 cadeiras acrescentadas apenas fizerem o objeto voltar aos moldes iniciais

23 “Verifico que a alteração do valor inicial do contrato em virtude do expurgo do serviço em duplicidade tem relevância para as possíveis alterações contratuais futuras, que, dessa forma, estarão limitadas a 21% do valor inicial corrigido. Entendo que a tese por trás desse procedimento, a de que o limite de 25% previsto no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 previsto para as alterações contratuais aplica-se sobre o valor inicial livre das supressões de serviços efetuadas, merece todo o prestígio por parte desta Corte de Contas.

Com efeito, em primeiro lugar, a tese tem inteira procedência lógica, uma vez que as supressões de serviços têm o valor de trazer o objeto do contrato às suas reais dimensão física e expressão monetária, parecendo-me evidente que a norma limitadora não poderia ter em mente o objeto indevidamente inflado com serviços tidos como desnecessários. Nota-se, em segundo lugar, que, não raro, as supressões têm sido processadas com o visível intuito de abrir espaço para a inclusão de outros serviços, o que não deixa de ser uma forma de burlar a legislação. Tanto é verdade que somente assim poder-se-ia encontrar alguma racionalidade em certas exclusões observadas em outras obras, como, por exemplo, a de um viaduto, ou da parte de iluminação de travessias urbanas e outros elementos de evidente utilidade para os empreendimentos objetivados.” (Acórdão nº 2206/2006, citado no Acórdão nº 749/2010 –Pleno)

24 Caso a contratada concordasse, seria possível, em tese, reduzir ainda mais.

previstos no edital. Além disso, desde a licitação, todos os participantes sabiam que se tratava de uma contratação de 100 cadeiras e que, portanto, seria possível, desde o princípio, eventual acréscimo de 25 cadeiras além dessas 100 previstas no edital. Essa é uma hipótese que pode decorrer, por exemplo, de contenções orçamentárias com posterior liberação de verbas ou por outros fatos que alteram as necessidades da Administração durante a execução do contrato. Enfim, esse exemplo não parecer estar abarcado pelo entendimento vigente no Tribunal de Contas da União.

Aliás, o TCU possui Acórdão recente que parece confirmar a posição aqui sustentada:

9.2. com fundamento no art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992, responder ao consulente que o restabelecimento total ou parcial de quantitativo de item anteriormente suprimido por aditivo contratual, com fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, por causa de restrições orçamentárias, desde que observadas as mesmas condições e preços iniciais pactuados, não configura a compensação vedada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consubstanciada nos Acórdãos 1.536/2016-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas, e 2.554/2017-TCU-Plenário, rel. André de Carvalho, visto que o objeto licitado ficou inalterado, sendo possível, portanto, além do restabelecimento, novos acréscimos sobre o valor original do contrato, observado o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993 (TCU, Plenário, Acórdão 66/2021)

Muitas vezes, o que pode ocorrer, é que a necessidade de acréscimo é superior ao percentual de 25% do valor inicial atualizado. Talvez até por isso alguns administradores tenham buscado sustentar o entendimento de que seria possível fazer a compensação.

Contudo, em primeiro lugar, segundo a Decisão nº 215/1999 do Plenário do Tribunal de Contas da União TCU, embora não seja possível a compensação, há casos excepcionais em que se admite extrapolar o limite de 25%, se se tratar de alteração qualitativa.

Mas o que fazer quando não é esse o caso?

A solução será contratar a parte faltante, ou seja, um novo contrato e não um aditivo (JUSTEN FILHO, 2014, p.1051; 1053-1054.). Para esse novo contrato, deverá o administrador instruir o processo com todos os elementos possíveis para demonstrar qual a melhor solução

para satisfação da necessidade da Administração. Eventualmente, uma nova licitação será necessária. Outras vezes, somente o contratado atual poderá satisfazer a demanda, hipótese em que haveria uma contratação direta por inexigibilidade de licitação. Em outras situações, se presentes as hipóteses legais, também será possível, em tese, uma contratação com dispensa de licitação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os contratos administrativos são meros instrumentos para consecução dos objetivos maiores da Administração Pública consubstanciados na prestação de serviços públicos em sentido amplo e, em última análise, para concretização dos objetivos constitucionais.

As alterações contratuais quantitativas destinam-se a resolver imprevistos surgidos após o planejamento da contratação. Mas mesmo para tais imprevistos, há limites impostos pela legislação voltados a impedir abusos.

Os acréscimos e supressões podem ser efetuados unilateralmente pela Administração e estão limitados a 25% do valor inicial atualizado do contrato, podendo chegar a 50% em caso de reforma de edifício ou equipamento.

No caso de contrato de prestação de serviço contínuo, caracterizado como contrato por prazo determinado, a base de cálculo do acréscimo é, em regra, o valor autorizado da despesa para todo o período contratual. Os acréscimos, contudo, não necessitam ser distribuídos uniformemente durante a execução do contrato, desde que, somados, não ultrapassem aquele limite.

No caso de objetos compostos, os acréscimos e supressões para itens autônomos devem ter como base de cálculo o valor total do próprio item. Já no caso de itens inter-relacionados ou no de objetos indivisíveis, poderá ser usado o valor total do contrato como base, sempre, contudo, cuidando para que a natureza do objeto não seja desvirtuada.

O limite de acréscimos e decréscimos quantitativos deve ser calculado sobre o valor inicial atualizado do contrato, não sendo permitida a compensação entre eles. Contudo, tratando-se do mesmo item que tenha sido suprimido e acrescido, será possível essa compensação.

Se desde a antiguidade já se sabia não ser possível abarcar na norma todos os casos concretos, não poderia o presente artigo ter tal pretensão.

A intenção foi tratar de questões mais comuns e traçar diretrizes para uma adequada tomada de decisão.

Nos tempos hodiernos, os juristas não podem mais se restringir a dizer que determinada medida do administrador público não é permitida pelo Direito. É necessário que busquem soluções jurídicas para satisfação do intento do gestor público, quando tal intento estiver de acordo com o interesse público insculpido nas normas jurídicas que o vinculam.

As soluções devem ser dadas com certo grau de certeza e segurança jurídica, para que a Administração possa caminhar.

Um grande problema da atualidade é a insegurança decorrente das variadas interpretações jurídicas das normas<sup>25</sup>. Como pode um administrador público decidir tranquilamente se seu ato pode vir a ser questionado no futuro? Mesmo quando segue determinada orientação dos órgãos de controle, o que dizer das situações em que há alteração do entendimento dos órgãos de controle? Parte destes problemas pode ser sanada com as inovações no Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que reconhecem a dificuldade real do gestor e restringem sua responsabilidade aos casos de dolo ou erro grosseiro.

Uma sugestão para trazer mais segurança seria mudar o sistema de controle, talvez com implantação de um controle prévio definitivo realizado por um órgão independente, como o próprio TCU ou outro institucionalmente incumbido de tal mister (SARAI & OSÓRIO, 2016).

Até lá, espera-se que as orientações do texto possam de alguma forma contribuir, inclusive para suscitar novas questões.

---

25 A título de comprovação da assertiva, eis trecho do Acórdão nº 2005/2016 do Pleno do TCU: “No que respeita ao alcance do Acórdão 749/2010 Plenário, registrou o relator que o Acórdão 3.105/2013 Plenário consignara expressamente, em seu subitem 9.2.1, 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.” Ou seja, para tentar minorar os problemas ligados à segurança jurídica por conta da alteração de posicionamento, foi utilizado como critério um limite temporal até quando seriam possíveis compensações entre acréscimos e decréscimos. Depois disso, seria outro o entendimento prevalente. Mas a Corte parte do princípio de que todos os órgãos públicos sujeitos a seu controle tomarão conhecimento dessa mudança de posicionamento.

**REFERÊNCIAS**

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2003.

BRASIL, *Controladoria-Geral da União*, Secretaria Federal de Controle Interno. Sistema de registro de preços: perguntas e respostas. Brasília: CGU, 2014, Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/38954/733299/CGU-Sist-Reg-Precos-2014.pdf/dde3f99f-1b76-48ea-a111-29193b43c093> Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos*: orientações e jurisprudência do TCU. 4.ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

JUSTEN FILHO, M. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16.ed. São Paulo: RT, 2014.

NIEBUHR, J. de M. *Licitação pública e contrato administrativo*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SALVADOR, J. L. Repactuação. Não incidência do limite de 25% estabelecido no §1º do art. 65 da Lei 8.666/93. Base de cálculo para acréscimo do objeto contratual. Valor original do contrato atualizado e revisto. *Conteúdo Jurídico*, Brasília-DF: 31 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.44990>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

SARAI, L. Regime jurídico dos contratos administrativos. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 255, 19 mar. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4968>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

SARAI, L. *Crise financeira e medidas prudenciais*: a experiência brasileira. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014, p. 13-119.

SARAI, L.; OSÓRIO, C. W. *Reflexões sobre o modelo de controle exercido pelo Tribunal de Contas nos contratos administrativos*: enfoque da consultoria jurídica. BDA – Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, NDJ, ano. 32, n. 1, p. 7-16, jan. 2016.

