

RECEBIDO EM: 12/05/2021

APROVADO EM: 10/09/2021

A PROIBIÇÃO DE REDUÇÃO DO DESCONTO ORIGINAL DA PROPOSTA NA CELEBRAÇÃO DE ADITIVOS AOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA¹

THE PROHIBITION OF REDUCING THE ORIGINAL DISCOUNT OF PROPOSALS IN THE MODIFICATION PUBLIC CONTRACTS

André Rosilho

*Professor da FGV Direito SP. Coordenador do Observatório do TCU da FGV
Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público. Doutor em Direito
Administrativo pela USP. Mestre em Direito pela FGV Direito SP.*

Gabriela Duque Poggi de Carvalho

*Mestranda em Direito Administrativo na PUC/SP. Pesquisadora do grupo de
pesquisa “Formas contemporâneas de contratação pública e seu impacto e efetividade
nas atividades administrativas” da PUC/SP. Pesquisadora do Observatório do TCU
da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público. Advogada no Da
Fonte Advogados*

1 Os autores agradecem à Milena Santana, pesquisadora do Grupo Público da FGV Direito SP + SBDP, pelo apoio na revisão do texto.

SUMÁRIO: Introdução; 1 A origem da regra: do *método do balanço* ao *método do desconto* na jurisprudência do Tribunal de Contas da União; 2 Positivização da proibição da redução da diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global do orçamento da licitação; 3 Análise dos possíveis efeitos da vedação à redução da diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço de referência definido no Edital e dos pressupostos adotados em sua criação; 4 Considerações Finais; Referências

RESUMO: O artigo faz uma análise crítica da regra criada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), e posteriormente incorporada na legislação nacional, de proibição da redução, mediante a celebração de aditivos, da diferença percentual entre o valor global de contratos de obra pública e o do orçamento base da respectiva licitação. Como método, utiliza-se o levantamento e análise da jurisprudência do TCU e da legislação e doutrina nacionais. Tomando por base o contexto em que a proibição surgiu e as normas jurídicas que passaram a prevê-la, o artigo argumenta que a aplicação da regra de forma generalizada pode ocasionar distorções nos preços dos contratos de obras públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Contrato administrativo. Obra pública. Aditivo. Desconto. Equilíbrio econômico-financeiro. Tribunal de Contas da União.

ABSTRACT: The article analyses a directive created by the Tribunal de Contas da União (TCU), and later incorporated into national legislation, according to which the reduction, by contract amendments, of the percentage difference between the global value of the contract and that of the public administration's budget would be forbidden. As a method, the survey and analysis of the TCU's jurisprudence, national legislation and doctrine are used. Based on the context in which the ban arose, and also in legal norms that absorbed it, the article argues that the general application of the rule can cause price distortions on public works contracts.

KEYWORDS: Administrative contract. Public works. Amendment. Discount. Financial and economic balance. Tribunal de Contas da União.

INTRODUÇÃO

A proibição da redução da diferença percentual em entre o valor global dos contratos de obras públicas e serviços de engenharia e o preço global de referência da respectiva licitação foi criada com o objetivo de limitar as alterações em contratos administrativos e de reduzir o espaço para desvios. A regra teve origem na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), em 2004, e foi desenhada a partir de método criado para o cálculo dos prejuízos sofridos pela administração pública em razão da prática do chamado *jogo de planilha*.

A regra foi reafirmada inúmeras vezes pelo controlador e ganhou força ao longo do tempo. Segundo as decisões, seu propósito original era evitar danos à administração pública decorrentes do *jogo de planilha* em contratos de obras públicas e, posteriormente, passou a visar também a manutenção da inicial equação econômico-financeira dos ajustes.

Em 2008, ela curiosamente foi positivada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 — diploma vocacionado para vigorar por apenas um ano. A partir daí, a vedação passou a compor todas as LDOs subsequentes, de 2010 até 2013, ano em que foi transposta para o Decreto Federal nº. 7.983, de 2013, que estabeleceu regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos do orçamento da União. Também em 2013, foi inserida no Decreto Federal nº. 7.581, que regulamenta a Lei nº. 12.462, de 2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC), mediante as alterações introduzidas pelo Decreto nº. 8.080. Agora, em 2021, foi incluída na Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, a nova Lei Geral de Licitações e Contratos (art. 128). O diploma generalizou a regra para toda a administração pública brasileira.

O presente estudo expõe o histórico da criação e positivação da referida vedação, examinando em seguida potenciais efeitos de sua aplicação e a procedência dos seus pressupostos fáticos e jurídicos. O objetivo geral do artigo é fazer uma análise crítica da regra, até há pouco aplicada apenas em alterações de contratos de obras públicas financiadas com recursos do orçamento da União Federal, ou executados sob o regime especial previsto na Lei do RDC

O texto trabalha com duas hipóteses. A primeira, é a de que os pressupostos que estão na origem da proibição são equivocados. A segunda,

é a de que sua aplicação de forma generalizada, na forma da Nova Lei de Licitações, pode gerar distorções nos preços nos contratos de obras.

Como método, utilizou-se o levantamento e análise da jurisprudência do TCU, da legislação e da doutrina nacional.

No item 1, serão apresentados os antecedentes da regra criada pela jurisprudência do TCU, bem como o seu âmbito de aplicação. No item 2, serão expostos os fundamentos jurídicos que deram base à proibição. O item 3 faz um exame da procedência dos pressupostos sobre os quais a regra foi criada, apresentando-se evidências de que sua aplicação de forma generalizada, na forma da Nova Lei de Licitações, pode ocasionar distorções nos preços contratuais. Ao final, no tópico 4, são propostas reflexões sobre o tema.

1. A ORIGEM DA REGRA: DO MÉTODO DO BALANÇO AO MÉTODO DO DESCONTO NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O TCU sempre teve importante papel no controle de gastos públicos oriundos do orçamento da União Federal. Sua atuação proporcionou melhorias significativas nas rotinas da administração pública relacionadas à celebração e gestão dos contratos de obras públicas.

Dentre as práticas insistentemente combatidas pela Corte de Contas está o chamado *jogo de planilha*². Diz-se ocorrer *jogo de planilha* quando o licitante, ciente de que o contrato de obras licitado precisará ser modificado no curso de sua execução, normalmente por falhas no projeto básico, insere, em sua proposta, preços unitários com maior margem de lucro para os itens cujas quantidades precisarão ser majoradas ao longo da execução do contrato e preços unitários com menor margem (ou até mesmo com margens irreais) para itens que serão executados em menor quantidade. Os preços superestimados são compensados com os subestimados e o valor

2 Não existe definição legal de *jogo de planilha*. O termo é utilizado com frequência em decisões dos tribunais de contas. Ilustra-se esse conceito a partir do voto do relator do Acórdão nº. 1.755/2004-TCU-Plenário (BRASIL, 2004a): “existirá o *jogo de planilha* sempre que o conjunto probatório constante dos autos permita inferir o intuito de burlar a licitação e alterar, em desfavor do erário, as condições econômico-financeiras originalmente estabelecidas. Ou seja, caberá perscrutar se, no caso concreto, a alteração ocorre para lograr proveitos ilegítimos ou se atende ao interesse público. Portanto, para o deslinde da questão, deve ser privilegiado o exame da conduta finalística dos agentes envolvidos”. Com o passar dos anos, o “conceito” de “*jogo de planilha*” foi sendo alterado na jurisprudência do TCU. As decisões mais recentes tendem a considerar configurado o “*jogo de planilha*” a partir da constatação de modificação na diferença percentual entre o valor global do contrato e o orçamento de referência da administração pública. Nesse sentido apontam os Acórdãos nºs 1414/2015 (BRASIL, 2015a) e 2714/2015 (BRASIL, 2015b), ambos do Plenário.

global da proposta fica abaixo do limite estabelecido no edital, além de competitivo em relação aos demais licitantes. No curso da execução do contrato, são feitas alterações no objeto contratado, para fins de majorar as quantidades de itens com maior lucro, incluir novos itens e reduzir ou excluir os de menor lucratividade.

O *jogo de planilha* consiste em manobra ardil, que resulta, em termos matemáticos, na alteração da razão entre o valor global da proposta vencedora e o preço limite estabelecido no edital em desfavor da administração pública.

A semente da regra da obrigação de manutenção da diferença percentual entre o valor global da proposta vencedora e o preço de referência na licitação está na busca, pelo TCU, de método para quantificar o dano decorrente do *jogo de planilha* em contratos de obras — o qual, uma vez apurado, balizaria a futura ordem de ressarcimento.

É possível dividir o histórico da criação da regra pelo TCU em duas fases. A primeira inicia-se em 2003, quando produzido o chamado *método do balanço* para a apuração do prejuízo. A segunda ocorreu a partir de 2004, com a substituição do *método do balanço* pelo denominado *método do desconto*, a partir de críticas ao primeiro. Neste mesmo momento, a referida regra, cuja criação foi motivada pela necessidade de definição de uma fórmula apta a calcular o valor do dano sofrido pela administração pública decorrente dos aditivos em contratos de obras com *jogo de planilha*, teve sua aplicação ampliada, e passou a ser utilizada, também, para a correção daquilo que o TCU considerou desequilíbrio contratual, ocasionado por alterações em seu objeto.

A primeira fase foi inaugurada pelo Acórdão n.º 583/2003-TCU-Plenário (BRASIL, 2003), de relatoria do Ministro Marco Vinicius Vilaça, proferido em processo do tipo levantamento de auditoria. Em seu voto, o ministro defendeu que o cálculo do prejuízo decorrente das referidas alterações contratuais deveria ser realizado mediante o comparativo entre o valor global do item contratual após a alteração quantitativa e o preço total do item para a mesma quantidade calculado a partir da referência de mercado (no caso, foram utilizados os preços do Sistema Nacional de Custos de Obras – Sicro³, pois a auditoria teve como objeto as obras de restauração e duplicação da rodovia BR-101/SE).

3 Trata-se do sistema de referência de preços desenvolvido e mantido a partir dos preços das obras e serviços de engenharia contratados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT. Suas tabelas podem ser consultadas em: <<https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/>>

Feita a comparação, seria considerado “prejuízo para o erário” o valor da diferença quando o preço global do item cuja quantidade foi alterada previsto no contrato for superior ao valor calculado a partir dos preços de referência para a mesma quantidade; e “ganho para o erário” quando a diferença for no sentido contrário. O balanço entre o “prejuízo para o erário” e o “ganho para o erário” resultaria no dano decorrente do *jogo de planilha* a ser ressarcido à administração pública. A tabela reproduzida abaixo, extraída do voto do relator do acórdão, ilustra bem o raciocínio adotado.

Item	Qtd. original	Qtd. revista	Preço Top	Preço mercado	Prejuízo p/ o erário	Ganho p/ o erário
ECT 1ª cat. 2.000/3.000m	145.160	216.564,05	4,90	2,50	171.369,72	---
Sarjeta triangular STC 02	22.183	8.978	7,97	16,97	118.845,00	---
Muros de contenção	385	2.109	40,04	90,04	---	86.200,00
Boca BSCC 1,00x2,15m	2	1	3.466,85	2.850,00	---	616,85
TOTAL					203.397,87	---

Essa fórmula para se calcular o dano foi denominada *método do balanço*. O voto do relator foi acolhido pelos demais ministros em sessão plenária realizada na data 28 de abril de 2013. A partir daí o método passou a ser adotado pelas unidades técnicas do TCU para apurar dano decorrente das alterações em contratos de obras em que verificado *jogo de planilha*. Em circunstâncias específicas, a sistemática também era aplicada, preventivamente, para fins da análise dos potenciais repercussões financeiras de aditivos contratuais antes de sua celebração, inviabilizando aqueles em que a aplicação do método apontasse para a ocorrência de prejuízo ao erário.

No ano seguinte, por meio do Acórdão nº. 1.755/2004-TCU-Plenário (BRASIL, 2004b), proferido em julgamento aos embargos opostos no Processo TC 005.528/2003-6, o ministro relator Walton Alencar Rodrigues propôs um novo método para enfrentar o problema da alegada redução da vantajosidade da proposta declarada vencedora na licitação mediante a celebração de aditivos aos contratos de obras.

Segundo o ministro, o *método do balanço* produziria situações injustas e desequilíbrio contratual em determinadas circunstâncias⁴. Exemplo disso seria o caso de aditivos que promovem supressões de itens com preços inferiores aos de mercado. Na hipótese, a aplicação do *método do balanço* apontaria – injustamente, segundo o relator – para a ocorrência de prejuízo ao erário. Outro caso em que o método resultaria em desequilíbrio econômico-financeiro do contrato seria o de majoração de quantidades de itens com preço unitário inferior ao valor de mercado ou de redução de quantitativo de item cujo preço contratual fosse superior ao de mercado. Nessas duas hipóteses a aplicação do *método do balanço* apontaria para a ocorrência de ganho para o erário a ser reparado pela administração pública em favor do contratado – ou, então, a ser compensado com eventual valor correspondente a dano ao erário.

Ainda segundo o relator, reconhecer a ocorrência de prejuízo ao contratado (na hipótese de majoração de quantidades de item com menor lucratividade em relação aos demais preços de sua proposta) infringiria o art. 65, §1º, da Lei 8.666, de 2013, que obriga a contratada a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos e as supressões no limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato para o caso de obras, serviços ou compras⁵.

Com a crítica acima, o ministro Walton Alencar Rodrigues propôs um novo método para a apuração do prejuízo sofrido pela administração pública resultante dos aditivos contratuais. O novo método foi chamado

4 Nesse sentido veja o trecho do voto do relator adiante transcrito: “Ocorre que, em determinadas situações, o *método do balanço* conduz a situações injustas ou destituídas de amparo no arcabouço jurídico. Quando há redução ou supressão de itens cujos preços da proposta vencedora são inferiores aos preços orçados, o método preconiza que essas diferenças sejam consideradas como prejuízo potencial ao Erário” (BRASIL, 2004b).

5 O trecho do voto do relator adiante reproduzido ilustra bem a posição do ministro relator nesse ponto: “Ora, abonar a tese que considera prejuízo da empresa contratada a diferença a menor entre o preço de mercado para determinado item de serviço, no qual houve acréscimo de quantitativo, e o preço unitário da proposta da contratada, além de contrariar flagrantemente a lei, poderia causar perplexidades ao administrador público e ao próprio Tribunal, como, aliás, bem aponta a embargante, às fls. 8, in limine, de seu arrazoado. O mesmo raciocínio se aplica para o caso da redução de quantitativo de item cujo preço contratual é superior ao de mercado. A título ilustrativo, suponha-se que, ao celebrar aditivo ao contrato, o contratante entenda necessário acrescer a quantidade de serviço de terraplenagem, cujo valor unitário é expressivamente menor que o de mercado. Com base no *método do balanço*, a contratada haveria de reclamar o pagamento de indenização dessa diferença à Administração Pública, quando, por força do art. 65, §1º, da Lei 8.666/93, deve manter o mesmo preço unitário do serviço inicialmente ofertado. Assim, carece de fundamentação jurídica apropriar como direito creditório, em favor da contratada, eventual diferença a menor entre o preço unitário estabelecido no contrato e o preço de mercado, para a quantidade acrescida, mediante termos aditivos, de determinado item de serviço” (BRASIL, 2004b).

de *método do desconto* e consiste na aferição da ocorrência de redução, por meio de aditivos contratuais, da diferença percentual entre o valor global da proposta vencedora e o valor de referência da licitação orçado pela administração pública contratante. Segundo essa lógica, tal diferença percentual consistiria em *desconto* ofertado pela proposta da licitante em relação ao valor do orçamento base e a sua redução implicaria na diminuição da vantajosidade do contrato em desfavor da administração pública. Assim, uma vez diminuído o desconto mediante aditivos em contratos com *jogo de planilha*, o contratado estaria obrigado a ressarcir o valor correspondente ao percentual reduzido.

Ampliando o espectro da regra, a decisão considerou que a diminuição do desconto poderia, em determinadas circunstâncias, resultar no desequilíbrio econômico-financeiro do contratual, podendo a fórmula ser utilizada também para sua correção, e não somente para a reparação dos danos ocasionados pelo *jogo de planilha*.

Além da nova forma de cálculo, a decisão fixou um roteiro a ser seguido pelos gestores públicos com a finalidade de evitar ou, conforme o caso, corrigir as consequências do *jogo de planilha* e do desequilíbrio contratual⁶. O roteiro traz desde recomendações gerais, como a exigência

6 “a) exigir que o projeto básico, com os elementos descritivos a ele pertinentes, seja tecnicamente adequado e atualizado, no momento da realização da licitação de obras públicas, conforme prescrevem os arts. 6º, inciso IX, e 7º, ambos da Lei 8.666/93, evitando-se alterações contratuais que o desnaturem ou que sejam motivadas por erros grosseiros, omissões, insuficiências ou obsolescência do projeto básico, o qual deve permitir a correta aferição dos quantitativos de serviços necessários à execução integral da obra; b) ainda que a licitação seja para contratação de obra no regime de empreitada por preço global, o edital deverá expressamente adotar critério de aceitabilidade de preços unitário e global, como determina o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93; c) havendo necessidade de celebração de aditivos contratuais, certificar-se de que a alteração contratual não se destina a suprimir a vantagem econômica inicialmente obtida pela Administração (“*jogo de planilha*”), devendo a revisão ser coerente com o projeto básico; d) na eventualidade de ter sido celebrado termo aditivo que evidencie a prática do “*jogo de planilha*”, deverá ser exigida a restauração do desconto percentual ofertado inicialmente pela licitante vencedora, a fim de manter as condições efetivas da proposta e preservar a vantagem do contrato e, se for o caso, anulado o termo aditivo modificador das condições originais; e) afastada essa hipótese, sendo a alteração tecnicamente justificável, por corresponder a um avanço qualitativo ou quantitativo genuíno em relação ao projeto da obra (art. 65, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.666/93), e efetuada exclusivamente para atender ao interesse público e não para propiciar ganhos indevidos, tudo amplamente comprovado, se o termo aditivo vier a reduzir ou suprimir o desconto originalmente concedido sobre o orçamento-base, essa circunstância acarretará a presunção de possível desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a ser completa e cabalmente confirmada ou refutada pela Administração, oferecendo-se ampla oportunidade de manifestação da empresa contratada; f) na celebração de aditivos contratuais nos quais são acrescidos os quantitativos de serviços já previstos, os preços unitários devem limitar-se, no máximo, pelo valor de mercado. Caso o valor do contrato seja inferior ao de mercado, prevalece o da avença, consoante prescreve o art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93; e g) na celebração de aditivos contratuais nos quais são acrescidos novos itens de serviços, não previstos no contrato original, os preços

de que o projeto básico esteja atualizado na época da licitação, de modo a evitar alterações no curso das obras, até a postura a ser seguida no caso de aditivos. Neste ponto, disse a decisão, em resumo: (a) no caso de alterações para a inclusão de novo item não previsto na planilha original do contratual, o seu preço deve ser “deduzido de itens congêneres” já previstos no contrato, e o valor de mercado será sempre um limitador para o preço do item incluído; e (b) quando houver acréscimo na quantidade de itens que compunham a planilha contratual original, os valores devem igualmente ser limitados aos preços de mercado ou aquele previsto no contrato, caso este seja inferior ao primeiro.

O ponto de maior importância da referida decisão para o tema aqui tratado é a criação da presunção (relativa) de que toda vez que os aditivos reduzem o desconto original da proposta há desequilíbrio econômico-financeiro do contrato – presunção essa a ser afastada ou confirmada pela administração.

A partir dessa ideia, o *método do desconto* passou a ser utilizado para corrigir os efeitos do *jogo de planilha* e do desequilíbrio contratual. A solução consiste em aplicar a regra para fins da renegociação dos preços unitários previstos nos aditivos contratuais, de maneira a manter a razão entre o valor global da proposta e o orçamento base da licitação e, na eventualidade de o contratado não aceitar a condição, promover-se a rescisão unilateral da avença fundada no interesse público.

O Acórdão nº. 1.755/2004-TCU-Plenário (BRASIL, 2004b) foi adotado como paradigma pelo TCU e o *método do desconto* passou a ser utilizado a partir de então nas auditorias realizadas nos contratos de obras em geral e pelos gestores públicos na celebração de aditivos. Diversas foram as decisões após aquele acórdão que aplicaram o método como uma espécie de algoritmo capaz de revelar a ocorrência do *jogo de planilha* ou do desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos⁷. Com mínimas distinções, o Tribunal vem repetindo e reforçando a utilização do

unitários devem ser deduzidos dos preços dos itens congêneres previstos no contrato original e das condições licitadas, não se admitindo que, nas suas composições de preço, constem custos elementares de insumos diferentes dos atribuídos aos mesmos insumos em composições preexistentes nem taxas de consumo ou de produtividade em visível desacordo com as especificadas em composições semelhantes, atentando-se para o fato de que o preço de mercado sempre deverá servir de limitante superior” (BRASIL, 2004b).

7 Nesse sentido, veja, por exemplo, em ordem cronológica, os Acórdãos nºs 1.767/2008 (BRASIL, 2008), 1.599/2010 (BRASIL, 2010), 2.630/2011 (BRASIL, 2011), 2.654/2012 (BRASIL, 2012), 467/2015 (BRASIL, 2015c) e 2.714/2015 (BRASIL, 2015d).

método em suas manifestações, sem fazer ressalvas sobre os pressupostos e fundamentos adotados no desenho da regra, acolhendo-os inteiramente.

Esses foram o contexto e o histórico do nascimento da regra da proibição da redução do desconto original da proposta em relação ao valor do orçamento base dos contratos de obras mediante aditivos. Trata-se de criação da jurisprudência do TCU, sem qualquer referência na legislação até o ano de 2009⁸.

2. POSITIVAÇÃO DA PROIBIÇÃO DA REDUÇÃO DA DIFERENÇA PERCENTUAL ENTRE O VALOR GLOBAL DO CONTRATO E O PREÇO GLOBAL DO ORÇAMENTO DA LICITAÇÃO

De 2004 a 2009, a regra da manutenção do desconto original da proposta foi aplicada a contratos de obras públicas exclusivamente com base nas recomendações do TCU.

Em 2008, o *método do desconto* foi positivado. Isso se deu através da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009, Lei nº. 11.768, de 2008. O § 6º do art. 109 da Lei, inserido no capítulo dedicado às suas disposições gerais, estabeleceu que, no caso dos contratos de obras e serviços financiados com recursos da União Federal, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos previstos no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI⁹, mais conhecido como tabela SINAPI, não poderia ser reduzida em favor do contratado por meio de aditivos¹⁰⁻¹¹.

8 Em 2012, a regra foi incorporada no Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU, mediante sua revisão aprovada pela Portaria SEGECEX 33/2012(BRASIL, 2012).

9 O SINAPI é um sistema de referências de preços mantido pela Caixa Econômica Federal e IBGE. As referências são desenvolvidas e divulgadas mensalmente a partir da média do preço de itens de mão de obra, materiais, máquinas e equipamentos e serviços da construção civil para os setores de saneamento básico, infraestrutura e habitação. Maiores informações podem ser obtidas em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9270-sistema-nacional-de-pesquisa-de-custos-e-indices-da-construcao-civil.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2021.

10 Art. 109, § 6º: “A diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do SINAPI não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária”.

11 Guilherme Jardim Jurksaits (2011, p. 1.275-1.296) trata da interação entre as leis de diretrizes orçamentárias e o controle externo, demonstrando como estas, ao longo do tempo, passaram a reger a atuação do TCU, especialmente nos contratos de obras públicas. No caso da regra comentada no presente verifica-se o sentido inverso: a leis de diretrizes incorporando a orientação do controlador.

Veja-se que a lei, distanciando-se da jurisprudência do TCU, previu a aplicação da regra a todos os contratos de obras e serviços de engenharia financiados com recursos federais, independentemente da constatação de *jogo de planilha* ou de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

No trâmite do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 001/2008, que originou a LDO para o ano de 2009, foram gerados todos os documentos de praxe do processo legislativo, mas nenhum expõe as razões pelas quais se propôs a positivação da regra em debate. Os referidos documentos revelam apenas que a disposição não constava do projeto original, tendo surgido na proposta de substitutivo apresentado pela relatoria à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO do Congresso Nacional¹².

A regra foi repetida nas LDOs para 2010, 2011, 2012 e 2013, com algumas distinções, conforme histórico a seguir.

A Lei nº. 12.017, de 2009, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2010, reproduziu a disposição da LDO para 2009, tendo apenas incluído a menção à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – SICRO como referência para o orçamento base no caso de obras e serviços em rodovias, cuja diferença entre seu valor global e o da proposta vencedora não poderia ser reduzida. As primeiras LDOs a preverem a regra, LDOs para 2009 e 2010, não trouxeram exceção à aplicação da restrição.

A Lei nº 12.309, de 2010, que fixou as diretrizes para o orçamento de 2011, estabeleceu igualmente a impossibilidade de redução do desconto por meio de aditivos, contudo, pareceu ter definido, para o caso das empreitadas por preço global, uma exceção à aplicação da vedação, notadamente quando verificadas “condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário” (art. 127, §6º, VI). A redação do dispositivo é confusa e gera dúvidas quanto ao que estabelece.

A Lei nº. 12.465, de 2011, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012, repetiu *ipsis litteris* as disposições da LDO anterior, as quais foram igualmente reproduzidas na Lei nº. 12.707, de 2012, Lei Diretrizes Orçamentárias para o ano 2013. Nessa última, as disposições foram previstas em um capítulo específico da lei, que versa sobre os custos de obras

¹² A Nota Técnica Conjunta nº 69/2008 da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO do Congresso Nacional, datada de 30 de junho de 2008, expõe os principais temas da proposta de substitutivo da relatoria ao projeto de lei.

e serviços de engenharia, diferentemente das demais antes mencionadas, que previram as regras no capítulo de suas disposições gerais. Afora essa distinção de ordem formal, não há diferença entre os dispositivos da LDO para 2013 e os das LDOs para 2011 e 2012.

Como se vê, a vedação à redução do desconto original da proposta foi positivada inicialmente através das leis de diretrizes orçamentárias, que vigoraram entre 2009 e 2013. Essa espécie legislativa apresenta particularidades, dentre elas, o período anual de vigência, seus destinatários e temática própria definida no art. 165, §2º, da Constituição Federal, tendo ela o objetivo exclusivo de definir as metas e prioridades da Administração Pública Federal, orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre alterações na legislação tributária e política de aplicação das agências oficiais de fomento. Há vedação expressa no §8º do mesmo dispositivo constitucional à inclusão de outras matérias na norma.

A limitação à celebração de aditivos que reduzam a diferença percentual entre o preço da proposta e o seu correspondente segundo as tabelas oficiais de referência de preços claramente não se insere no rol dos temas passíveis de tratamento na LDO, de modo que as disposições comentadas são inconstitucionais¹³.

Alterando a espécie legislativa utilizada na positivação da regra, em abril de 2013, foi promulgado o Decreto Federal nº. 7.983, de 2013, que estabelece regras e critérios a serem seguidos por órgãos e entidades da Administração Pública Federal para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, conforme declara o ser art. 1º.

O art. 14 inserido no Capítulo III do Decreto, que trata sobre a formação dos preços das propostas e celebração de aditivos em contratos de obras e serviços de engenharia, vedou a alteração da proporção entre o valor global do contrato, em favor do contratado, e o preço global de referência através de aditivos contratuais, excetuando da regra o caso dos contratos sob o regime de empreitada por preço unitário e tarefa em que a alteração do desconto seja realizada para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro da avença, e desde que os preços do aditivo não ultrapassem os custos unitários da tabela de referência utilizada e seja mantida a vantagem da proposta contratada em relação a da segunda colocada na licitação.

13 Sobre o tema, veja a posição dos Professores Jacintho Câmara e Carlos Ari Sundfeld (2013, p. 232 a 251).

Pouco meses após a promulgação do referido Decreto, a vedação foi inserida no Decreto Federal nº. 7.581, que regulamentou a Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas, mediante alteração introduzida pelo Decreto Federal nº. 8.080, sendo que, neste caso, não há exceções à aplicação da regra. Tanto o Decreto Federal nº. 7.983, de 2013, como o Decreto Federal nº. 7.581, de 2011, estão vigentes.

A Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133, de 2021), diploma aplicável à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estipula que “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” (art. 128). Não traz exceções a essa regra. A vedação, portanto, é aplicável a contratos de obras e serviços de engenharia celebrados em qualquer regime, por todos os entes da Federação.

3. ANÁLISE DOS POSSÍVEIS EFEITOS DA VEDAÇÃO À REDUÇÃO DA DIFERENÇA PERCENTUAL ENTRE O VALOR GLOBAL DO CONTRATO E O PREÇO DE REFERÊNCIA DEFINIDO NO EDITAL E DOS PRESSUPOSTOS ADOTADOS EM SUA CRIAÇÃO.

É legítima a busca, pelo TCU e pelo legislador, por uma fórmula capaz de evitar e mensurar os prejuízos sofridos pela Administração Pública Federal em razão da prática do *jogo de planilha* por contratados. Trata-se de prática espúria que deve ser duramente combatida. O *método do desconto* teve o seu papel nesse propósito.

Contudo, a aplicação do método de forma geral e indiscriminada a todas as alterações dos contratos de obras e serviços de engenharia, na forma da Nova Lei de Licitações, independentemente das circunstâncias concretas do caso, merece reflexões.

A primeira é a de que o método parece autorizar a administração pública a descumprir o formalmente pactuado com o contratado – isto é, a deixar de remunerar o contratado pelo valor ajustado na avença (a melhor proposta, aferida por meio de competição em procedimento licitatório).

Ao participar de processo licitatório, espera-se do licitante que formule seu preço a partir de estudo detalhado do objeto contratual e que considere todos os fatores, internos e externos à empresa, definidores de sua oferta. A escala alcançada na compra de determinados bens, a propriedade

e a produtividade dos equipamentos utilizados, as condições comerciais obtidas com fornecedores, a senioridade de sua equipe, o padrão de qualidade empregado são apenas alguns entre tantos outros elementos que podem impactar nos custos dos itens que compõem o orçamento de uma obra e serviços de engenharia, e que precisam ser examinados cuidadosamente pelo licitante no momento da formulação de sua proposta.

Nesse cenário, o natural é que a diferença percentual entre o preço de cada item da planilha e o do preço de referência extraído de tabelas oficiais para o mesmo item varie de acordo os referidos fatores, seja no caso de empreitadas por preço unitário ou global. Planilhas de formação de preço, cujo valor orçado para todos os itens apresente a mesma diferença percentual em relação ao seu correspondente extraído da tabela oficial – ou, como se diz na prática das licitações públicas, com *desconto linear* – tendem a ser fictícias, isto é, não representam as reais condições dos custos das licitantes para a execução da obra ou serviços.

A razão entre o valor global da proposta e o preço de referência da licitação representa a média dessa diferença observada nos preços de cada um dos itens. O racional independe do regime de execução do contrato, se por preço unitário ou global. Em termos práticos, toda vez que acrescentadas ou reduzidas quantidades de determinado item contratual, a diferença percentual entre o valor global do contrato e do preço de referência tende a ser modificada, caso a planilha não apresente um *desconto linear*. Haverá majoração se o item acrescido estiver entre aqueles para a execução do qual a licitante alcançou maior eficiência de custos em relação aos demais. Será reduzida na situação contrária.

Se a variação da diferença percentual entre o valor do item e o do seu correspondente na planilha orçamentária da licitação for real, ou seja, se de fato representar a realidade dos custos do licitante, alterações unilaterais do contrato (no limite de 25%) podem fazer com que o contratado seja obrigado a fornecer determinado serviço a valor inferior ao de custo.

Por meio da análise da jurisprudência do TCU, observa-se não ter sido esse o seu objetivo ao criar o *método do desconto*. Contudo, do modo como o método foi positivado, não é possível negar a possibilidade de tal consequência vir a se materializar – especialmente por conta da desnecessidade de observância das condições concretas do caso, especificamente a existência de *jogo de planilha*. A conclusão decorre de pura lógica.

Visto em perspectiva, observa-se que o método, desenvolvido pelo TCU e incorporado pela legislação, está escorado em premissas equivocadas (ao menos quanto aos efeitos inicialmente imaginados pelo controle).

A primeira das premissas é a de que a diferença percentual entre o valor global do contrato e o orçamento base da licitação representaria a equação econômico-financeira da avença, sendo, portanto, sua manutenção uma forma de assegurar as condições efetivas da proposta no curso da execução, conforme prevê o art. 37, XXI, da Constituição Federal.

A equação econômico-financeira do contrato consiste na relação estabelecida entre a obrigação assumida pelo contratante e a remuneração que se propõe auferir em contrapartida¹⁴. Ela é fixada a partir da proposta apresentada na licitação e tem por essência a relação entre o ônus e o bônus assumidos no contrato. Pode-se dizer que, para a manutenção dessa equação, toda vez que o contratado for demandado a executar determinado objeto deverá receber em contrapartida o valor correspondente definido em sua proposta¹⁵.

No entanto, como visto, a vedação à redução do desconto original da proposta – no advento de alterações quantitativas de determinados itens da planilha contratual – fará com que o contratado acabe recebendo, em contraprestação à execução ou fornecimento do item majorado ou reduzido, conforme o caso, valor distinto daquele definido em sua proposta. O curioso é que a remuneração pela execução do item cuja quantidade tenha sido alterada não corresponderá nem ao preço pactuado entre as partes e nem àquele constante na referência oficial utilizada na licitação. Será um preço fictício, criado a partir da aplicação de uma fórmula para a manutenção da razão entre o valor global da proposta e o seu correspondente segundo a

14 Segundo Jacintho Arruda Câmara (2019, p. 343): “Ao ser firmado o contrato, ou mais precisamente, quando a proposta é oferecida pelo contratado, é estabelecida uma relação entre as obrigações que estão sendo assumidas e a perspectiva de remuneração que se pretende auferir. A essa relação se dá o nome de equilíbrio econômico-financeiro do contrato.”

15 A respeito do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, explica Celso Antônio Bandeira de Mello (2019, p. 678): “Enquanto o particular procura o lucro, o Poder Público busca a satisfação de uma utilidade coletiva. Calha, pois, à Administração atuar em seus contratos com absoluta lisura e integral respeito aos interesses econômicos legítimos de seu contratante, pois não lhe assiste minimizá-los em ordem a colher benefícios econômicos suplementares ao previsto e hauridos em detrimento da outra parte. Para tanto, o que importa, obviamente, não é a ‘aparência’ de um respeito ao valor contido na equação econômico-financeira, mas o real acatamento dele. De nada vale homenagear a forma quando se agrava o conteúdo. O que as partes colimam em um ajuste não é a satisfação de fórmulas ou de fantasias, mas um resultado real, uma realidade efetiva que se determina pelo espírito da avença; vale dizer, pelo conteúdo verdadeiro do convencionado.”

tabela oficial adotada no certame, sem que sejam considerados os custos reais incorridos pela contratada para a execução do item.

Com efeito, ao invés de assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro contratual, a aplicação da regra pode produzir preços fictícios e causar justamente a quebra de tal equação.

A majoração ou diminuição das quantidades de determinado item não significa que a parcela acrescida possa ser fornecida por um valor menor que o proposto, sem prejuízos ao contratado, simplesmente porque a diferença percentual entre o valor global da proposta e o do preço de referência da licitação será mantida.

A limitação à redução do desconto original da proposta, como regra geral e desligada da aferição de *jogo de planilha* em casos concretos, não parece ser forma adequada de assegurar a manutenção de suas condições efetivas. O resultado pode ser justamente o oposto.

A segunda premissa na qual o *método do desconto* está escorado consiste na ideia de que a oferta do licitante no processo licitatório consistiria em um desconto em relação ao valor global do orçamento base calculado pela administração pública a partir das tabelas de referência oficiais. Nesse sentido, uma vez mantido o desconto original da proposta nas alterações contratuais, a equação econômico-financeira do contrato estaria preservada.

A ideia só parece fazer sentido em contratos oriundos de licitações julgadas sob o critério de maior desconto — critério previsto no art. 18, I, da Lei do Regime Diferenciado de Contratações, e no art. 33, II, da Nova Lei de Licitações.

Ocorre que esse não era o critério de julgamento adotado nas licitações que originaram os contratos analisados por ocasião da criação do *método do desconto*, inclusive porque este apenas pôde ser utilizado pela administração pública a partir de 2011, quando promulgada a Lei do Regime Diferenciado de Contratações. Por sua vez, os Decretos Federais n.º 7.983 e n.º 8.080, ambos de 2013, não restringiram a aplicação da proibição da alteração da diferença percentual entre a proposta contratado e o valor global obtido a partir da tabela de referência oficial, aos contratos oriundos de licitações julgadas sob o critério do maior desconto.

É incorreto supor que o desconto representaria a oferta do licitante para a administração. O ponto é que, ao menos para as empresas que

formulam suas propostas de forma adequada, o valor global consiste na soma dos preços orçados para cada um dos itens da planilha. Salvo nos casos de proposta formuladas para licitações julgadas sob o critério de maior desconto, a técnica orçamentária não é utilizada para se chegar a um percentual de diferença entre os dois valores globais, o da proposta e o do orçamento base. O critério definidor da vantagem da proposta em relação às demais é o menor preço global, e não um desconto.

Se a diferença percentual vier a ser alterada, em razão do acréscimo ou da redução das quantidades previstas para certos itens da planilha, isso não necessariamente significará que a proposta terá perdido a vantagem que a fez vencedora na licitação. A vantagem em disputa é o menor preço global da proposta, segundo as bases quantitativas previstas no edital da licitação. Por essa razão, também não é correto dizer que a manutenção do alegado desconto seria uma forma de atender ao princípio da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa previstos no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, e no art. 11, I e II, da Nova Lei de Licitações

A terceira e última premissa adotada na criação do *método do desconto* pode ser resumida pela ideia de que, com o aumento de quantidades de item com maior percentual de diferença para o seu correspondente no orçamento base da licitação em relação aos demais itens, o contratado não poderia exigir da administração a manutenção do “desconto” global de sua proposta, o que seria realizado pelo aumento do preço da parcela do objeto cujo seja acrescido mediante aditivo, porque o art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993, obrigaria o contratado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, as alterações aos contratos no limite de 25% (vinte e cinco por cento).¹⁶

O exame do dispositivo legal não respalda tal interpretação. Se, por um lado, a administração tem a prerrogativa de alterar unilateralmente os contratos, respeitados certos limites, por outro, a manutenção das condições contratuais no aditivo consiste em uma garantia legal em favor do contratado. E o que seria esta, no caso de acréscimos de quantidades de forma unilateral pela contratante, senão a de que o preço do item cujo volume foi modificado será aquele previsto no contrato?¹⁷

Os preços unitários do item previsto na planilha orçamentária, composto por seu custo acrescido da parcela correspondente à Bonificação

16 A Nova Lei de Licitações contém regra similar (ver art. 125). Portanto, o raciocínio desenvolvido à luz da lei de 1993 também se aplica à lei de 2021.

17 Sobre o tema, v. Odete Medauar (2019, p. 219).

e Despesas Indiretas – BDI, é uma das condições do contrato original, devendo ser respeitado nas alterações unilaterais, justamente em razão do que diz o art. 65, §1º, da Lei de Licitações. O fato é que, mesmo nos casos em que a aplicação da proibição da redução do desconto a alterações quantitativas nos contratos não signifique na fixação de preço para o item incluído ou cuja quantidade foi alterada inferior ao custo arcado pela contratada para sua execução, será inferior ao constante em sua proposta e contratado pela Administração, o que, por si, resulta na alteração da equação econômico-financeira do ajuste.

Resumidamente, a equação econômico-financeira do contrato não está representada pela proporção entre o seu valor global e o preço de referência previsto na licitação; salvo nos casos de licitação julgada sob o critério de maior desconto, a vantagem ofertada pela proposta não consiste na diferença percentual entre os referidos valores, a justificar a vedação de sua redução com base no princípio da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa; e o art. 65, §1º, da Lei nº 8.666, de 1993 (dispositivo que encontra correspondente na Nova Lei de Licitações), impede que a administração imponha ao contratado a prática de preço de item para as quantidades acrescidas em aditivo diferente do originalmente ofertado em sua proposta.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regra da proibição de redução da diferença percentual entre o valor global da proposta e o preço calculado a partir do orçamento base da licitação mediante a celebração de aditivos a contratos de obras foi desenhada a partir de um método criado pela jurisprudência do TCU utilizado na apuração do dano sofrido pelo erário público decorrente do *jogo de planilha*. A fórmula ficou conhecida nas decisões da Corte de Contas como *método do balanço*, que foi substituído posteriormente pelo chamado *método do desconto*.

Com o tempo, o método começou a ser utilizado não apenas com o propósito de calcular o dano resultante da prática do *jogo de planilha*, mas uma maneira de evitá-lo ou de sinalizar a possível ocorrência de alteração da equação econômico-financeira dos contratos de obras públicas, a ser confirmada mediante a análise das condições concretas de cada caso.

Mais adiante, sua aplicação foi generalizada e a vedação à alteração do chamado desconto original da proposta foi transformada, pela jurisprudência

do TCU, em regra aplicável a qualquer contrato de obras e serviços de engenharia, mesmo àqueles que não apresentavam indícios da presença do *jogo de planilha*. A ampliação da incidência da regra dispensou o Tribunal de fazer a análise da existência, ou não, de *jogo de planilha* ou do desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos sob seu exame.

Posteriormente, a lógica do método desenvolvido pelo TCU veio a ser incorporada à legislação. Com a edição da Nova Lei de Licitações, transformou-se em regra geral para toda a administração pública.

Identificar a existência de *jogo de planilha* em contratos de obras ou a ocorrência da alteração de sua equação econômico-financeira e apurar o dano decorrente não é tarefa fácil, especialmente para um tribunal que parece ter a intenção de exercer o controle de todos os contratos celebrados pela União Federal ou custeados com recursos de seu orçamento, em todos os setores. A análise exige o exame da planilha de formação de preços frente às especificações do objeto do contrato e, no caso do desequilíbrio contratual, dos custos reais assumidos pela contratada, dentre outros aspectos.

A generalização da aplicação da vedação à alteração do desconto original da proposta parece ter sido uma alternativa adotada pelo TCU com o objetivo de simplificar do método da análise e reduzir o esforço necessário ao exame dos milhares de contratos de obras celebrados pela Administração Pública Federal, viabilizando sua manifestação sobre a maior parte deles.

A postura do controlador ao longo do tempo sinaliza uma tendência de padronização e utilização de métodos e técnicas de controle que dispensam a análise das circunstâncias do caso. O próprio tabelamento de preço adota essa linha. O “método da simplificação” pode ser importante para viabilizar o exercício do controle externo. O problema surge quando os “padrões” são tidos como capazes de produzir resultados conclusivos e ignoram peculiaridades de casos concretos e geram efeitos colaterais indesejados.

A proibição de redução da diferença percentual entre o valor global da proposta e o preço de referência da licitação tem o potencial de gerar distorções nos preços dos contratos em determinados casos. A análise de seus pressupostos evidencia, também, que o método nem sempre atinge o objetivo de assegurar a manutenção da equação econômico-financeiro do contrato – o risco é de produzir justamente o efeito contrário.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros. 2019, p. 678.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União (Plenário)*. Acórdão n°. 1.755/2004. Processo n° 005.528/2003-6. Relator(a): Walton Alencar Rodrigues. Brasília, julgamento em 10/11/2004, Ata n° 43/2004, publicação em 23/11/2004. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1755%2520ANOACORDAO%253A2004%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em 29 de agosto de 2021.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União (Plenário)*. Acórdão de Relação n° 1.414/2015. Processo n° 038901/2012-9. Relator(a): Vital do Rêgo. Brasília, julgamento em 10/06/2015, ata n° 21/2015, publicação em 01/07/2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1414%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 29 de agosto de 2021.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União (Plenário)*. Acórdão n°. 2.714/2015. Processo n° 011.481/20015-3 Relator(a): Benjamin Zimler. Brasília, julgamento em 28/10/2015, ata n° 43/2015, publicação em 06/11/2015. Disponível em:<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2714%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 29 de agosto de 2021.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União (Plenário)*. Acórdão n°. 583/2003. Processo n° 007.828/2002-3 Relator(a): Marcos Vinícius Vilaça. Brasília, julgamento em 28/05/2003, ata n° 19/2003, publicação em 10/06/2003. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A583%2520ANOACORDAO%253A2003%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 29 de agosto de 2021.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União (Plenário)*. Acórdão n°. 1.767/2008. Processo n° 010.391/2007-2 Relator(a): Ubiratan Aguiar. Brasília, julgamento em 20/08/2008, ata n° 33/2008, publicação em 22/08/2008. Disponível em:<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NU

MACORDAO%253A1767%2520ANOACORDAO%253A2008/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>.

Acesso em: 29 de agosto de 2021.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União (Plenário)*. Acórdão n.º 1.599/2010. Processo n.º 000.274/2010. Relator(a): Marcos Bemquerer. Brasília, julgamento em 07/07/2010, ata 21/2010 publicação em 14/07/2010. Disponível em:<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1599%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>.

Acesso em: 29 de agosto de 2021.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União (Plenário)*. Acórdão n.º 2.630/2011. Processo n.º 013.453/2011-4 Relator(a): Augusto Sherman. Brasília, julgamento em 28/09/2011, ata n.º 40/2011, publicação em 21/11/2011. Disponível em:<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2630%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 29 de agosto de 2021.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União (Plenário)*. Acórdão n.º 2.654/2012. Processo n.º 015.484/2012-2 Relator(a): Valmir Campelo. Brasília, julgamento em 03/10/2012, ata 39/2012, publicação em 23/10/2012. Disponível em:<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2654%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em 29 de agosto de 2021.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União (Plenário)*. Acórdão n.º 467/2015. Processo n.º 012.291/20163-7 Relator(a): Walton Alencar Rodrigues. Brasília, julgamento em 11/03/2015, ata n.º 8/2015, publicação em 27/03/2015. Disponível em:<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ata-sessao*/NUMEROATA:8%20ANOATA:2015%20COLEGIADO:%22Plenário%22/DTRELEVANCIA%20desc/0/%20>. Acesso em 29 de agosto de 2021.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União (Plenário)*. Acórdão n.º 2.714/2015. Processo n.º 011.481/2015-3 Relator(a): Benjamin Zymler. Brasília, julgamento em 28/10/2015, ata n.º 43/2015, publicação em 06/11/2015. Disponível em:<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2714%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 29 de agosto de 2021.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. Portaria SEGECEX nº 33, de dezembro de 2012. Aprova a revisão do Roteiro de Auditoria de Obras Públicas. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/control-e-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-em-areas-especificas.htm>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2021.

CÂMARA, Jacintho Arruda. *Alteração dos contratos administrativos*. In: DI PIETRO, Maria Sílvia (coord.). *Tratado de Direito Administrativo: Licitação e contratos administrativos*. v. 6, 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 343.

CÂMARA, Jacintho de Arruda; SUNDFELD, Carlos Ari. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Aditamento de Contratos Administrativos e as Leis de Diretrizes Orçamentárias*. In: *Contratações Públicas e seu Controle*. CÂMARA, Jacintho de Arruda; SUNDFELD, Carlos Ari. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coords.) São Paulo: Malheiros, 2013. p. 232 a 251.

JURKSAITS, Guilherme Jardim. *As leis de diretrizes orçamentárias e o controle sobre as contratações públicas*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (org.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 1275-1296.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2018. p. 219.