



Rio
PREFEITURA

RIOSAUDE

REGLIC

TEMA - 14

**ALTERAÇÃO QUANTITATIVA E/OU
QUALITATIVA DOS CONTRATOS**

REGLIC

TEMA - 14

ALTERAÇÃO QUANTITATIVA E/OU QUALITATIVA DOS CONTRATOS

Autores: Lucas Vieira de Souza e Ludmilla da Silva Gomes Cerqueira
Gerência de Licitações e Contratos – DJUR

ALTERAÇÃO QUANTITATIVA E/OU QUALITATIVA DOS CONTRATOS

O REGLIC prevê em seu artigo 125 que os contratos firmados com base neste Regulamento poderão ser alterados, por acordo entre as partes, nos casos elencados no artigo 81 da Lei nº 13.303 de 2016, **desde que não seja descaracterizado o objeto contratual**.

Por sua vez, a Lei das Estatais prevê que os contratos celebrados nos regimes previstos nos incisos I a V do art. 43 contarão com cláusula que estabeleça a possibilidade de alteração **por acordo entre as partes**, nos seguintes casos:

I - quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

II - quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei.

A primeira hipótese, prevista no inciso I, trata da alteração qualitativa, que decorre de modificações necessárias ou convenientes relativas aos projetos ou às especificações técnicas, sem implicarem mudanças no objeto contratual.

A segunda hipótese, versa sobre a alteração quantitativa, a qual promove uma alteração da quantidade do objeto contratado, podendo ocorrer na forma de acréscimos e/ou supressões.



ATENÇÃO!

Enunciado 46 do TCM RJ:

“A Administração Pública deve observar a necessidade de celebrar os aditamentos previamente à expiração do prazo contratual vigente, evitando a execução de serviços sem cobertura contratual, assim como a celebração de contratos com cláusula de vigência retroativa.”

I – Requisitos para alteração contratual

Para a realização de alteração contratual devem observados ser alguns requisitos, tais como:

I – O contrato administrativo deve estar em vigor no momento da alteração contratual, conforme art. 123, inciso I, do REGLIC;

II – A alteração contratual deve ser devidamente justificada, conforme art. 125, §§2º e 3º do REGLIC. Importante ressaltar que os motivos que autorizam a alteração do objeto do contrato devem ser supervenientes à sua celebração, e serem apresentados mediante justificativa técnica fundamentada, que evidenciará a inocorrência de descaracterização do objeto contratual.

A superveniência, por seu lado, é explicada no §3º, do art. 125, do REGLIC, sendo considerados motivos supervenientes os fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução dos termos ajustados, ou decorrentes de hipótese de força maior, caso fortuito e fato do príncipe.

O Tribunal de Contas da União – TCU descreve os motivos supervenientes da seguinte forma: Na execução de contratos, eventuais alterações do projeto licitado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fiquem adequadamente consignadas as justificativas das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deve estar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações, vedada a utilização de quaisquer justificativas genéricas. (Acórdão TCU 831 2023 Plenário Relator BENJAMIN ZYMLER).

Nesse sentido, vale destacar importante posicionamento do **Tribunal de Contas da União – TCU** a respeito do assunto:

ADITIVO PARA INCLUSÃO DE ITENS PREVISTOS NO PROJETO BÁSICO, MAS NÃO INSERIDOS NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA:
IMPOSSIBILIDADE

Acórdão TCU 3576 2019-Primeira Câmara

"além de o projeto não ter sido alterado nesses aspectos, os serviços novos incluídos já estavam previstos tanto nas cláusulas editalícias quanto na legislação acerca de segurança do trabalho, tais como normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho." (grifos nossos)



ATENÇÃO!

MOTIVOS SUPERVENIENTES NAS OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA:

Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de **atos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico** pela contratante deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos.

Ainda sobre o tema, para contrapor os argumentos trazidos pela defesa, de que o orçamento contratado omitiu as obrigações especificadas no edital, o relator transcrevendo considerações que fez ao relatar o Acórdão 852/2016 Plenário, concluiu que:

"o simples argumento de que determinados serviços não estavam previstos na planilha orçamentária não é condição suficiente para a celebração de aditamentos contratuais. Necessariamente, deve estar presente também o interesse público na alteração contratual, assim como a previsão legal para o aditamento, a exemplo de alguma alteração qualitativa ou quantitativa no projeto licitado, o que não verifico no presente caso. (...) o fato de uma obrigação contratual não constar expressa ou detalhadamente na planilha orçamentária, não significa que o preço apresentado não tenha incorporado os custos a ela inerentes, sendo presumível "que a parcela do objeto que não se encontre expressa na planilha orçamentária esteja incorporada na taxa de BDI." (grifos nossos)

I.1 – Possibilidade de realização de aditivo em caso de erro de projeto

A possibilidade de realização de aditivos contratuais em casos de erro de projeto foi abordada pela Corte de Contas da União, conforme demonstram os julgados a seguir destacados:

"A realização de licitação com base em projeto básico deficiente, impreciso e que não contempla todos os elementos necessários e suficientes para bem caracterizar e orçar a totalidade da obra constitui **falha grave ensejadora de aplicação de multa aos responsáveis.**" (Acórdão TCU 302 2016 Plenário Relator MARCOS BEMQUERER) (grifos nossos)

"Não é qualquer omissão ou modificação de itens contratuais que conduz à conclusão de que o projeto básico foi deficiente. A grave violação ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666 de 1993 necessária à aplicação da multa do art. 58 inciso II, da Lei 8.443 de 1992 **requer evidencição de materialidade, impacto e aderência das modificações à concepção inicial do projeto como um todo, caracterizando transfiguração do objeto.**" (Acórdão TCU 1608 2015 Plenário Relator BENJAMIN ZYMLER)

(grifos nossos)

Portanto, verifica-se que a elaboração de um bom projeto básico é fundamental para evitar problemas no processo de licitação e no decorrer da execução contratual. Quando o projeto é incompleto ou mal elaborado, podem surgir falhas que comprometem o resultado e gerar punições aos responsáveis.

Contudo, como evidenciado, nem toda mudança ou ajuste significa que o projeto foi deficiente, sendo preciso analisar se houve impacto real no objeto contratado.

Por fim, reforça-se a importância de planejar bem desde o início, garantindo mais segurança, eficiência e melhor uso dos recursos públicos.

I.II – Impossibilidade de Configurar Mutação Substancial

O art. 125, do REGLIC, prevê que os contratos firmados com base neste Regulamento poderão ser alterados, por acordo entre as partes, nos casos elencados no artigo 81 da Lei nº 13.303/16, **desde que não seja descaracterizado o objeto contratual**.

VALOR ORIGINAL DO CONTRATO: R\$ 1.000.000,00						
TERMO ADITIVO	VALOR SUPRIMIDO		VALOR ACRESCIDO		REFLEXO FINANCEIRO	
1º	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)	0%	
	249.999,99	24,99	249.999,99	24,99		
2º	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)	0%	
	249.999,99	24,99	249.999,99	24,99		
3º	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)	0%	
	249.999,99	24,99	249.999,99	24,99		
4º	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)	0%	
	249.999,99	24,99	249.999,99	24,99		
Total	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)
	999.999,96	99,99	999.999,96	99,99	0,00	0

Tabela 1: Supressões e acréscimos em 4 aditivos

Análise da Tabela acima mencionada: Verifica-se que em cada aditivo os valores das supressões e dos acréscimos são iguais. Daí deduz-se um reflexo financeiro nulo. Além disso, isoladamente, em cada aditivo, os valores das supressões e dos acréscimos estão dentro dos limites legais.

Como consequência, considerando que no 1º aditivo as alterações feitas praticamente atingiram o limite aceitável (25%), a partir do 2º aditivo já não havia condições de suprimir ou crescer serviços.

Além disso, após a celebração do 4º termo aditivo, verifica-se a possibilidade de terem sido integralmente suprimidos os serviços originalmente contratados, em

substituição por novos serviços acrescidos ao longo da execução contratual, **o que pode caracterizar a completa descaracterização do objeto contratual.**

Para ilustrar a respectiva tabela, o quadro abaixo expõe a situação do contrato após as alterações realizadas:

ADITIVO	OBJETO (ANTES)	OBJETO (DEPOIS)
1º		
2º		
3º		
4º		

Conclui-se que, embora os termos aditivos tenham observado, de forma isolada, os limites legais aplicáveis às alterações contratuais, a análise acumulada das modificações realizadas ao longo da execução contratual evidencia possível descaracterização do objeto inicialmente pactuado, em razão da substituição progressiva dos serviços originais por novos serviços acrescidos.

Nesse contexto, verifica-se a necessidade de maior cautela na formalização de alterações contratuais sucessivas, especialmente quando estas, em conjunto, possam ultrapassar os limites legalmente admitidos ou comprometer a essência do objeto contratado.

I.III – Limites para alteração contratual

O art. 125 do REGLIC estabelece limites objetivos para as alterações dos contratos administrativos, com base no estabelecido pela Lei nº 13.303/2016. Nos termos do §4º, os acréscimos contratuais em obras, serviços e compras ficam limitados a até 25% do valor inicial atualizado do contrato, admitindo-se, excepcionalmente, o percentual de até 50% nos casos de reforma de edifício ou equipamento.

Por outro lado, o §5º dispõe que as supressões contratuais, quando resultantes de acordo celebrado entre as partes, poderão ultrapassar os limites previstos no §4º, em consonância com o art. 81, §2º, da Lei nº 13.303/2016.

Assim, enquanto os acréscimos encontram limitação legal expressa, as supressões consensuais possuem maior flexibilidade, desde que devidamente justificadas e formalizadas entre os contratantes.



Art. 125. (...) § 4º - Os ACRÉSCIMOS que se fizerem nos **contratos de obras, serviços e compras deverão observar os limites de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor contratual, e no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento).**

(...)

§ 5º - As SUPRESSÕES resultantes de acordo celebrado entre os contratantes poderão ultrapassar os limites estabelecidos no parágrafo quarto deste artigo, nos termos do art. 81, §2º, da Lei nº 13.303/2016.

BASE DE CÁLCULO PARA A APLICAÇÃO DO PERCENTUAL

O §4º do art. 125 do REGLIC estabelece não apenas os limites percentuais para as alterações contratuais, mas também define a forma de cálculo e de apuração desses limites.

Nos termos do inciso I, a base de cálculo para aferição dos limites máximos de alteração contratual de até 25% ou, excepcionalmente, 50%, conforme o caso, deve considerar o valor inicial atualizado do contrato em sua integralidade, tomando-se como referência o valor global contratado, e não os valores individualizados de cada item. Dessa forma, a análise dos limites legais deve ocorrer sobre o montante total do ajuste, preservando a unidade e a coerência do objeto contratual.

Além disso, o inciso II determina que, para fins de verificação dos limites de alteração, os acréscimos e as supressões devem ser analisados separadamente, sem compensação entre si. Assim, eventual redução de quantitativos não pode ser utilizada para “absorver” ou neutralizar acréscimos realizados em outros itens do contrato. Tal sistemática busca impedir a descaracterização do objeto originalmente licitado, bem como assegurar a observância do princípio da licitação, evitando modificações excessivas que alterem substancialmente as condições inicialmente submetidas à disputa competitiva.

Art. 125. Os contratos firmados com base neste Regulamento poderão ser alterados, **por acordo entre as partes**, nos casos elencados no artigo 81 da Lei nº 13.303/2016, desde que não seja descaracterizado o objeto contratual.

(...)

§4º: Os acréscimos que se fizerem nos contratos de obras, serviços e compras deverão observar os limites de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor contratual, e no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento), cabendo que seja atendido o seguinte:

I - a base de cálculo dos limites máximos de alteração contratual (25% ou 50%, conforme o caso) **deve ser computada em relação ao valor inicial atualizado do contrato, considerando o seu valor global, e não cada item isoladamente;**

II - para efeito da observância dos limites de alteração contratual, a RIOSAÚDE deve considerar **o conjunto de reduções ou supressões e o conjunto de acréscimos de forma isolada, sem qualquer compensação dos acréscimos e das supressões entre si,** com vistas a não transfigurar o objeto e preservar o princípio da licitação.

II. VALOR GLOBAL X VALOR POR ITEM

Deve-se observar o valor total inicial do contrato para que não seja ultrapassado o limite de 25%. Em paralelo, é importante analisar o valor mensal (VTM) após o acréscimo, pois, em alguns casos, os percentuais podem variar significativamente, conforme demonstrado nos exemplos abaixo.

Nos casos de prorrogação, dependendo do período estendido do serviço ou da aquisição, o acréscimo pode ultrapassar consideravelmente o limite de 25%. Nessas situações, é possível avaliar a redução do tempo da prorrogação e, posteriormente, realizar uma nova licitação, de forma a manter o contrato dentro dos limites legais.

ITEM	QUANTIDADE	PREÇO UNITÁRIO	PREÇO TOTAL/MÊS
	4	R\$ 3.500,00	R\$ 14.000,00
	8	R\$ 2.500,00	R\$ 20.000,00

Exemplo: Imagine um Contrato X, que tem como objeto a locação de veículos de representação e serviço por 12 meses, com valor mensal de R\$34.000,00 >> 25% >> R\$8.500,00. Valor 12 meses: R\$408.000,00 >> 25% >> R\$102.000,00

CASO 1 - NECESSIDADE DE REALIZAR ACRÉSCIMO A PARTIR DO MÊS 07 DO CONTRATO

ITEM	QUANTIDADE	PREÇO/MÊS	PREÇO TOTAL
	+ 3	R\$ 7.500,00	R\$ 45.000,00

Considerando o VTM: 22,05% de acréscimo no VTM

Considerando o valor total inicial do contrato: 11,02% de acréscimo

CASO 2 - NECESSIDADE DE REALIZAR ACRÉSCIMO A PARTIR DO MÊS 07 DO CONTRATO

ITEM	QUANTIDADE	PREÇO/MÊS	PREÇO TOTAL
	+ 6	R\$ 15.000,00	R\$ 90.000,00

Considerando o VTM: 44,1% de acréscimo no VTM

Considerando o valor total inicial do contrato: 22,05% de acréscimo

▪ CASO 2 - PARTE 1

POSSO PRORROGAR POR 12 (DOZE) MESES?

VTM **APÓS ACRÉSCIMO**: R\$ 34.000,00 + **R\$ 15.000,00** = R\$ 49.000,00

VALOR DE 12 (DOZE) MESES: R\$ 588.000,00 (acrécimo de R\$ 180.000,00) >>> 44,1% de R\$ 408.000,00.

Conclusão: Não é possível a prorrogação com acréscimo de 12 meses, pois o aumento contratual de R\$ 180.000,00 corresponde a 44,1% do valor inicial atualizado (R\$ 408.000,00), ultrapassando o limite legal de 25% para acréscimos quantitativos.

▪ CASO 2 - PARTE 2

POSSO PRORROGAR POR 06 (seis) MESES?

VTM **APÓS ACRÉSCIMO**: R\$ 34.000,00 + R\$ 15.000,00 = R\$ 49.000,00

VALOR DE 6 (SEIS) MESES: R\$ 294.000,00 (acrécimo de R\$ 90.000,00) >>> 22,05% de R\$ 408.000,00.

Conclusão: É possível a prorrogação por 6 meses, pois o acréscimo de R\$ 90.000,00 corresponde a 22,05% do valor inicial atualizado, permanecendo dentro do limite legal de 25%.

EXCEÇÃO: UTILIZAÇÃO DO VALOR POR ITEM E NÃO O GLOBAL.

“PARECER n. 00005/2022/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. TERMO ADITIVO PARA ALTERAÇÃO QUANTITATIVA DO OBJETO. BASE DE CÁLCULO PARA INCIDÊNCIA DOS LIMITES LEGAIS. CRITÉRIO DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO E ADJUDICAÇÃO DO OBJETO. JOGO DE PLANILHAS.

I. A base de cálculo para incidência dos limites para alteração do objeto contratual, previstos no art. 65, §1º, da Lei n. 8.666, de 1993, relaciona-se com o critério de julgamento da licitação e da adjudicação do objeto.

II. Em contratos derivados de licitação em que o critério de julgamento tenha sido o menor preço por item, com adjudicação por item, o limite legal para alterações do objeto deve ser calculado sobre o valor do item que sofrerá a alteração, pois, nesse caso, o objeto é independente e a reunião em uma mesma licitação decorre de mera conveniência administrativa.

III. Na hipótese de o contrato derivar de licitação com critério de julgamento o menor preço global e adjudicação global, o limite legal para as alterações do objeto deve ser calculado sobre o valor inicial atualizado do contrato, ainda que a alteração recaia sobre apenas um ou alguns itens.”

III. VALOR INICIAL ATUALIZADO – DESCONSIDERAR ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES

Para fins de cálculo dos limites das alterações quantitativas, deve-se tomar como base o **valor inicial atualizado do contrato**, desconsiderando-se os acréscimos e supressões já promovidos. A revisão de preços (recomposição do equilíbrio econômico-financeiro) não se confunde com alteração quantitativa e, por isso, não consome o limite percentual previsto na lei.

Suponha-se um contrato com valor inicial de **R\$ 100**. Antes da revisão, a Administração promove um acréscimo quantitativo de **10%**, elevando o valor contratual para **R\$ 110**. Posteriormente, verifica-se a necessidade de revisão de preços no percentual de **30%**. Com a revisão, o valor global passa a **R\$ 143** (110 + 30%).

Surge a dúvida: ainda é possível realizar novas alterações quantitativas? A resposta é **positiva**.

Isso porque a revisão de 30% não é considerada para fins de cálculo do limite de alterações quantitativas. Para apurar o limite legal, deve-se calcular o **valor inicial**

atualizado e revisto, ou seja, aplicar a revisão apenas sobre o valor originário do contrato. No exemplo, o valor-base para cálculo passa a ser **R\$ 130** (100 + 30%).

Considerando que o limite legal é de **25%**, e que já houve acréscimo de **10%**, restam **15% disponíveis**. Assim, poderão ser promovidas novas alterações quantitativas até o limite de **15% sobre R\$ 130**, o que corresponde a **R\$ 19,50**.

Conclui-se, portanto, que a revisão de preços não interfere no cômputo do limite das alterações quantitativas. Estas devem ser calculadas com base no valor inicial atualizado e revisto do contrato, descontando-se apenas os percentuais de acréscimos ou supressões já efetivamente realizados.

III.I PROIBIÇÃO DE COMPENSAÇÃO DE ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES

Ao analisar os limites legais para alterações contratuais, **em regra**, é vedado compensar acréscimos com supressões. Isso significa que aumentos e reduções no contrato devem ser avaliados separadamente, cada um dentro de seus próprios limites legais.

Dessa forma, ainda que haja uma diminuição em determinada parte do objeto, ela não pode ser utilizada para “anular” ou justificar um aumento em outra.

Essa regra tem como finalidade **evitar a descaracterização do objeto originalmente licitado**, garantindo que o contrato permaneça fiel às condições que motivaram a competição entre os interessados.

Além disso, busca preservar o princípio da licitação, assegurando que as alterações não sirvam como meio de burlar o processo competitivo ou de favorecer indevidamente o contratado.

Nesse sentido, o REGLIC e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro dispõem que:

Art. 125. (...)

§4º (...)

II - para efeito da observância dos limites de alteração contratual, a RIOSAÚDE deve considerar o conjunto de reduções ou supressões e o conjunto de acréscimos de forma isolada, sem qualquer compensação dos acréscimos e das supressões entre si, com vistas a não transfigurar o objeto e preservar o princípio da licitação.

TCM/RJ Processo: 040/002684/2018 – “DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI FEDERAL Nº 8.666/93. CONTRATO. TERMO ADITIVO. GERENCIAMENTO TÉCNICO. LEVANTAMENTO FÍSICO-FINANCEIRO. AFERIÇÃO DE OBRAS. COMPLEXO ESPORTIVO

DEODORO. LIMITE DE ACRÉSCIMOS OU SUPRESSÕES CONTRATUAIS. VEDAÇÃO À COMPENSAÇÃO. LIMITES INDIVIDUALIZADOS. ARQUIVAMENTO.”

III.II NECESSIDADE DE CONSIDERAR ADITIVOS ANTERIORES

Para a análise da regularidade dos acréscimos e supressões promovidos por meio de termos aditivos contratuais, não basta a verificação isolada de cada instrumento. É necessário considerar o histórico de alterações realizadas ao longo da execução contratual, de modo a aferir o impacto acumulado das modificações quantitativas em relação ao valor originalmente contratado.

Tal análise permite verificar a observância dos limites legais previstos na Lei nº 13.303/2016, evitando que sucessivos aditamentos, embora individualmente regulares, resultem em alteração contratual superior aos percentuais legalmente admitidos.

Nesse contexto, passa-se à análise de um caso de aditivos celebrados e de seus efeitos acumulados sobre o contrato.

VALOR ORIGINAL DO CONTRATO: R\$ 1.000.000,00						
TERMO ADITIVO	VALOR SUPRIMIDO		VALOR ACRESCIDO		REFLEXO FINANCEIRO	
1º	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)	10%	
	100.000,00	10,0	200.000,00	20,0		
2º	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)	10%	
	0,00	0,00	100.000,00	10,0		
Total	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)
	100.000,00	10,0	300.000,00	30,0	200.000,00	20

ANÁLISE DA TABELA

- No 1º aditivo, os valores das supressões e dos acréscimos estão dentro dos limites exigidos pela Lei nº 13.303/16;
- No 2º aditivo não ocorreram supressões e o valor dos acréscimos está dentro do limite exigido pela Lei 13.303/16;
- O valor total das supressões é de 10%, enquanto o total dos acréscimos é de 30%;
- No 1º aditivo, os valores estão aceitáveis, legalmente, e corretamente informados;
- No 2º aditivo, individualmente, os valores estão, também, aceitáveis. Contudo, ao considerar o total dos acréscimos (1º e 2º aditivos), observa-se que seu valor ultrapassa o limite de 25%.

III.III EXCEÇÃO: POSSIBILIDADE DE COMPENSAR ACRÉSCIMO E SUPRESSÃO

A regra geral estabelece que os acréscimos e as supressões contratuais devem ser analisados de forma autônoma, sem compensação entre si, observando-se os limites legais incidentes sobre o valor inicial atualizado do contrato. Todavia, a Orientação Normativa AGU nº 5 prevê exceção específica para hipóteses que envolvam o mesmo item contratual.

Nesses casos, o restabelecimento total ou parcial de quantitativo anteriormente suprimido não configura compensação indevida entre acréscimos e supressões, mas sim a recomposição de parcela do objeto originalmente contratado, desde que sejam mantidas as condições e os preços inicialmente pactuados.

A aplicação dessa exceção pressupõe, ainda, a inexistência de fraude ao procedimento licitatório ou à contratação direta, de manipulação de planilhas ("jogo de planilha") ou de descaracterização do objeto contratual. Observados tais requisitos, o restabelecimento do quantitativo anteriormente reduzido revela-se juridicamente admissível, podendo coexistir, inclusive, com novos acréscimos ou supressões, desde que respeitados os limites legais de alteração contratual calculados sobre o valor inicial atualizado do ajuste.

Dessa forma, a vedação à compensação entre acréscimos e supressões não impede que a Administração promova a recomposição de quantitativos anteriormente reduzidos de um mesmo item contratual, desde que observadas as condições estabelecidas pela Orientação Normativa AGU nº 5 e preservadas a identidade do objeto e a regularidade da contratação.

Por oportuno, transcreve-se o teor da Orientação Normativa AGU nº 5:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 5

"I - Os acréscimos e as supressões do objeto contratual devem ser sempre calculados sobre o valor inicial do contrato atualizado, aplicando-se de forma isolada os limites percentuais previstos em lei ao conjunto de acréscimos e supressões, vedada a compensação de acréscimos e supressões entre itens distintos, não se admitindo que a supressão de quantitativos de um ou mais itens seja compensada por acréscimos de itens diferentes ou pela inclusão de novos itens.

II - No âmbito do mesmo item, o restabelecimento parcial ou total de quantitativo anteriormente suprimido não representa compensação vedada, desde que sejam observadas as mesmas condições e preços iniciais pactuados, não haja fraude ao certame ou à contratação direta, jogo de planilha, nem descaracterização do objeto, sendo juridicamente possível, além do restabelecimento, a realização de aditamentos para novos acréscimos ou supressões, observados os limites legais para alterações do objeto em relação ao valor inicial e atualizado do contrato."

IV POSSIBILIDADE DE ULTRAPASSAR LIMITES LEGAIS: ALTERAÇÃO QUALITATIVA

A possibilidade de ultrapassagem dos limites percentuais legalmente estabelecidos para alterações contratuais, quando decorrente de modificação qualitativa, constitui medida de **caráter absolutamente excepcional** no regime jurídico dos contratos regidos pelo REGLIC e pela Lei nº 13.303/2016, somente admitida diante de circunstâncias supervenientes e devidamente comprovadas que tornem inadequada a solução ordinária da rescisão seguida de nova licitação.

A origem desse entendimento remonta à Decisão TCU nº 215/1999 – Plenário, proferida em consulta acerca da possibilidade de alteração de contrato administrativo em percentual superior aos limites previstos na Lei nº 8.666/1993. Na oportunidade, o Tribunal de Contas da União reconheceu que, em circunstâncias extraordinárias e devidamente justificadas, alterações qualitativas podem ultrapassar os limites quantitativos legalmente estabelecidos, desde que presentes requisitos rigorosos destinados a resguardar a finalidade pública da contratação e a impedir a descaracterização do objeto originalmente licitado.

No âmbito da RIOSAÚDE, tal entendimento foi incorporado pelo Regulamento de Licitações e Contratações – REGLIC, que disciplina expressamente a matéria em seu art. 125, § 6º, estabelecendo que a inobservância dos limites percentuais previstos nos §§ 1º e 2º do art. 81 da Lei nº 13.303/2016 somente poderá ocorrer em situação de absoluta excepcionalidade decorrente de alterações qualitativas.

Trata-se, portanto, de hipótese restritiva, cuja aplicação exige fundamentação técnica robusta e demonstração inequívoca de que a manutenção do contrato, mediante alteração qualitativa, mostra-se mais vantajosa e menos gravosa ao interesse público do que a alternativa de rescisão contratual seguida de nova licitação.

Para tanto, o REGLIC exige o cumprimento cumulativo dos seguintes requisitos:

Art. 125. (...)

§ 6º - A não observância dos limites percentuais expressos nos §§1º e 2º do art. 81 da Lei 13.303/2016, resultante de alterações qualitativas, decorrerá de situação de ABSOLUTA EXCEPCIONALIDADE, exigindo a demonstração da efetiva ocorrência de todos os requisitos a seguir:

- a) não acarretar para a RIOSAÚDE 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;
- b) não inviabilizar a execução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira da contratada;
- c) decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não

previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

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

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

f) constar da motivação do ato que autorizar o aditamento contratual as evidências de que as consequências da alternativa pela rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação importam em sacrifício insuportável ou gravíssimo ao interesse público, a ser atendido pela obra ou serviço, inclusive quanto à sua urgência e emergência;

g) expressa concordância da contratada;

h) motivação técnica, ratificada pela autoridade administrativa competente.

Verifica-se, assim, que a superação dos limites ordinários de alteração contratual não constitui faculdade discricionária da Administração, mas medida excepcional condicionada ao atendimento simultâneo de todos os requisitos previstos no REGLIC, os quais devem ser demonstrados de forma objetiva e devidamente motivada nos autos do processo administrativo.

V IMPOSSIBILIDADE DE ULTRAPASSAR OS LIMITES LEGAIS EM CASO DE ALTERAÇÃO QUANTITATIVA

Diversamente do que ocorre com as alterações qualitativas, a Lei nº 13.303/2016 não prevê qualquer hipótese excepcional que autorize a superação dos limites legais quando a alteração contratual possuir natureza exclusivamente quantitativa.

Com efeito, o art. 81 da Lei nº 13.303/2016 estabelece distinção expressa entre as alterações qualitativas, decorrentes da modificação do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, e as alterações quantitativas, relacionadas ao acréscimo ou à diminuição dos quantitativos inicialmente contratados.

Nesse sentido, dispõe o referido dispositivo:

Art. 81. Os contratos celebrados nos regimes previstos nos incisos I a V do art. 43 contarão com cláusula que estabeleça a possibilidade de alteração, por acordo entre as partes, nos seguintes casos:

I - quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

II - quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência

de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, **nos limites permitidos por esta Lei**;

Observa-se que, ao tratar das alterações quantitativas, o legislador expressamente condicionou sua realização à observância dos limites previstos na própria Lei. Diferentemente do que ocorre em relação às alterações qualitativas, não há previsão legal ou regulamentar que admita, ainda que em caráter excepcional, a extrapolação dos percentuais máximos estabelecidos para acréscimos e supressões quantitativas.

A disciplina constante do art. 125, § 6º, do REGLIC, por sua vez, refere-se exclusivamente às alterações qualitativas, não sendo passível de interpretação extensiva para alcançar hipóteses de mero aumento ou redução de quantitativos originalmente contratados.

Assim, uma vez caracterizada a alteração como quantitativa, a Administração encontra-se vinculada aos limites previstos no art. 81 da Lei nº 13.303/2016, não sendo juridicamente admissível a sua superação com fundamento em razões de conveniência administrativa, economicidade, continuidade do serviço ou interesse público.

Desse modo, caso a soma dos acréscimos quantitativos ultrapasse o limite legal aplicável, sem que se esteja diante de hipótese de alteração qualitativa devidamente caracterizada e fundamentada, a celebração de novo termo aditivo mostra-se incompatível com o regime jurídico instituído pela Lei nº 13.303/2016 e pelo REGLIC.

VI REQUISITOS PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA COTADOS POR PLANILHA

Para obras e serviços de engenharia contratados com base em planilha orçamentária, especialmente em casos de alterações contratuais por meio de aditivos, devem ser observados os seguintes requisitos essenciais:

- I. Apresentação de novo memorial descritivo, devidamente atualizado em razão das alterações de projeto;
- II. Emissão de nova Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), contemplando o projeto alterado;
- III. Apresentação de planilha orçamentária atualizada, com composição de preços baseada na base de referência SCO Rio ou outra tabela oficial equivalente aplicável;
- IV. Manutenção da aplicação do desconto global originalmente ofertado pela empresa contratada, inclusive sobre os itens acrescidos ou modificados;
- V. Incidência do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) conforme parâmetros originalmente contratados;

VI. Apresentação de novo cronograma físico-financeiro compatível com as alterações realizadas no escopo do contrato.

A exigência de observância desses critérios encontra respaldo direto no ordenamento jurídico e na jurisprudência consolidada dos órgãos de controle, especialmente do Tribunal de Contas da União:

Acórdão TCU nº 2.714/2015 – Plenário

“Ao ser promovida a celebração de aditivos contratuais, com a inclusão de novos serviços ou acréscimos de quantitativos de itens previstos na planilha orçamentária da obra, deverão ser observados os preços praticados no mercado, bem como mantido o desconto inicialmente ofertado pela licitante vencedora, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e evitar a prática irregular do ‘jogo de planilha’.”

Tal entendimento reforça que o desconto global obtido na licitação não pode ser afastado no momento da repactuação de quantitativos, sob pena de violação ao princípio da isonomia entre os licitantes e à própria lógica competitiva do certame.

Além disso, o art. 14 do Decreto Federal nº 7.983/2013 consagra a vedação à recomposição artificial de preços que resulte em ampliação indevida da remuneração do contratado, preservando o desconto global obtido na licitação como elemento estruturante da proposta vencedora:

Art. 14. A diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

Outrossim, o art. 128 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que as alterações contratuais devem observar limites legais e preservar as condições originalmente pactuadas, impedindo que modificações no objeto resultem em distorção da equação econômico-financeira inicial:

Art. 128. Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

Ou seja, o regime jurídico das contratações públicas reforça a necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e da vantajosidade da contratação ao longo da execução contratual, inclusive em hipóteses de alteração quantitativa ou qualitativa.

A adoção conjunta desses requisitos tem como finalidade central assegurar que os aditamentos contratuais não sejam utilizados como mecanismo de recomposição indevida de preços unitários ou de reprecificação do contrato, preservando: (i) a integridade da proposta vencedora; (ii) a isonomia entre licitantes; (iii) a economicidade

da contratação; e (iv) a prevenção de práticas conhecidas como “jogo de planilha”.

Dessa forma, qualquer alteração de escopo em obras e serviços de engenharia deve ser tratada como extensão técnica do contrato original, e não como oportunidade de reestruturação financeira da proposta, sob pena de violação aos princípios que regem a Administração Pública.

EVITE!!



JOGO DE PLANILHAS

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.

JOGO DE CRONOGRAMA

Ocorre diante da inexecução de serviços com descontos significativos nos preços, depois de executados aqueles com preços unitários superiores aos de mercado.

VII DEMAIS REQUISITOS PARA ALTERAÇÃO CONTRATUAL

Além dos requisitos específicos aplicáveis às alterações quantitativas e qualitativas, a formalização de alterações contratuais exige a observância de outros pressupostos de natureza jurídica, orçamentária, financeira e procedimental, destinados a assegurar a legalidade do ato, a preservação do interesse público e a regular execução contratual.

- **Economicidade**

A observância do princípio da economicidade nas alterações contratuais impõe à Administração o dever de demonstrar que a modificação pretendida preserva a vantajosidade originalmente obtida na contratação.

Assim, toda alteração que implique repercussão financeira deve ser precedida de pesquisa de preços atualizada, idônea e compatível com o objeto contratado, apta a comprovar que os valores decorrentes da modificação permanecem alinhados aos preços praticados no mercado.

A demonstração da compatibilidade dos preços constitui requisito indispensável para afastar situações de sobrepreço ou superfaturamento e assegurar a adequada aplicação dos recursos públicos. Nesse contexto, a mera concordância da contratada ou a simples existência de previsão contratual não são suficientes para legitimar a alteração, sendo necessária a devida justificativa técnica acompanhada da comprovação de sua vantajosidade econômica.

A economicidade decorre diretamente dos princípios da eficiência e da boa administração, previstos no caput do artigo 37 da Constituição Federal, bem como do dever de gestão responsável dos recursos públicos.

- **Manifestação da Contratada**

Nos contratos regidos pelo REGLIC e pela Lei nº 13.303/2016, a manifestação da contratada constitui requisito relevante para a formalização das alterações contratuais.

Isso porque, diferentemente do que ocorre na Administração Pública Direta, onde predominam as prerrogativas decorrentes das cláusulas exorbitantes e do regime jurídico de direito público, as empresas públicas e sociedades de economia mista regidas pela Lei nº 13.303/2016 e pelo regime jurídico de direito privado, as cláusulas exorbitantes incidem de forma mitigada.

Em razão dessa característica, a alteração contratual não pode, em regra, ser imposta unilateralmente à contratada, exigindo-se sua concordância para a celebração do respectivo termo aditivo, conforme dispõe o artigo 125, caput, do REGLIC.

Tal exigência visa preservar a segurança jurídica da relação contratual, a autonomia da vontade das partes e a própria isonomia concorrencial que orienta as contratações das empresas estatais.

- **Autorização da Autoridade Competente**

A celebração de termo aditivo depende de autorização expressa da autoridade competente, conforme previsto no artigo 57, inciso X, do REGLIC.

A autorização constitui ato administrativo indispensável para a validade da alteração contratual, uma vez que representa a manifestação formal da Administração acerca da conveniência e oportunidade da modificação pretendida.

Além disso, em observância ao princípio da publicidade previsto no artigo 37, caput, da Constituição Federal, o ato deve ser devidamente divulgado nos meios oficiais de publicação adotados pela entidade contratante, assegurando transparência e controle dos atos administrativos.

- **Verificação da Manutenção das Condições de Habilitação**

Nos termos do artigo 112, § 3º, do REGLIC, a celebração de termo aditivo, independentemente de sua natureza, exige a comprovação da manutenção das condições de habilitação originalmente apresentadas pela contratada.

A exigência busca garantir que a empresa continue apta a executar o objeto contratual durante toda a vigência do ajuste, preservando a regularidade jurídica, fiscal, trabalhista, econômico-financeira e técnica exigida para a contratação.

O regulamento também prevê o dever da contratada de informar eventual alteração de seus atos constitutivos no prazo de até 5 (cinco) dias úteis contados do respectivo registro, permitindo que a Administração acompanhe possíveis modificações societárias capazes de impactar a execução contratual.

- **Consulta ao SIGMA e ao CEIS**

Como desdobramento da verificação das condições de habilitação, deve ser realizada consulta aos sistemas oficiais de controle destinados à identificação de sanções aplicadas a fornecedores.

Nos termos do artigo 47 do Decreto Rio nº 44.698/2016, a Administração deve consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e o Sistema de Informações Gerenciais de Materiais (SIGMA), com a finalidade de verificar se a contratada permanece apta a contratar com o Poder Público.

A constatação de penalidade impeditiva poderá inviabilizar a celebração do termo aditivo ou ensejar a adoção das providências administrativas cabíveis.

- **Planejamento Orçamentário e Financeiro**

Toda alteração contratual que implique aumento de despesa deve observar previamente a disponibilidade orçamentária e financeira necessária à sua execução.

A exigência decorre do princípio do planejamento e da vedação à realização de despesas sem prévio empenho, prevista no artigo 60 da Lei nº 4.320/1964.

Dessa forma, antes da formalização do aditivo, a Administração deve verificar a existência de dotação orçamentária suficiente e promover a emissão dos respectivos instrumentos de reserva e empenho, quando necessários, garantindo a cobertura financeira da despesa decorrente da alteração contratual.

- **Minuta do Termo Aditivo e Declaração de Conformidade**

Por fim, a formalização da alteração contratual exige a elaboração da respectiva minuta de termo aditivo, contendo de forma clara e precisa todas as modificações promovidas no ajuste original.

Quando houver minuta-padrão aprovada pela área jurídica competente, deverá ser juntada aos autos a correspondente Declaração de Conformidade, atestando a aderência do instrumento aos modelos institucionais vigentes.

Esse procedimento contribui para a padronização dos atos administrativos, reduz riscos jurídicos e fortalece os mecanismos de controle interno da contratação.



Rio
P R E F E I T U R A

RIOSAUDE



RioSaudeOficial