

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: GABINETE DA PRESIDÊNCIA**

**PROCESSO Nº 03833e20**

**PARECER Nº 00453-20**

EMENTA: CONSULTA ACERCA DA  
POSSIBILIDADE DE ACRÉSCIMO  
QUANTITATIVO ACIMA DE 25% DO VALOR DO  
CONTRATO. ART. 65, §º 1º DA LEI Nº 8.666/93.  
IMPRESCINDÍVEL OBSERVÂNCIA A  
DETERMINADOS REQUISITOS. PELA  
IMPOSSIBILIDADE.

1. Conclui-se pela impossibilidade de acréscimo quantitativo no objeto do contrato administrativo acima do limite de 25% imposto pelo artigo 65, § 1º da Lei nº 8.666/93, regra esta que comporta somente uma exceção, qual seja, objeto que envolva serviço de reforma, quando o aumento pode se dar até o valor de 50%.

A Câmara Municipal de **ILHÉUS/BA**, representado por seu Presidente em exercício, Senhor Augusto César Porto Ribeiro, por intermédio de expediente endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 03833e20, encaminha a este Tribunal de Contas o seguinte questionamento:

1. É possível realizar Aditivo de contrato de prestação de serviço de locação de veículo em valor superior aos 25% estabelecido pela Lei 8.666/93 tendo em vista a vantajosidade do preço ofertada pela contratada em relação ao valor de mercado e que o Poder Legislativo tem demanda pelo serviço ofertado?
2. Havendo a possibilidade até que limite é permitido a realização desse acréscimo?

Inicialmente, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Antes de mais nada, vale ressaltar que a alteração unilateral, ponto fulcral da presente consulta, constitui um dos exemplos mais emblemáticos do que a doutrina convencionou denominar de cláusulas exorbitantes do contrato administrativo, prerrogativas conferidas ao Ente Público contratante de atuar em posição de superioridade frente ao particular contratado, as quais decorrem do princípio da Supremacia do Interesse Público, postulado basilar do Direito Administrativo.

Nesse sentido, a alteração unilateral constitui competência discricionária atribuída à Administração, faculdade esta que não pode ser exercida arbitrariamente, devendo-se respeitar determinadas garantias constitucionais, como o direito à ampla defesa e equilíbrio econômico-financeiro do contrato, consoante preleciona Marçal Justen Filho em sua obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*:

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

#### 2.5) O respeito à ampla defesa

A competência para alterações contratuais, inclusive por ato unilateral, não significa ausência de oportunidade de defesa ao contratado, o que ofenderia o princípio do devido processo administrativo (CF/1988, art. 5º, LV)

Dando continuidade a suas precisas lições, Justen Filho salienta que a alteração unilateral do contrato administrativo condiciona-se à ocorrência de evento sucedido ou apenas descoberto após a instauração da respectiva licitação, o qual tenha o condão de ensejar a promoção de tal modificação, até mesmo porque o Poder Público contratante, até então, encontra-se vinculado às disposições do Edital senão vejamos:

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

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

Antes de concluída a licitação, a Administração Pública pode promover a revogação do certame. Mas apenas mediante a invocação de motivo superveniente, tal como determina o art. 49. Homologado o resultado, produz-se a

contratação. O conteúdo do contrato deve ser absolutamente conforme e compatível com o conteúdo do edital e da proposta. É vedado à Administração contratar objeto distinto daquele que foi licitado.

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

De mais a mais, cabe à Administração Pública, na fase interna da licitação, utilizando-se de todos os dados e informações a seu dispor, realizar um adequado planejamento, de modo a possibilitar o correto dimensionamento do objeto, ou seja, das quantidades necessárias dos produtos ou serviços a serem contratados, não havendo se falar em modificação baseada em fato já conhecido.

Dito isso, impende destacar que o instituto da alteração quantitativa unilateral do contrato administrativo tem seus contornos delineados pelo artigo 65 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a saber:

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

**I - unilateralmente pela Administração:**

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

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

II - por acordo das partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

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

§2º—Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: [\(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

I – (VETADO) [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

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

§ 4º—No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

§ 5º—Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

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

§ 7º—(VETADO)

§ 8º—A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

Da inteligência do inciso I, alínea b, em conjunto com o § 1º do dispositivo em tela, pode-se concluir, sem maiores esforços interpretativos, que a alteração unilateral quantitativa - acréscimo ou supressão do objeto - do contrato administrativo deve respeitar o limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato, como regra, a qual somente comporta uma exceção prevista na parte final do mencionado § 1º, qual seja, serviços de reforma de edifício ou de equipamento, cujos quantitativos podem ser majorados até 50%.

Por conseguinte, respondendo ao primeiro questionamento formulado pelo consulente, a alteração do contrato administrativo com vistas a acrescer os quantitativos inicialmente previstos no respectivo instrumento devem observar o limite de 25%, salvo naqueles ajustes que envolvam serviços de reforma, cujo acréscimo quantitativo pode atingir o patamar de 50% do valor estipulado em contrato.

Pensar de forma diferente significaria ir de encontro aos princípios que regem as licitações, em especial a vinculação ao instrumento convocatório e isonomia, vez que os particulares interessados em contratar com a Administração participaram do certame

acreditando que o objeto contratado abrangia o quantitativo X, não podendo o mesmo ser alterado acima do limite excepcional imposto pelo artigo 65, I, b c/c § 1º do mesmo dispositivo, mesmo que os preços contratados mostrem-se vantajosos ao Ente Contratante, hipótese ventilada na presente consulta.

Nesse sentido caminha a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que, inclusive, ressalta que os acréscimos ou supressões, porventura efetuados na vigência do contrato administrativo, devem ser considerados de forma isolada, calculados tendo como parâmetro o valor original do contrato, conforme enunciado em destaque:

As reduções ou supressões de quantitativos decorrentes de alteração contratual devem ser consideradas de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993. Acórdão 50/2019-Plenário; Data da sessão: 23/01/2019; Relator: Min. Marcos Bemquerer.

Diante de tudo o quanto exposto, conclui-se que a alteração quantitativa do contrato administrativo, com vistas a acrescer os quantitativos inicialmente pactuados pelas partes, deve observar as seguintes condições:

- a) Respeitar determinadas garantias como ampla defesa e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- b) O fato ensejador deve ser posterior ou apenas descoberto após a instauração da respectiva licitação;
- c) **A alteração unilateral quantitativa do contrato administrativo (acrécimo ou supressão do objeto) deve respeitar o limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato**, exceto quando se tratar de serviço de reforma, quando se permite o aumento de até 50%.

É o parecer. Salvo Melhor Juízo.

Salvador, 11 de março de 2020.

**BERNARDO FERNANDES VIEIRA**  
**Assessor Jurídico**