

MANUAL DE METODOLOGIA PARA CONCESSÃO DE ADITIVOS

DIVISÃO DE OBRAS

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE EDIFICAÇÕES E INFRAESTRUTURA



Sumário

INTRODUÇÃO.....	3
1. MÉTODOS PARA ANÁLISE E CONCESSÃO DE ADITIVO DE PRAZO.....	7
1.1. CONCESSÃO DE ADITIVO DE PRAZO DECORRENTE DE CHUVAS EXCEPCIONAIS E PLANEJAMENTO DE PRAZO PARA EXECUÇÃO DE OBRAS.....	7
2. MÉTODO DE ANÁLISE E CONCESSÃO DE ADITIVOS E SUPRESSÕES DE SERVIÇOS.....	14
2.1. CARACTERÍSTICAS DAS ALTERAÇÕES.....	14
2.2. JUSTIFICATIVAS PARA QUE SEJAM ANALIZADOS PEDIDOS DE ALTERAÇÕES.....	15
2.3. SOBRE OS LIMITES NORMATIZADOS.....	18

INTRODUÇÃO

A execução de obras públicas deve seguir particularidades, principalmente no que tange a aderência à legalidade, aos princípios da administração pública, à isonomia das proponentes e ao atendimento ao interesse público. Assim, uma obra pública deve apresentar como objetivo final atender aos interesses da administração, convergindo para atender aos anseios da comunidade abastecida, apresentando eficiência (atingimento do objetivo), eficácia (atingimento com a melhor proporção entre gastos e vantagens advindas) e efetividade (atingir ao interesse da comunidade).

Todos os stakeholders (partes interessadas no objeto) são clientes do objeto contratado e necessitam ter seus anseios avaliados. É nesse sentido que as alterações contratuais repousam seu escopo, pois tanto contratado como contratante podem rever condições contratadas caso identifiquem necessidade de readequação para atingimento de seus objetivos. Nesse ínterim, custo de execução, prazo de conclusão da obra e qualidade do serviço são fatores cruciais para os clientes e impactam na viabilidade técnico-financeira e na vantajosidade da relação jurídica estabelecida.

De um lado o contratado/empreiteiro recorre, com frequência, apresentando pleitos para que o contrato seja aditado de modo a incluir no seu objeto serviços não explícitos e que sejam necessários para a conclusão do objeto, ou ainda, para que o cronograma da obra seja prorrogado para contemplar serviços adicionais ou atrasos justificados. Pelo lado do contratante podem ser verificadas adequações necessárias nos projetos, revisão de quantitativos, alterações de solução técnica ou de materiais para melhor adequação ao caso concreto, além de reavaliações de ordem administrativa, social, políticas ou financeira.

Podem, ainda, ocorrer situações excepcionais como greves trabalhistas, erros/omissões nos

orçamentos ou nas especificações, eventos climáticos, alterações tributárias, atrasos de pagamento, paralisações dos trabalhos, problemas ocultos no solo ou nos sistemas existentes no local, necessidade de autorizações ambientais ou mesmo de órgãos externos como concessionárias de energia e água. Atrasos em desapropriações e licenças, dissídios coletivos, reajustes de preços de materiais e insumos também são fonte de discussões entre as partes.

A estatística apresentada por órgãos de controle tem identificado que a celebração de aditivos irregulares ou injustificados estão entre as irregularidades mais recorrente enfrentadas.

Caso a empresa ou o fiscal identifiquem durante a execução contratual a necessidade de alteração do escopo contratado para que se incluam ou se retirem serviços ou quantidades de serviços da planilha contratada, é necessária a formalização de aditivos (adições) e/ou glosas (supressões) de serviços. Caso alteração verse sobre o prazo contratual e seja necessário adicionar ou suprimir prazo de execução contratado é necessária formalização de aditivo (adição) ou glosa (supressão) de prazo contratual.

Para justificá-lo, ou seja, para que seja técnica e juridicamente possível a formalização das alterações contratuais, alguns requisitos precisam ser seguidos os quais estarão pormenorizados no decorrer deste manual. Entretanto, cabe prioritariamente identificar algumas restrições, explicitadas abaixo:

- A primeira delas diz respeito à necessidade de formalização de aditivos ou glosas sua relação com a liberação da última parcela contratual. **Não é possível a liberação da última parcela contratual antes de que seja formalizado todo e qualquer aditivo/supressão necessários para a adequada finalização do objeto contratado.** Isso porque existem cláusulas no contrato que extinguem o vínculo contratual quando dá total liquidação das despesas contratadas.

Em segundo lugar, conforme art. 11, XIV, do Decreto Estadual 10.086/2022, cabe ao fiscal do contrato “realizar, na forma do art. 140 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021, o recebimento do objeto contratado, quando for o caso;”.

Já o art. 140 da Lei 14.133/2021 diz:

“Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;”

- Dessa forma cabe salientar que **não é possível fazer o recebimento provisório dos serviços sem que toda e qualquer aditivo/supressão contratual tenha sido formalizado**. Isso porquê o recebimento dos serviços é um instrumento que formaliza o cumprimento das exigências técnicas.
- Em terceiro lugar e não menos importante, é imperioso destacar que **não é possível que a empresa contratada execute ou inicie a execução de qualquer alteração contratual que não esteja formalmente aditada ao contrato**. Isso significa que a empresa contratada só pode executar o que, está objetivamente contratado e eventuais alterações necessárias dependem de estar, preliminarmente, assinado por todas as partes o Termo Aditivo que contenha tais alterações. Este instrumento somente estará vigente após assinatura de todos os partícipes e um dia útil subsequente à sua publicação no Diário Oficial.

Entre os requisitos de ordem técnica, devem ser explicitados nos processos de trâmite alteração contratual, requisitos mínimos contendo:

- a) Justificativa técnica apresentando as causas, consequências, especificações técnicas e atendimento ao interesse público;
- b) Análise econômico-financeira, que envolve a justificação e demonstração de que os eventuais serviços acrescidos estão com preços compatíveis com os de mercado ou que o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste foi preservado, preferencialmente mediante a manutenção do desconto ofertado na licitação e dos índices de BDI e memoriais de cálculo do objeto.
- c) Análise jurídica e atendimento aos preceitos legais vigentes, aderência ao instrumento convocatório, bem como a observância aos processos administrativos da contratante (prévio empenho, checklist de documentos, regularidade fiscal e trabalhista da contratada, análises dos setores técnico, jurídico, financeiro, contábil e do ordenador de despesa, etc.).

Com base no citado acima, o presente documento tem por objetivo mitigar discordâncias nos critérios para readequação contratual de obras e serviços de engenharia, apresentando bases explícitas para que representantes da contratante e da contratada tem segurança jurídica na execução contratual. Tem, também, objetivo de embasar e orientar medidas internas de controle para treinamento da fiscalização e do gestor contratual e para criação de procedimentos de verificação, correção, revisão e redução de ruídos na comunicação e nas medidas administrativas.

O referido Manual foi estruturado em dois tópicos. Em um primeiro momento serão tratadas das análises voltadas aos aditivos de prazos. Posteriormente serão apresentadas as bases para análises de aditivos por alterações de escopo.

1. MÉTODOS PARA ANÁLISE E CONCESSÃO DE ADITIVO DE PRAZO

1.1. CONCESSÃO DE ADITIVO DE PRAZO DECORRENTE DE CHUVAS EXCEPCIONAIS E PLANEJAMENTO DE PRAZO PARA EXECUÇÃO DE OBRAS

Para concessão de dias adicionais de prazo ou justificativas de prazo em função de chuvas utiliza-se como paradigma a Média Histórica Mensal de Ocorrências de Precipitação com volume superior à 2 mm, calculada com dados históricos dos últimos 5 (cinco) anos. São considerados dias de chuvas excepcionais os dias efetivos de ocorrências de precipitação com volume superior à 2 mm, no período da obra, que excedam a referida média histórica mensal.

Para apuração dos dias passíveis ou não de aditivo de prazo utiliza-se a seguinte metodologia:

1.1.1 Localizar a Estação Climatológica do SIMEPAR mais próxima do local da obra.

1.1.2 Para solicitação de aditivo a Empresa deverá apresentar os seguintes relatórios emitidos pelos órgãos SIMEPAR ou ÁGUASPARANÁ:

- Número de Dias com Precipitação Maior ou Igual a 2 mm da Estação Climatológica equivalente, para o período a ser analisado (dados mês a mês).
- Média Histórica de Dias com Precipitação Maior ou Igual a 2 mm da Estação Climatológica equivalente, para o período a ser analisado (dados mês a mês). A média deve corresponder à série histórica dos últimos 5 (cinco) anos.

1.1.3 Para calcular os dias devidos de prorrogação deve-se comparar a Média Histórica Mensal

de número de dias com precipitação superior ou igual à 2 mm, proporcionais ao período de análise, com o Número efetivo de Dias com ocorrência de Precipitação superior ou igual à 2 mm neste mesmo período.

1.1.4 Caso a ocorrência de precipitação do período de execução da obra for inferior à média histórica acumulada para o mesmo período, a solicitação de prorrogação ou justificativa de prazo será **NEGADA**, por não caracterizar chuva excepcional.

1.1.5 Caso a ocorrência de precipitação do período de execução da obra for superior à média histórica acumulada de ocorrências para o mesmo período, a solicitação de prorrogação de prazo deverá ser **ACEITA**. Neste caso, o número de dias adicionais de prazo a serem concedidos ou justificados será a diferença entre a média histórica e o efetivamente ocorrido.

1.1.6 Deverá sempre ser analisado o período total da obra, vez que pode haver compensação do número de ocorrências de um mês a outro (meses mais chuvosos que a média histórica são compensados por meses menos chuvosos que a média histórica).

1.1.7 Todos os dados e cálculos efetuados deverão ser considerados com precisão de 2 (duas) casas decimais. O número de dias de prazo de obra a ser adicionado ou justificado será sempre arredondado para cima, sendo um número inteiro.

A seguir, é apresentado um exemplo fictício do procedimento de análise, ilustrando detalhadamente a metodologia de análise.

1.1.8 Exemplo Fictício – Metodologia de Análise:

Prazo de execução da obra e objeto de pleito para a solicitação de aditivo de prazo: **12/04/2011** à **26/07/2012** na Comarca de Pato Branco.

Os dados oficiais que são objetos do pleito são:

- **Número Efetivo** de Dias com Ocorrência de Precipitações com volume Maior ou Igual a 2 mm **(NE)** no período de **12/04/2011** à **26/07/2012**, conforme documentação do SIMEPAR: **118** dias (dado fictício para exemplificar que na prática seria obtido pelo somatório simples, mês a mês, das ocorrências);

Número de dias trabalhados no mês **(NT)**:

- No mês de abril de 2011 houveram obras durante **19** dias (de **12/04** a 31/04);
- No mês de julho de 2012 houveram obras durante **26** dias (de 01/07 a **26/07**);
- Nos outros meses houveram obras todos os dias do mês.

* Nota-se que não são descontados finais de semana e feriados no cálculo de dias trabalhados.

- **Média Histórica** de Dias com Precipitação com volume Maior ou Igual a 2 mm da Estação Climatológica equivalente à Pato Branco (dados mês a mês). A média corresponde à série histórica dos últimos 5 (cinco) anos (DADOS SIMEPAR).

Média histórica mensal de nº de dias com chuva maior ou igual a 2 mm – Dados de 1997 à 2012

Mês	j a n	f e v	m a r	a b r	m a i	j u n	j u l	a g o	s e t	o t o	n o v	d e z
Histórico nº de Dias com chuva ≥ 2 mm	1 0	9	6	7	6	6	7	6	7	1 0	8	9
Nº de dias no mês	3 1	2 8	3 0	3 1	3 0	3 1	3 0	3 1	3 0	3 1	3 0	3 1
Nº de Dias com chuva ≥ 2mm / Nº de dias do mês	0 , 3 2	0 , 3 2	0 , 2 0	0 , 2 3	0 , 2 0	0 , 1 9	0 , 2 3	0 , 1 9	0 , 2 3	0 , 3 2	0 , 2 7	0 , 2 9

- Cálculo do **Número** de dias da **Média Histórica (NMH)** com Precipitação Maior ou Igual a 2 mm, proporcionais ao período da obra que está sendo analisado:

$$NMH = \sum (N^{\circ} \text{ de Dias com chuva } \geq 2\text{mm} / N^{\circ} \text{ de dias do mês}) \times (\text{Número de Dias trabalhados no Mês})$$

Com base na tabela apresentada no item “c” e nos dias trabalhados indicados no item “b” acima, temos:

Ano de 2011:

$$\text{abr} = 0,23 \times 19 = 4,37$$

$$\text{mai} = 0,2 \times 30 = 6$$

$$\text{jun} = 0,19 \times 31 = 6$$

$$\text{jul} = 0,23 \times 30 = 7$$

$$\text{ago} = 0,19 \times 31 = 6$$

$$\text{set} = 0,23 \times 30 = 7$$

$$\text{out} = 0,32 \times 31 = 10$$

$$\text{nov} = 0,27 \times 30 = 8$$

$$\text{dez} = 0,29 \times 31 = 9$$

Ano de 2012:

$$\text{jan} = 0,32 \times 31 = 10$$

$$\text{fev} = 0,32 \times 28 = 9$$

$$\text{mar} = 0,2 \times 30 = 6$$

$$\text{abr} = 0,23 \times 31 = 7$$

$$\text{mai} = 0,2 \times 30 = 6$$

$$\text{jun} = 0,19 \times 31 = 6$$

$$\text{jul} = 0,23 \times 26 = 5,98 \text{ NMH} = \mathbf{113,35 \text{ dias}}$$

e) Número de dias de aditivo de prazo a serem concedidos ou justificados é de:

Prazo Adicional = (Número efetivo de dias com ocorrência de chuvas ≥ 2 mm período real) – (Número de dias da **Média Histórica (NMH)** com Precipitação Maior ou Igual a 2 mm, proporcionais ao período da obra)

$$\text{Prazo Adicional} = \mathbf{118 - 113,35 = 4,65 \text{ dias}}$$

Portanto, com arredondamento, a empresa teria direito a um aditivo de prazo de **5 dias**.

ROTEIRO PARA PREVISÃO DE DILATAÇÃO DE CRONOGRAMA DE OBRAS DECORRENTE DE CHUVAS ATRAVÉS DA SÉRIE HISTÓRICA

1.1.9 Uma vez disponibilizado o prazo máximo de execução da obra o cronograma deverá ser elaborado a partir do número de dias sem chuvas que deverá ser calculado da forma a seguir.

- **TA** - Total de dias com precipitação igual ou superior à 2 mm, em 1 ano;
- **i** - Proporção de dias com precipitação igual ou superior à 2 mm, em 1 ano

$$i = TA/365;$$

- **PS** - Prazo em dias secos (dias efetivamente trabalhados) necessários para a execução da obra, estimados conforme planejamento da obra;
- **PT** - Prazo total da obra, em dias, a ser concedido no procedimento licitatório;
- **PT = PS + PS*i**

Para efeitos de cálculo, adota-se sempre 30 dias por mês. O prazo final da obra é estabelecido em meses, arredondando-se para cima, qualquer que seja o resultado da conversão de dias para meses.

1.1.10 Exemplo:

Tomando como exemplo os dados apresentados na tabela do item 1.6 - “c”, acima, temos:

- **TA** = 91 dias (soma do Histórico nº de Dias com chuva ≥ 2 mm, no período de 1 ano);
- **i** = $91/365 = 0,25$;
- **PS** estimado conforme planejamento da obra = 9 meses = 270 dias (prazo exemplificativo);
- **PT** = $270 + 270 \cdot 0,25 = 270 + 67,5 = 337,50$ dias ou 11,25 meses.

O prazo contratual da obra será estipulado, então, em 12 meses.

Apesar dos períodos de chuva serem sazonais os prazos de execução são próximos de um ano ou múltiplos de um ano e, portanto, foi adotada esta metodologia com o uso da média de dias de precipitação anual para a fase de projeto em razão de não haver data exata para início da obra.

A requisição de análise de alteração de prazo de execução contratual pode decorrer da inclusão de serviços extraordinários no objeto. Nesse caso, torna-se imperiosa a justificativa estar relacionada ao tempo de execução das tarefas e eventuais interrelação com outras atividades já contratadas.

Fonte: Adaptado de: MÉTODO DE AVALIAÇÃO TÉCNICA PARA CONCESSÃO DE ADITIVO EM CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS DECORRENTE DE CHUVAS EXCEPCIONAIS,
Fernando Davis Golbert, Humberto Carlos L’Astorina.

2. MÉTODO DE ANÁLISE E CONCESSÃO DE ADITIVOS E SUPRESSÕES DE SERVIÇOS

As revisões de que tratam este tópico dizem respeito à eventuais alterações de escopo, sejam alterações de ordem qualitativa ou aquelas de ordem quantitativa.

O instrumento contratual disciplinará as condições e hipóteses de alteração e revisão financeira.

Eventuais alterações nas especificações de serviço serão realizadas unilateralmente pela Administração desde que devidamente motivadas, por meio de celebração de termo aditivo, nos termos dos artigos 124 e 133 da [Lei nº 14.133/2021](#).

Para acréscimos ou supressões de serviços contratuais serão utilizados os preços constantes na planilha orçamentária contratual e respectivas composições unitárias.

2.1. CARACTERÍSTICAS DAS ALTERAÇÕES

Às alterações unilaterais são atribuídas as seguintes nomenclaturas: qualitativa e quantitativa. A primeira refere-se a alínea a (quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos), já a segunda refere-se a alínea b (quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei).

Acórdão 1826/2016-Plenário: As alterações contratuais quantitativas são as que modificam a dimensão do objeto, enquanto as unilaterais qualitativas são aquelas que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão.

2.2. JUSTIFICATIVAS PARA QUE SEJAM ANALIZADOS PEDIDOS DE ALTERAÇÕES

Só assiste razão a alteração contratual/aditivo diante de um **FATO SUPERVENIENTE** e **INTERESSE PÚBLICO**, nos termos do mais recente acórdão 3576/2019 - TCU-Primeira Câmara:

É irregular alteração contratual para incluir, no instrumento pactuado, serviços já previstos no edital como obrigação da futura contratada, mas que foram omitidos na planilha orçamentária da obra. Só se admite alteração, quantitativa ou qualitativa, decorrente de fato superveniente à celebração do contrato, e desde que haja interesse público no aditamento.

O fato superveniente é imperioso para a possibilidade de alteração contratual, sem o qual pode estar violado o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Fato superveniente diz respeito à uma excepcionalidade, uma situação que ocorra após ao acordo firmado e que, por suas características (imprevisível e incontrolável), impacta nas condições avencadas e os resultados esperados inicialmente.

Um empreendimento atende ao interesse público quando corresponde à implementação de políticas públicas ou às atividades de apoio, gestão e manutenção do Poder Judiciário do Paraná com vistas ao atingimento da missão da instituição. Como missão institucional e atividade fim, o TJPR busca promover a Justiça, atuando na resolução de conflitos por meio da interpretação e aplicação das normas legais, assegurando a paz social.

Acórdão 2150/2021-TCU-Plenário: Entende-se, assim, que todo procedimento que leve à realização de uma nova licitação é, sob uma perspectiva superficial, mais oneroso à administração, seja sob o ponto de vista econômico, seja temporal ou até mesmo social. Porém, não se pode adotar a solução de manutenção do contrato baseado nesta premissa. **Deve-se**

avaliar todo o contexto das alterações frente aos ajustes necessários para a adequação da obra, sob pena de desconstituir todo o processo licitatório realizado.

Ao fiscal do contrato e ao gestor é imperioso manter procedimentos de análise sobre a planilha orçamentária contratada, assim como sobre planilhas de pedidos de alteração contratual para coibir práticas inidôneas no planejamento e na execução das obras. Dentre as técnicas danosas mais comuns podem ser citadas o sobrepreço, o superfaturamento, o jogo de cronograma e o jogo de planilha.

O sobrepreço diz respeito a distorções entre o custo apresentado no orçamento e o custo real de determinada atividade ou material, representado por uma desproporção acima da distribuição dos valores comuns praticados no mercado.

O superfaturamento pode dizer respeito tanto ao pagamento antecipado de serviços contratados, como pode estar relacionado ao pagamento de serviços não concluídos ou com qualidade abaixo do especificado. O pagamento de serviços com sobrepreço ou em quantidade acima do executado também são formas de superfaturamento. É também considerada como superfaturamento a prorrogação desnecessária do prazo de execução contratual, de forma que custos administrativos, custos de mão de obra ou custos indiretos gerando custos adicionais ao contratante.

O Jogo de cronograma, também denominado jogo de planilha na distribuição dos pagamentos no cronograma físico-financeiro da obra, é a distorção do cronograma físico-financeiro caracterizada pela ocorrência de serviços com sobrepreços nas etapas iniciais do cronograma financeiro e com subpreços nas etapas finais. É prejudicial, pois pode ser utilizado por empresa que verifique a vantajosidade de parte dos serviços de um empreendimento por ela assumido, vislumbrando uma possibilidade futura de abandono ou paralisação da execução.

O Jogo de planilha é uma prática antiética em que itens da planilha contratual com preços baixos ou pouco lucrativos são diminuídos em seus quantitativos, ou mesmo suprimidos da planilha, ou quando serviços com preços acima do de mercado são majorados em seus quantitativos, ou ainda quando ocorre uma combinação de ambas as situações. O jogo de planilha é um estratagema nocivo à lisura do contrato, pois pode ser utilizado para a redução de uma proposta, como forma de aumentar a chance de vitória do certame em que a proponente identifique erro/fraude de projeto que permita futura supressão dos serviços minorados ou permita a adição de serviços majorados na planilha proposta.

Além das supracitadas práticas fraudulentas, deve-se atentar para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado. Os Decretos 7983/2013 e 7581/2011, que regulamentam a elaboração dos orçamentos de referência das licitações promovidas no âmbito da administração pública, estabelecem que 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. Dessa forma, é necessária a manutenção do desconto ofertado na licitação, realizando a aplicação, sobre os novos serviços, das mesmas condições introduzidas nos serviços da planilha originalmente contratada.

Para evitar que isso gere prejuízos a administração, é necessário manter controle da planilha originalmente licitação, contendo registro dos acréscimos e supressões realizadas, assim como seu percentual de aditamento contratual, aplicando o BDI e desconto correspondente da contratação.

2.3. SOBRE OS LIMITES NORMATIZADOS

Acórdão 2.059/2013 – TCU - Plenário. Na alteração de valores de contratos, não pode haver compensação entre acréscimos e decréscimos com intuito de permanecer dentro do percentual permitido em lei, de 25%. Para isso, o cálculo das modificações deve ser feito de forma individual sobre o valor original do contrato.

Relativamente a essa matéria, a jurisprudência consolidada do Tribunal, consubstanciada nos Acórdão 521/2011-TCU-Plenário, 318/2010-TCU-Plenário, 940/2010-TCU-Plenário, 291/2009-TCU-2ª Câmara, 1.432/2009-TCU-2ª Câmara, 336/2008-TCU-Plenário, 1.080/2008-TCU-Plenário, 2.079/2007-TCU-2ª Câmara, é de que tanto as alterações contratuais quantitativas quanto as qualitativas estão sujeitas aos mencionados limites da Lei de Licitações.

Admite-se, excepcionalmente, a celebração de aditivos que impliquem acréscimos superiores a 25% ou 50%, **conforme o caso**, quando observados os **princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade**, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, e desde que satisfeitos, cumulativamente, os pressupostos previstos na Decisão 215/1999-TCU-Plenário, quais sejam:

- a) não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores àqueles oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;
- b) evitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;
- c) decorrer de fatos supervenientes que impliquem 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 para a completa execução do objeto original do contrato, para a otimização do cronograma de execução e para a antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;
- f) restar demonstrado, na motivação do ato de alteração do contrato, que as consequências da rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação, importariam sacrifício insuportável ao interesse público a ser atendido pela obra ou serviço, inclusive quanto à sua urgência e emergência.

Nas jurisprudências abaixo, constam argumentos concretos sobre a impossibilidade de adição contratual em serviços que, embora inexistam na planilha orçamentária, constem das obrigações do Edital de licitação.

ACÓRDÃO 1536/2016 – TCU - PLENÁRIO: “Conforme alertado nos demais casos, vale frisar que **esse entendimento não possibilita a realização de modificações que intentem desfigurar os objetos licitados**, em claro prejuízo aos princípios que regem a licitação. Ademais, os aditivos devem observar as regras relativas à adoção de preços de mercado e à vedação quanto à ocorrência de jogo de planilha, positivadas há anos em diversas Leis de Diretrizes Orçamentárias e, mais recentemente, no Decreto 7.983/2013 (arts. 14 e 15). Evidentemente, a demonstração de que estão presentes as **circunstâncias excepcionais** para a realização de aditivos nessa condição **deverão constar dos respectivos processos administrativos que lhes dão fundamento**, pois, como muito bem colocado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, tal flexibilização “**não significa salvo conduto** para que a unidade jurisdicionada, a seu talante, promova alterações dos contratos ativos que venham desvirtuar os respectivos objetos e solapar os princípios que regem a licitação pública”.

Acórdão 3.576/2019-1ª Câmara (Obra do Viaduto Cristo Redentor, em João Pessoa): “**houve celebração de aditamento para inclusão dos serviços abaixo, que, embora inexistentes na planilha orçamentária, já constavam como encargo da construtora por conta de disposições editalícias** e de legislação sobre o trânsito e segurança do trabalho: a) tapume de segurança inclusive pintura de painéis; b) placa refletiva de sinalização provisória de obra; c) cavalete refletivo de sinalização e segurança; d) cone refletivo de sinalização e segurança; e) bloqueador de tráfego com zebado; e f) rede de iluminação noturna para sinalização e segurança.”

Acórdão 3.576/2019-1ª Câmara (voto condutor): “64. Adoto a análise acima como razões de decidir pela rejeição das alegações de defesa da Sra. [...], sem prejuízo de enfatizar que o aditivo celebrado pela responsável é acintosamente ilegal. 65. **Não houve nenhuma alteração qualitativa ou quantitativa do objeto** que fundamentasse a inclusão desses novos itens na planilha. 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. Mais do que isso, **não ocorreu qualquer fato superveniente que justificasse** a celebração do referido aditamento, que foi de encontro ao princípio da supremacia do interesse público que rege os contratos administrativos. O único intuito da alteração contratual foi majorar indevidamente o preço acordado com a administração, mediante a inclusão de novos itens na planilha contratual, sem que houvesse interesse público no aditamento ou qualquer alteração no objeto contratado. “

Acórdão 3.576/2019-1ª Câmara (voto condutor): “68. A despeito disso, friso que são improcedentes as alegações reiteradas de que se tratava de empreitada por preço unitário e que o orçamento contratado omitiu as obrigações especificadas em edital. São plenamente aplicáveis ao caso as considerações que teci ao relatar o Acórdão 852/2016- Plenário (destaques

acrescidos): (...) 69. Portanto, **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. ”

Acórdão 3.576/2019-1ª Câmara (voto condutor): “70. Também não cabe nenhuma alegação de que haveria enriquecimento sem causa da administração em virtude das supostas omissões. Ora, se uma obrigação contratual não está expressa ou detalhada na planilha orçamentária, tal fato não significa que o preço apresentado não tenha incorporado os custos inerentes a tal obrigação. Por óbvio, tratando-se de previsão editalícia, **a empresa deveria tê-la incorporado no preço apresentado, possivelmente como custo indireto na taxa de BDI**. Dito de outra forma, presume-se que a parcela do objeto que não se encontre expressa na planilha orçamentária esteja incorporada na taxa de BDI. 71. Por derradeiro, não haveria embasamento para a inclusão dos novos serviços na planilha contratual com o fundamento de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. No caso em discussão, **além de os itens incluídos serem plenamente previsíveis e calculáveis** – visto que tratam de obrigação expressamente estipulada no instrumento convocatório –, **também representam gastos de pouca monta, inferiores a 1% do valor** acordado. Ou seja, ainda que a empresa construtora tivesse incorrido em erro e não considerado os respectivos custos em sua formação de preços, tratar-se-ia de mera álea ordinária. ”

Nas jurisprudências abaixo, os votos embasam argumento de que a transfiguração de um objeto não permite a formalização de alteração contratual, mas sim a perda do objeto e necessidade de novo instrumento licitatório.

Acórdão 1428/2003 – Plenário: **Situação concreta: contrato previa construção de uma barragem de terra e o aditivo passou a prever a construção de uma barragem de concreto.**

[VOTO](...) “não posso concordar com o raciocínio simplista de que a alteração realizada no projeto inicialmente licitado não ultrapassou o limite de 25% e, por isso mesmo, não existiu nenhuma ilegalidade. Muito menos posso concordar com os fundamentos apresentados pela SEMARH quando defende que 'se uma barragem de terra (...) tem seu método construtivo alterado para uma de concreto compactado a rolo (CCR), não se pode de modo algum afirmar que houve alteração do objeto'. Por certo continuará sendo uma barragem, mas jamais poderá ser considerado o mesmo objeto licitado. ”

Acórdão 749/2010 – Plenário: “23. Inicialmente, tratemos da **questão referente à descaracterização do objeto licitado** (item 'a' da audiência). No apêndice A, constante da fl. 126 - vol. Principal, temos as principais modificações, diminuições e supressões de serviços realizados na obra. 24. Grosso modo, o objeto poderia ser dividido em três grandes níveis. No primeiro, o nível 'macro', ter-se-ia a execução dos serviços de adequação, duplicação, melhoramentos e restauração na Rodovia BR 153/MG. Em um segundo nível, teríamos os serviços de terraplanagem, drenagem, construção de obras-de-arte especiais, pavimentação, proteção ambiental, sinalização e obras complementares. A análise do apêndice A demonstra que em ambos os níveis, o objeto teria permanecido. 25. Em um corte mais detalhado, cada um dos serviços apresentados no segundo nível poderia ser dividido em um terceiro nível. Nesse ponto, certamente teríamos a modificação do objeto da licitação. 26. Com efeito, e a título de exemplo, no grupo pavimentação **houve a alteração estrutural do pavimento e na**

terraplanagem houve a supressão do item relativo ao escoamento e transporte do solo mole. Já nas obras-de-arte especiais, **verificou-se a mudança de técnica de construção de viadutos e pontes**. Como exemplo final, temos que no grupo sinalização, houve a supressão de serviços de sinalização vertical. 27. Assim, embora em um nível macro não se tenha alterado objeto da licitação, ele certamente o foi a um nível maior de detalhamento, principalmente no aspecto das técnicas empregadas. **O Tribunal tem se posicionado no sentido de entender tais modificações como alteração do objeto da licitação**, como mostrados no voto condutor dos Acórdão 1428/2003-TCU-Plenário e no Acórdão 2065/2007-TCU-Plenário (...)"

"28. E **a mudança do objeto constitui desrespeito ao art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, pela não observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia**, como dispõe o Acórdão 1428/2003-TCU-Plenário, in verbis 'determinar à SECEX/PB que promova a audiência (...) uma vez que não foram observados os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, pois o novo objeto é totalmente diferente daquele inicialmente licitado; e o da isonomia, tendo em vista que foi dado direito à vencedora da licitação de apresentar um novo projeto completamente distinto do licitado, oportunidade essa que não foi oferecida aos demais licitantes; nem foi assegurada a obtenção de proposta mais vantajosa para a administração pública.' 29. Carecem, pois, de fundamento as razões de justificativa dos responsáveis quanto a não alteração do objeto da licitação. Assim, à primeira vista, **os responsáveis deveriam ter providenciado a realização de um novo certame licitatório.**"

FONTES: Acórdãos e decisões do TCU.