

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP  
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM CONTROLE EXTERNO E  
GOVERNANÇA PÚBLICA**

**WANDRÉ FRANCISCO PEIXOTO**

**CONTORNOS JURÍDICOS SOBRE O LIMITE PARA AS ALTERAÇÕES DOS  
CONTRATOS PARA EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS E A  
FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

**GOIÂNIA  
MARÇO 2017**

**WANDRÉ FRANCISCO PEIXOTO**

**CONTORNOS JURÍDICOS SOBRE O LIMITE PARA AS ALTERAÇÕES DOS  
CONTRATOS PARA EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS E A  
FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Artigo apresentado como requisito à obtenção de título de especialização no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Controle Externo e Governança Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientadora: Profa. Ana Cristina Melo de Pontes Botelho.

Data da Defesa: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Mestre Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

Nota

---

Examinador Convidado: Prof. Titulação e Nome Completo

Nota

# **CONTORNOS JURÍDICOS SOBRE O LIMITE PARA AS ALTERAÇÕES DOS CONTRATOS PARA EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS E A FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

## **LEGAL CONTOURS ON THE LIMIT FOR THE AMENDMENTS TO CONTRACTS FOR THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC WORKS AND AUDITING BY THE COURTS OF AUDIT**

**Wandré Francisco Peixoto**

### **SUMÁRIO**

Introdução; 1 As alterações contratuais e os limites impostos pela Lei 8.666/93; 2 Do caráter excepcional da extrapolação em caso de necessidade de alterações de ordem qualitativa; 3 Dos limites jurisdicionais dos Tribunais de Contas; Conclusão; Referências.

### **RESUMO**

O presente artigo objetiva apresentar as nuances que orbitam em torno das modificações realizadas nos contratos administrativos para execução de obras públicas, na medida em que, por vezes, há questionamentos acerca de extrapolação do limite imposto pela Lei 8.666/93 (acréscimos e supressões) e de possíveis desnaturamentos dos objetos originalmente contratados, em função do grande número de aditivos contratuais. Na prática, o que se vê são alterações com finalidades diversas, desde as fraudulentas até as que realmente são necessárias para assegurar a qualidade e a solidez do empreendimento. Nesse mister, o Tribunal de Contas exerce um papel de extrema relevância na fiscalização das contratações públicas e na consequente execução contratual, seja por meio de inspeções, auditorias ou acompanhamentos, seja por meio de representações e denúncias, dando ensejo à aplicação de sanções aos maus gestores públicos, em casos de constatação de gestão temerária ou dolosa.

**PALAVRAS-CHAVE:** contratos, alterações, limites, jurisdição, Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

**ABSTRACT:** The present article aims to present the nuances that surround the modifications made in administrative contracts for the execution of public works, since there are sometimes questions about extrapolation of the limit imposed by Law 8.666 / 93 (additions and deletions) and of possible denaturation of the objects originally contracted, due to the large number of contractual additives. In practice, what is seen are changes with different purposes, from the fraudulent ones to those that are really necessary to assure the quality and the solidity of the enterprise. In this sense, the Court of Auditors plays an extremely important role in the supervision of public contracts and in the consequent contractual execution, either through inspections, audits or follow-ups, or through representations and denunciations, giving rise to the application of sanctions to the bad public managers, in cases of reckless or fraudulent management.

**KEYWORDS:** Contracts, alterations, limits, jurisdiction, Federal Court of Accounts, State Court of Accounts of Goiás

## Introdução

Visando atender às suas necessidades e demandas à frente da coletividade que gerencia, previamente abarcadas nos Planos Plurianuais que delimitam as ações governamentais, a Administração Pública celebra contratos com particulares, cujos objetos são das mais variadas espécies. Em regra, devem os contratos ser precedidos de um procedimento licitatório em que estejam os interessados em condições de igualdade, ou seja, em condições de realizar uma disputa justa e isonômica, com a finalidade de se obter a oferta mais vantajosa para a Administração e de não ferir o caráter competitivo que deve estar presente em todos os certames públicos.

O contrato administrativo geneticamente é passível de alterações. Nos termos dos ensinamentos do jurista e professor Celso Antônio Bandeira de Mello, o contrato administrativo *é um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas assujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado*<sup>1</sup>.

É certo que alguns dos objetos a serem contratados devem, necessariamente, ser predeterminados com toda a exatidão em quantidade e qualidade, como ocorre nas compras de bens infungíveis ou duráveis, e mesmo nas contratações de obras públicas resultantes de projetos padronizados, como, por exemplo, na construção de casas populares.

Nos contratos em que se exige definição de quantidade e qualidade, bem como naqueles resultantes de projetos-padrão, não há o que se temer em relação às possíveis oscilações ou variações no objeto, justamente porque são facilmente delimitáveis, não suscetíveis, portanto, do caráter “surpresa”, como acontece em determinados contratos de obras que envolvem serviços de engenharia e arquitetura.

Exige a Lei 8.666/93 que haja declaração orçamentária-financeira com previsão das despesas para a execução de qualquer contrato celebrado pela Administração Pública. Entretanto, pode ocorrer que, como acontece nos ajustes envolvendo obras públicas, a previsão orçamentária não seja suficiente em função de

---

<sup>1</sup> MELLO. Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

quantitativos a serem acrescidos, seja por necessidade de adequação dos projetos básicos e executivos, ou mesmo para utilização de técnicas mais avançadas, ainda não detectadas quando da confecção dos projetos de arquitetura e básico. Nesses casos, há necessidade de aditivos de acréscimos e supressões de itens e/ou parcelas do contrato original.

A regra geral é a de que, para o cômputo do percentual máximo de acréscimos e supressões contratuais, fixado no §1º do art. 65 da Lei n.º 8.666/93, deve haver a apuração dos respectivos quantitativos de forma isolada<sup>2</sup>. Portanto, não deve haver compensação entre acréscimos e supressões contratuais. Essa regra não se aplica, entretanto, quando as alterações se refiram a serviços equivalentes, ou seja, sobre mesmos itens ou parcelas de um determinado contrato.

O entendimento que prevalece na doutrina e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União é de que tanto as alterações de natureza quantitativa quanto as qualitativas devem observar os limites impostos no §1º do art. 65 da Lei 8.666/93. De forma excepcional é permitido a extrapolação dos limites nos casos de modificações qualitativas, desde que devidamente justificado nos moldes dos requisitos enunciados na Decisão n.º 215/1999 – Plenário – TCU. Isso somente poderá ser avaliado em cada caso concreto submetido ao crivo do órgão de controle externo competente e, nos termos definidos no art. 113, parágrafo único, da Lei Geral de Licitações Públicas, a jurisdição do Tribunal de Contas é definida conforme a origem dos recursos utilizados na despesa.

O cuidado que o administrador público deve ter – desde que bem intencionado - diz respeito a não desnaturar o objeto inicialmente contratado com a edição de aditivos contratuais, porque aí estará atuando a margem da lei, bem como da jurisprudência dominante no Tribunal de Contas da União. Se assim agir, caberá ao Tribunal de Contas competente a adoção das medidas necessárias para conter e até mesmo recompor eventuais prejuízos causados ao erário com a gestão temerária e fraudulenta e punir os responsáveis, sem prejuízo das investigações dos órgãos competentes, tais como Ministério Público e órgãos de controle interno.

---

<sup>2</sup> Dentre outras decisões, importante citar o Acórdão n.º 749/2010, Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, onde foi conferido efeito prospectivo para a vedação da compensação entre acréscimos e supressões.

Mas deve se ter em mente que as alterações, se necessárias, devem ser promovidas, sob pena de caracterizar omissão ou negligência do gestor responsável, também sancionável pelos órgãos de controle. Deve, portanto, o gestor depositar todo seu esforço com vistas a gerir a coisa pública da maneira mais econômica e eficiente possível, buscar sempre atuar em conformidade com o que autoriza a legislação, e estar atento também aos entendimentos proferidos pelo Tribunal de Contas competente.

### **1 As alterações contratuais e os limites impostos pela Lei 8.666/93**

Os contratos regidos pelas regras de direito público possuem características semelhantes aos contratos do campo privado. Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>3</sup> leciona que os contratos em que a Administração é parte, sob regime jurídico de direito público, ou seja, derogatório e exorbitante do direito comum, possui as seguintes características:

- a) presença da administração pública como poder público - a Administração possui várias de prerrogativas não extensíveis ao contratado.
- b) finalidade pública - está presente em todos os atos e contratos da Administração Pública.
- c) obediência à forma prescrita em lei - a forma é essencial de forma a garantir o controle da legalidade.
- d) procedimento legal – vários procedimentos obrigatórios são para a celebração dos contratos administrativos tais como autorização legislativa, avaliação, motivação, autorização pela autoridade competente, indicação de recursos orçamentários e licitação.
- e) natureza de contrato de adesão - todas as cláusulas dos contratos administrativos são fixadas unilateralmente pela Administração, fixando as condições em que se pretende contratar com o particular. Quando o licitante apresenta sua proposta, tem-se como aceitação expressa do que foi ofertado pela Administração.

---

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

f) natureza intuito personae - a condição pessoal do contratado, acurada em procedimento licitatório, é essencial na relação contratual Administração-particular. A subcontratação parcial, seja de obra, serviço, ou fornecimento, é permitida pela Lei nº 8.666/1993 desde que tal possibilidade e os limites desta estejam previstos no edital e no contrato.

g) presença de cláusulas exorbitantes – como por exemplo: exigência de garantia, alteração/rescisão unilateral, fiscalização, aplicação de penalidades, anulação e retomada do objeto.

h) mutabilidade - decorre do poder de alteração unilateral que possui a Administração e também de outras circunstâncias, como a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Como visto, a mutabilidade é uma característica inerente aos contratos celebrados pela Administração Pública, vez que detém a prerrogativa de promover unilateralmente as alterações contratuais visando ao atendimento do interesse público. Aí difere dos contratos privados, já que nestes prevalece a característica da imutabilidade de seus termos.

*Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>4</sup> leciona pela viabilidade de alterações unilaterais no contrato público, a partir de sua própria definição como contrato publicístico:*

[...]é um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas assujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado.

Nos contratos administrativos, portanto, é possível relativizar a regra da “pacta sunt servanda”, onde os contratantes devem irrestritamente obedecer ao disposto nas cláusulas acordadas, como acontece nos contratos de direito privado. Essa prerrogativa

---

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, pp. 569/570.

tem como único intuito o de permitir o atendimento do interesse público perseguido pela Administração.

O poder conferido à Administração de promover unilateralmente modificações nos contratos de direito público tem sede na Lei n.º 8.666/93, que dispõe sobre o regime jurídico dos contratos administrativos, senão vejamos:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado (...)."

Em harmonia com o dispositivo legal acima, o art. 65 da Lei de Licitações, contempla as hipóteses em que a modificação unilateral do contrato é juridicamente viável:

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.

É forçoso concluir que ocorrendo umas das hipóteses previstas nos incisos do art. 65 da Lei 8.666/93, a Administração poderá alterar o contrato de forma unilateral, ou seja, sem a anuência do particular contratado.

Pode ocorrer de a alteração pretendida depender da anuência do particular. Tal possibilidade encontra-se prevista no inciso II do art. 65 da Lei Geral de Licitações, senão vejamos:

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) (VETADO).~~

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 consequências 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. [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

Entretanto é bom atentar para o que dispõe o §1º do art. 65 da Lei 8.666/93 em função das obrigações do contratado. Vejamos:

§ 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.

Em sendo assim, alterações que se fizerem necessárias nos contratos administrativos podem decorrer das circunstâncias previstas na alínea “b” do inc. I do art. 65, acima transcrito, ou seja, em função de alterações quantitativas, e também de modificações nos projetos ou das especificações, adequando tecnicamente o contrato para consecução dos objetivos almejados pela Administração (art. 65, I, alínea “a”), de ordem, portanto, qualitativa.

Nas alterações que decorrem de modificações no projeto ou nas especificações, em virtude de situações imprevisíveis no ajuste original, entretanto imprescindível para a eficiente entrega do bem ou serviço contratado, acresce uma demanda nova no ajuste originário. O que pode ocorrer, por exemplo, com a alteração do projeto de uma obra, após perceber que o projeto inicial, apresentou um equívoco, impossível de ser detectado no momento da sua aprovação, e que se executado na forma proposta, não alcançaria sua finalidade, trazendo ainda risco para a segurança da obra. Está sempre associada ao melhor atendimento dos administrados e visa assegurar a qualidade do empreendimento.

Já a segunda espécie de modificação, quantitativa, altera-se somente a quantidade do produto ou serviço, já contemplado no vínculo inicial. Por exemplo, ao invés de adquirir 10 (dez) computadores, resolve-se adquirir 12 (doze), com as mesmas configurações da proposta vencedora no certame.

Importa destacar que a alteração contratual não deve configurar como regra geral na atuação administrativa, considerando que a Administração Pública deve planejar os seus contratos adequadamente, realizando estudos prévios consistentes, destacadamente no que se refere à elaboração de projetos básicos<sup>5</sup>. Por se tratarem de excepcionalidades à regra, as alterações contratuais deverão ser devidamente justificadas nos autos, conforme destaca Pereira Júnior<sup>6</sup>:

As modificações qualitativas ou quantitativas no objeto de um contrato público constituem excepcionalidade a ser cabalmente justificada diante de fatos supervenientes à contratação. A Lei nº

---

<sup>5</sup> Com esse mesmo entendimento, NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

<sup>6</sup> PEREIRA JR., Jessé Torres. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. 6. ed. São Paulo: Renovar, 2003, p. 653.

8.666/93 trouxe para a Administração o dever de somente iniciar a licitação depois de aprovar projeto básico, em caso de obras e serviços, e de bem definir a especificação completa do bem (...).

Logo, a necessidade de modificar projeto, especificações ou quantidade de material, a menos que seja imposta por fatos que venham a ocorrer durante a execução do contrato, será sempre insinuante de desleixo no cumprimento daquele dever.

Conforme já destacado na introdução deste trabalho, serão evidenciados os problemas constatados pelo Tribunal de Contas da União na fiscalização dos contratos de obras públicas e, excepcionalmente, de outros contratos em que se verificou a modulação dos efeitos de decisões do próprio TCU acerca de alterações acima do limite autorizado pela Lei n.º 8.666/93.

É preciso ressaltar que o Administrador Público não possui liberalidade plena para alterar os contratos a seu bel prazer, sem as discriminações e motivações necessárias. Já destacou-se acima que a Lei de Licitações, no mesmo dispositivo que autoriza a modificação unilateral da avença (art. 65), estabelece um limite percentual para os acréscimos e supressões.

Destarte, a Administração somente poderá alterar os contratos administrativos respeitando os limites impostos pela lei, e a alteração será legítima se devidamente motivada e se observados os limites de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, seja para acrescer ou reduzir e de 50% (cinquenta por cento) no caso de reforma de edifícios ou equipamentos.

Conforme afirma Carlos Ari Sundfeld<sup>7</sup>, *se possível fosse à Administração, pela via oblíqua do aditamento, contratar livremente obras, serviços ou compras que não tivessem sido objeto da licitação de que resultou o contrato, estaria aberto o caminho para, de modo grosseiro, costear-se a exigência constitucional de licitação.*

Percebe-se que a regra vigente é a de que as alterações, se necessárias, devem respeitar os limites impostos pela lei federal de licitações.

---

<sup>7</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Contratos Administrativos – Acréscimo de Obras e Serviços – Alteração. Revista Trimestral de Direito Público. vol. 2. p. 154/155.

## **2 Do caráter excepcional da extrapolação em caso de necessidade de alterações de ordem qualitativa**

Em que pese a imposição legal e a interpretação conferida pelo Tribunal de Contas da União nos seus julgados, a doutrina entende que pode haver a superação dos limites no caso de alterações de natureza qualitativa, já que visam atender situações imprevisíveis e muitas vezes inevitáveis. Como exemplo, destaca-se a lição de Caio Tácito<sup>8</sup>, *verbatim*:

As alterações qualitativas, precisamente porque são, de regra, imprevisíveis, senão mesmo inevitáveis, não têm limite preestabelecido, sujeitando-se a critérios de razoabilidade, de modo a não se desvirtuar a integridade do objeto do contrato. Daí por que as alterações qualitativas exigem motivação expressa e vinculação objetiva às causas determinantes, devidamente explicitadas.

As justificativas devem explicitar os motivos para as pontuais alterações, e estas devem demonstrar a preocupação de se manter a eficiência e a qualidade da obra, relacionados com readequações qualitativas e alcance final de um resultado mais eficiente, tanto em relação a durabilidade dos itens da estrutura física predial, quanto em relação a regularidade de procedimento segundo normas técnicas aplicáveis ao caso.

Insta registrar que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão n.º 2.352/2006<sup>9</sup>, entendeu que

(...) é praticamente impossível deixar de ocorrer adequações, adaptações e correções quando da realização do projeto executivo e mesmo na execução das obras. Mas estas devem se manter em limites razoáveis, gerando as consequências naturais de um projeto que tem por objetivo apenas traçar as linhas gerais do empreendimento. (...) Quase sempre, as alterações qualitativas são necessárias e imprescindíveis à realização do objeto e, conseqüentemente, à realização do interesse público primário, pois que este se confunde com aquele. As alterações

---

<sup>8</sup> TÁCITO, Caio. Contrato administrativo. Alteração quantitativa. Alteração qualitativa. Limites de valor. *in Boletim de Licitações e Contratos*. NDJ, n.3, p. 119, 1997.

<sup>9</sup> Plenário, rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça.

qualitativas podem derivar tanto de modificações de projeto ou de especificação do objeto quanto da necessidade de acréscimo ou supressão de obras, serviços ou materiais, decorrentes de situações de fato vislumbradas após a contratação. Conquanto não se modifique o objeto contratual, em natureza ou dimensão, é de ressaltar que a implementação de alterações qualitativas requer, em regra, mudanças no valor original do contrato. (grifo proposital)

Mesmo para aqueles que defendem não haver na Lei de Licitações limitação explícita para as alterações qualitativas, o que daria permissão para a realização de modificações em percentuais superiores aos fixados no § 1º do art. 65, reconhece-se que ditas alterações não devem ser excessivas, sob pena de violação ao princípio da proporcionalidade, devendo a análise ser realizada à luz de cada caso concreto<sup>10</sup>.

O professor Celso Antônio Bandeira de Mello leciona com bastante propriedade a respeito desse mesmo ponto da Lei de Licitações – alterações do contrato e seus limites – em sua obra clássica<sup>11</sup>:

Note-se que a vedação contida no § 2º do art. 65 da lei nº 8.666 – a de exceder os 25 ou 50% – está reportada tão somente à alteração unilateral a que se remete a letra “b” do Inciso I (“quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta lei”, os quais estão fixados no § 1º. Não diz respeito, pois, ao que está mencionado na letra “a” (“modificação do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos seus objetivos).

De fato, o § 2º do art. 65 (que declara inaceitáveis quaisquer acréscimos ou supressões excedentes dos limites fixados) se remete expressamente ao parágrafo anterior. Ora, neste, ou seja, no § 1º, está estabelecido que o contratado fica "obrigado a aceitar acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras" até 25% ou, no caso de reforma 50%. Portanto, ambos os parágrafos (1º e 2º)

---

<sup>10</sup> Nesse sentido, NIEBUHR, Joel de Menezes. ob. cit.

<sup>11</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 566-567.

estão reportados a “acréscimo ou diminuição”: expressões idênticas ou equivalentes às utilizadas na letra “b” do artigo 65, I (“acréscimo ou diminuição”, que é o que trata de alteração de quantitativos.

Demais disto, é também nesta letra "b" – *e unicamente nela* – que se faz referência a “nos limites permitidos por esta lei”, expressão que inexistente na letra “a” (que trata de “modificação do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos seus objetivos”). Esta inclusão dos limites em uma e exclusão em outra não pode ser desconsiderada.

Isto não significa, entretanto, total e ilimitada liberdade para a Administração modificar o projeto ou suas especificações, pena de burla ao instituto da licitação. Estas só se justificam perante circunstâncias específicas verificáveis em casos concretos, quando eventos supervenientes, fatores invulgares, anômalos, desconcertantes de sua previsão inicial vêm a tornar inalcançável o bom cumprimento do escopo que o animara, sua razão de ser, seu “sentido”, a menos que, para satisfatório atendimento do interesse público, se lhe promovam alterações.

O saudoso administrativista Diógenes Gasparini<sup>12</sup>, citando Celso Antônio Bandeira de Mello, ensinou que:

Não observam o limite de 25% as alterações qualitativas que o objeto do contrato pode sofrer. Alterações qualitativas são as decorrentes da modificação do projeto ou de suas especificações para melhor adequação técnica aos seus objetivos. Essa inteligência é retirada da leitura atenta das alíneas “a” e “b”, do inciso I do art. 65 da Lei federal das Licitações e Contratos da Administração Pública, que regulam alterações contratuais. Não obstante seja assim, só a modificação quantitativa prevista na alínea “b” está vinculada aos limites permitidos por essa lei, pois igual vinculação não foi estabelecida para

---

<sup>12</sup> GASPARINI, Diógenes apud BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 754-755.

as alterações qualitativas, reguladas na alínea “a”. Essa constatação permite afirmar que, se o legislador podia prescrever iguais limites para ambas as alterações, mas se só previu limite para as alterações quantitativas é porque não desejou a mesma restrição para as modificações qualitativas. Sendo assim, não pode o intérprete exigir observância aos referidos limites, indicados no § 1º desse artigo. Por outro lado, tratando-se de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos seus objetivos, é indubitável que submeter essa modificação a tais limites é o mesmo que promover a alteração sem satisfazer ao interesse público, agindo, portanto, ilegalmente. De sorte que, se a alteração do projeto for para a melhor adequação técnica de seus objetivos é irrelevante o percentual de gastos em relação ao valor inicial atualizado do contrato.

Também escapam desses limites as chamadas agravações ou sujeições imprevisíveis, ocorrentes durante a execução do contrato. Agravações ou sujeições são ocorrências materiais excepcionais e imprevisíveis que dificultam a execução do contrato, tal como a descoberta de um lençol freático insuspeitado, no exemplo de Celso Antônio Bandeira de Mello.

Conforme as doutrinas citadas, não pode haver óbice à superação de limite percentual de objeto e de valor, que a Lei estabelece para as alterações contratuais, em caso de comprovada necessidade técnica decorrente de fatores supervenientes na execução, não vislumbrados naturalmente, desconhecidos, ocultos ou impossíveis de saber de antemão, tudo a exigir atitude imediata da autoridade, que deve se valer da devida precaução a fim de considerar o esforço e as vastas somas de verbas despendidas na execução até o momento em que se constataram aqueles fatores isolados.

Em que pese esse importante entendimento doutrinário, o Tribunal de Contas da União, diante de diversos casos idênticos, mas tratados de forma distinta no âmbito do exercício da atividade fiscalizatória, procurou dirimir a controvérsia estabelecida, firmando entendimento de que as alterações unilaterais qualitativas estão sujeitas, como regra geral, aos mesmos limites percentuais eleitos pelo legislador para as alterações unilaterais quantitativas. Essa orientação foi consignada na Decisão TCU n.º 215/1999 – Plenário, exarada em Consulta formulada pelo ex-Ministro de Estado de Estado do

Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho.

Na mesma decisão, o Tribunal de Contas da União, ao verificar que o tema proposto não seria tão facilmente absorvido, diante de situações das mais variadas ocorridas nas execuções dos contratos, sejam de obras ou serviços, reconheceu a possibilidade de extrapolação dos limites nas alterações de ordem qualitativa, afastando a regra geral definida no *decisum* paradigma. Para tanto, estabeleceu pressupostos cumulativos a serem observados<sup>13</sup>, *verbis*:

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

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

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

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

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

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

---

<sup>13</sup> Decisão n. 215/1999 – Plenário.

O entendimento fixado pelo Tribunal de Contas da União embasou-se no fato de que caso não implementadas as alterações qualitativas não há a satisfação do interesse público que culminou na contratação efetivada pela Administração Pública. Ressalte-se, no entanto, que, segundo o entendimento do TCU, tais alterações devem ser excepcionálíssimas e só devem ser adotadas quando a rescisão do contrato e suas repercussões financeiras, seguida de nova licitação e contratação, significar sacrifício insuportável do interesse coletivo primário a ser atendido, pois, do contrário, poder-se-ia configurar afastamento da exigência constitucional do procedimento licitatório e da obediência ao princípio da isonomia.

A despeito desse entendimento jurisprudencial consolidado na Corte de Contas Federal, há julgados modulando o efeito da decisão paradigmática. No Acórdão 448/2011<sup>14</sup>, o TCU considerou válidos aditivos contratuais superiores aos limites estabelecidos na Lei 8.666/93, em caráter excepcional. O aditivo em questão ensejou acréscimo de, aproximadamente, 2.700% (dois mil e setecentos por cento) ao valor inicialmente contratado, o qual passou a prever que o LFB (*Laboratoire Français du Fractionnement et des Biotechnologies*) parte contratada no ajuste firmado com a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (HEMOBRÁS), encarregar-se-ia não só da transferência de tecnologia referente ao processo de produção de hemoderivados, mas também da própria execução dos serviços de fracionamento de plasma captado no Brasil. Importante mencionar que neste caso houve a desnaturação do objeto contratado, situação que se pretendia vedar com ultrapassagem do limite estabelecido na lei de licitações.

Ao analisar a matéria, o relator destacou que “embora a assinatura do aditivo 01/2010 não coadunasse com a decisão 215/1999-Plenário e, por conseguinte, tenha representado, a princípio, afronta ao art. 65, §1º, da Lei 8.666, de 21/6/1993, o resultado prático da realização de processo licitatório distinto possivelmente seria o mesmo, qual seja, a contratação do *Laboratoire Français du Fractionnement et des Biotechnologies*, uma vez que este laboratório foi o único a participar da concorrência internacional que precedeu o contrato 22/2007”.

---

<sup>14</sup> Acórdão n.º 448/2011-Plenário, TC-011.298/2010-3. Rel. Min. Aroldo Cedraz, 23.02.2011.

Em relação a essa possível inexistência de outras empresas interessadas, o relator destacou o fato de que o aditivo 01/2010, ao incumbir o LFB de executar o fracionamento de plasma sob o acompanhamento de técnicos da estatal contratante, ter possibilitado a imediata transferência de tecnologia relacionada ao processo de produção de hemoderivados, independentemente da conclusão das obras de construção da fábrica da Hemobrás, atrasada em decorrência da anulação de outras duas licitações. Acresceu ainda que:

“a contratação de outro laboratório que não o LFB resultaria em retrabalho para a Hemobrás, eis que seus técnicos, após a construção da fábrica, teriam de se adaptar a rotinas e fluxogramas distintos daqueles adotados até então, haja vista se diferenciarem, de laboratório para laboratório, muitos dos procedimentos afetos ao processo de fracionamento de plasma, inclusive com relação à coleta ao controle de qualidade”.

Assim, o Relator posicionou-se pela desnecessidade de apenar o signatário do termo aditivo 01/2010 do contrato 22/2007, o qual, em caráter excepcional, deveria ser considerado válido. Nos termos do voto, o Plenário manifestou sua anuência.

A depender do caso concreto, portanto, o próprio Tribunal de Contas da União vem relativizando a necessidade de observância dos requisitos elencados no Acórdão 215/1999, para fins de observância do limite de 25% para aditamentos, considerando a implementação de alterações qualitativas para a completa execução do contrato e o atendimento do interesse público primário.

Conforme entendimento do TCU acima, é de se destacar que as alterações qualitativas, que em geral são imprevisíveis e inevitáveis, não têm limite preestabelecido, sujeitando-se a critérios de razoabilidade, de modo a não se desvirtuar a integridade do objeto do contrato.

Questão que traz relevante repercussão na atuação cotidiana do gestor público: a dúvida sobre a possibilidade, ou não, de se compensar os valores decorrentes dos acréscimos com os da supressão, para fins de enquadramento final dos limites estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65. Percebe-se que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União se alinha ao entendimento quanto à vedação na compensação entre

valores decorrentes de acréscimos e decréscimos de itens ou parcelas diversas do contrato.

De se registrar que há decisões do próprio TCU conferindo efeitos prospectivos para observância do referido entendimento, tais como a orientação jurisprudencial explicitada no bojo dos Acórdãos 2819/2011, 2681/13 e 3105/13, no sentido de determinar que os limites de aditamento estabelecidos no art. 65, inciso II, §1º, da Lei 8.666/93 devem considerar a vedação da compensação entre acréscimos e supressões de serviços, nas futuras contratações.

Importante destacar o fato de que a Lei 8.666/93, em seu art. 65, não traz expressamente o método de cálculo dos limites de alterações contratuais tal qual expresse acima. A exigência de que o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devam 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 dispositivo legal, trata de interpretação da norma conferida pelo TCU.

Em que pese o posicionamento do TCU, o art. 113 da Lei Federal 8.666/93, nesse particular, confere ao Tribunal de Contas competente o controle das despesas decorrentes dos contratos regidos pela lei federal de licitações. Pode-se afirmar, portanto, a partir da exegese do referido dispositivo da Lei de Licitações, que pode haver posicionamentos divergentes entre os tribunais de contas da federação.

*Ad argumentadum*, a jurisprudência do TCU caminha no sentido da vedação da compensação entre acréscimos e supressões nos contratos celebrados pela Administração Pública Federal. Em contraposição ao referido entendimento, mister ressaltar que o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, no âmbito de sua atuação, já se posicionou de forma positiva quanto à tese da compensação entre acréscimos e supressões, de forma conjunta e não isolada.

Registre-se que em alguns processos de fiscalização já efetuados pelas Unidades Técnicas de Engenharia do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, já houve entendimento da referida Corte de Contas<sup>15</sup> pela regularidade de termos aditivos em

---

<sup>15</sup> Acórdão 3.607/11 - publicado no DOE em 21/11/2011.

que, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei 8.666/93, foi aceita a compensação entre acréscimos e supressões. Veja-se a seguinte passagem constante do parecer técnico de engenharia:

De acordo (...), fls. TCE 541/544, houve necessidade de Termo Aditivo de acréscimo, relativo a compensação de serviços, previstos não necessários (dedução) e não previstos e necessários (acrécimo), no decorrer da execução da obra. Tal compensação importou em um saldo positivo a favor da contratada no valor de R\$ 95.022,50 (noventa e cinco mil, vinte e dois reais e cinquenta centavos), de acordo com as planilhas de orçamento respectivas, fls. TCE 522/540, representando um percentual de 9,29%, estando dentro do limite permitido pela Lei 8.666/93. (Instrução Técnica Conclusiva nº 0574 2ªDFENG/11 - Processo nº 201000047001477)

Os acréscimos relativos a compensação de serviços no decorrer da execução da obra (importando em um saldo positivo a favor da contratada, representando um percentual de 9,29%) encontra-se em conformidade com os limites estabelecidos pela Lei 8.666/93. (Voto proferido no Acórdão nº 3.607/11- Processo nº 201000047001477) (grifo proposital)

Verifica-se que esta Corte de Contas, no exercício do controle externo dos atos do Poder Público estadual, já se posicionou no sentido de que *os acréscimos relativos a compensação de serviços no decorrer da execução da obra (...) encontra-se em conformidade com os limites estabelecidos pela Lei 8.666/93*<sup>16</sup>.

Merece destaque, também, o julgamento proferido no Processo TCE 201100047000564, que trata do Relatório de Inspeção 006/11-2ªDFENG, realizado em obra da Agência Goiana de Transportes e Obras Públicas - AGETOP, de Reforma e Ampliação do C.E. Pedro Ludovico Teixeira, em Caçu-GO, onde o Relator, Conselheiro Celmar Rech, arquivou os autos por meio de despacho singular com o entendimento de que as inconsistências inicialmente encontradas pelo Corpo Técnico durante a inspeção foram devidamente justificadas e sanadas pela entidade jurisdicionada.

---

<sup>16</sup> TCE-GO. Instrução Técnica Conclusiva nº 0574 2ªDFENG/11 - Processo nº 201000047001477

Na Instrução Técnica, elaborada pelo Serviço de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – Edificações, ficou consignado que a interpretação referente aos cálculos dos limites de alterações previstos no art. 65 da Lei 8.666/93 para o caso em análise devia ser aquela consubstanciada no Acórdão 3.607/11 do TCE-GO, ou seja, permitindo-se a compensação entre o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos.

Interessante também destacar trechos de um trabalho do Procurador Federal Luis Gustavo Montezuma Herbster<sup>17</sup>, afirmando sobre a possibilidade de se realizar a compensação entre acréscimos e reduções de um mesmo item, parcela ou etapa do contrato, veja-se:

(...) é possível falar em compensação entre acréscimos e supressões dentro de um mesmo item ou parcela, uma vez que, em última análise, tal mudança não configura efetivamente em compensação entre acréscimo(s) e supressão(ões), mas sim um ou outro, a depender se o saldo da mudança seja positivo ou negativo. Para melhor ilustrar, peguemos o seguinte exemplo: em um dado contrato de vigilância presencial a Administração contratou inicialmente 40 postos de vigilância de 44 horas. Em razão da reinstalação de uma unidade administrativa, houve a necessidade da supressão de 4 postos de 44 horas, em razão da desativação de um prédio, e a contratação de 11 postos da mesma natureza, diante da demanda do novo imóvel. Diante deste cenário, a pretexto de dar aplicação à jurisprudência do TCU que veda a compensação entre acréscimos e supressões, não há que se falar em reconhecimento cumulativo de uma supressão de 4 postos (10%) e de um acréscimo de 11 postos (27,5%). Estamos diante, na verdade, de um acréscimo de 7 postos, o que equivale a uma majoração de 17,5% do valor deste item do contrato.

---

17 HERBSTER, Luís Gustavo Montezuma. Contornos jurídicos e aspectos práticos dos acréscimos e supressões nos contratos administrativos (art. 65, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/93). **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3674, 23 jul. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25000>>. Acesso em: 04/01/2017.

Conforme ilustra o Procurador Federal, é possível a compensação entre acréscimos e supressões, desde que tal medida não acarrete a descaracterização do objeto contratual.

Importante anotar que o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, muito embora tenha se posicionado pela possibilidade de se realizar a compensação entre acréscimos e supressões, para fins de aferição dos limites de alterações contratuais, recentemente decidiu, por meio do Acórdão 995/2014, de 02 de abril de 2014, da Primeira Câmara, pela expedição de recomendação no sentido de que o representante legal da AGETOP:

(...) passe a considerar, em contratações, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei 8.666/1993, as reduções ou supressões de quantitativos 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 dispositivo legal.

Recentemente, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás firmou entendimento em Resolução Normativa<sup>18</sup>, a partir de uma consulta formulada pela Agência Goiana de Transportes e Obras Públicas – AGETOP, pela vedação, nos aditivos contratuais, da fórmula de cálculo que se utiliza da compensação entre supressões e acréscimos de parcelas distintas dos contratos. A Resolução Normativa 006/2015, foi editada nos seguintes termos:

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, no uso de suas atribuições legais e regimentais, pelos membros que integram o Tribunal Pleno,

Considerando o disposto no artigo 65, da Lei n.º 8.666/93, que estabelece percentual limite para os acréscimo e supressões em contratos administrativos;

---

<sup>18</sup> TCE-GO. Resolução Normativa n.º 006/2015, publicada no DEC de 03/11/2015.

Considerando a inexistência de disposição legal expressa que veda a compensação entre supressões e acréscimos;

Considerando a orientação jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, explicitada no bojo dos Acórdãos n.º 2819/2011, 2681/13 e 3105/13, no sentido de determinar que os limites de aditamento estabelecidos no art. 65, inciso II, §1º, da Lei n.º 8.666/93 devem considerar a vedação da compensação entre acréscimos e supressões de serviços, nas futuras contratações;

Considerando a conveniência de adotar, no âmbito do Estado de Goiás, interpretação legal no mesmo sentido, com vistas à economicidade das contratações públicas;

#### R E S O L V E

Art. 1º. No âmbito do Estado de Goiás, fica vedada, nos aditivos contratuais, a compensação entre supressões e acréscimos, devendo ocorrer o cálculo de cada um desses conjuntos sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um deles individualmente os limites previstos no artigo 65, da Lei Federal n.º 8.666/93.

Art. 2º. O disposto no artigo 1º aplica-se aos contratos firmados a partir da publicação desta Resolução.

Art. 3º. Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Percebe-se que a referida Resolução partiu das premissas decisórias definidas pelo Tribunal de Contas da União, inclusive no que tange ao efeito *ex nunc*, ou seja, com vigência a partir da pacificação do entendimento acerca da controvérsia, de modo a não alcançar as contratações firmadas anteriormente, em respeito ao princípio da segurança jurídica.

### **3 Dos limites jurisdicionais dos Tribunais de Contas**

A atuação do Tribunal de Contas dá-se a depender do ente federativo que dispôs do recurso público. Em se tratando de utilização de recursos federais, compete ao Tribunal de Contas da União o controle da despesa proveniente destes recursos. Caso a despesa seja realizada com recursos próprios estaduais, a competência é do Tribunal de Contas do Estado respectivo. Se for o município que dispor do recurso público, desde que próprio, cabe ao Tribunal de Contas dos Municípios onde houver, caso inexistente, compete também ao Tribunal de Contas do Estado onde o ente municipal estiver localizado.

Remanesçam apenas dois tribunais de contas do município, que já existiam antes mesmo da promulgação da Constituição da República de 1988, o do município de São Paulo e o do município do Rio de Janeiro, sendo que a estes cabem a fiscalização dos gastos públicos das referidas capitais. Importante destacar também que há Estados que possuem na sua organização tribunais de contas dos municípios, incumbidos de fiscalizar as contas dos entes municipais, sendo eles: Pará, Goiás, Bahia e Ceará.

O Distrito Federal possui um Tribunal de Contas que atende à sua especificidade que, embora similar aos tribunais de contas dos estados, não tem municípios sob sua jurisdição.

É preciso ressaltar que os entendimentos lançados nas decisões do Tribunal de Contas da União não vinculam quem não está submetido à sua fiscalização, vale dizer, somente quem se utiliza de recursos federais tem o dever de observar suas decisões relativas ao controle externo, ao passo que para os demais entes da federação, desde que não utilize de verbas federais, resta somente se valer de tais posicionamentos como orientação para seus atos.

Veja o que dispõe o art. 113, da Lei Federal 8.666/93, *verbis*:

Art. 113. **O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente**, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto. (grifo proposital)

Nesse particular, importante destacar a posição diferenciada que os Tribunais de Contas ocupam na Administração Pública brasileira. Como exemplo, o Tribunal de Contas da União, que é órgão auxiliar do Poder Legislativo, como indicado no art. 71, *caput*, da CF/88, não se diferenciando, neste particular, das Cortes de Contas Estaduais e Municipais, desempenha típica atribuição jurisdicional-administrativa específica, dentre outras, de fiscalização da execução orçamentária e de verificação da aplicação dos recursos públicos e legalidade dos contratos administrativos.

Neste contexto, é salutar a apreciação da questão da atuação do Tribunal de Contas da União, como órgão fiscalizador dos atos do Poder Público federal, bem como nos casos de convênio com o repasse de recursos da União aos Estados e aos Municípios, defendendo a exata demarcação da competência daquele Tribunal, na linha de orientação prevista no art. 71, inciso VI, da CF/88, a fim de se evitar a ocorrência de superposição de decisões, considerando o fato de que o Tribunal de Contas da União não é órgão de sobreposição muito menos revisor das decisões dos demais tribunais de contas da federação brasileira.

Órgão de convergência ou de superposição não pertence a nenhuma jurisdição especial, por exemplo, trabalhista (CF, art. 111), eleitoral (CF, art. 118), militar (CF, art. 122) ou de controle externo (CF, artigos 70 a 75). Órgãos de convergência ou de superposição, segundo a doutrina, são aqueles que não pertencem a nenhuma justiça e suas decisões se sobrepõem às decisões proferidas pelos órgãos inferiores, como o são o STJ e o STF. As decisões do Tribunal de Contas da União e as decisões de outro Tribunal de Contas da federação brasileira têm a mesma força normativa e de definitividade quanto à decisão de mérito no âmbito de sua jurisdição e competência.

O Tribunal de Contas da União, embora tenha jurisdição em todo território nacional, situa-se no mesmo plano dos Tribunais de Contas dos Estados e suas decisões não vinculam e nem obrigam as demais Cortes de Contas brasileiras. Servem, por óbvio, de orientação, de doutrina, de jurisprudência, como também as decisões do egrégio Tribunal de Contas do Estado de Goiás, v.g., poderão servir de orientação, de doutrina e de jurisprudência para a Corte de Contas Federal e demais Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios e de Município.

Nesse sentido, é importante frisar que não é possível, sob pena de insegurança jurídica, que o mesmo órgão ou ente público jurisdicionado preste contas, na concepção ampla do termo, a duas Cortes de Contas distintas, quando uma não é revisora da outra. Em arremate, salutar a observação de que no âmbito dos Tribunais de Contas não existe a figura da instância superior, sendo que os recursos interpostos em face de suas decisões são decididos pela própria Corte de Contas. Apenas ao Judiciário é dado o poder de revisão das decisões das Cortes de Contas, em função do princípio da inafastabilidade da jurisdição, entretanto, somente quando eivadas de ilegalidades, uma vez que o mérito destas é intangível.

Muito embora essa seja a regra, é importante para os jurisdicionados que haja uma linha de coerência entre as decisões adotadas por diferentes cortes de contas, a fim de que seja observado o princípio da isonomia. Para tanto, devem os tribunais de contas facilitar a pesquisa e a consulta de suas decisões, criar links de busca para acesso à jurisprudência e súmulas, bem como de outros instrumentos legais, a fim de que as decisões, em especial naquelas matérias que demandam fortes discussões acerca da aplicabilidade e da interpretação da lei, sejam uniformizadas para garantir a segurança nas relações jurídicas entre Poder Público e particulares que contratam com a Administração Pública, primando, portanto, para a justa aplicação do direito e a segurança das relações jurídicas.

## **Conclusão**

Como visto, o contrato administrativo é o meio hábil para que a Administração atinja os objetivos de interesse público, nas condições por ela mesma estabelecidas. E como todo contrato, seja de origem privada ou pública, está sujeito a modificações que tendem a alterar tanto o modo da execução quanto seu próprio objeto ou parcelas deste. Mas mesmo propenso a alterações, deve ele se sujeitar aos limites impostos pela Lei de Licitações.

Viu-se ainda que tais alterações, necessariamente, devem incidir na qualidade e/ou na quantidade do objeto, e serão sempre passíveis da devida formalização, obedecendo as previsões legais e editalícias. Caso o gestor não adote as modificações necessárias para atingir, satisfatoriamente, o fim pretendido e obter um melhor resultado, dentro dos limites legais, conforme o entendimento jurisprudencial

dominante, caberá responsabilização, em razão da sua omissão ou negligência, uma vez que sua missão é gerir a coisa pública da maneira mais econômica e eficiente possível, obedecendo aos parâmetros legais para tanto.

Imperioso notar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, no exercício da fiscalização de contratos de obras públicas e outros poucos de natureza diversa, é firme no sentido de que é vedada a compensação de acréscimos e supressões de itens ou parcelas diversas do ajuste, mas em determinadas e excepcionais situações convalida a irregularidade e posterga seus efeitos, partindo de um marco decisório definido pela própria Corte.

Já o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, em alguns julgados, decidiu diversamente, pela excepcional possibilidade de realizar o método de cálculo da compensação entre acréscimos e supressões, entretanto não consolidado na sua jurisprudência. Acontece que, conforme ressaltado neste trabalho, houve uma mudança de entendimento da Corte de Contas Estadual, materializada na Resolução Normativa TCE 006/2015, vedando a compensação.

Essa definição do Tribunal de Contas Estadual parece salutar, entretanto, a forma eleita não se mostra a mais adequada. Isso porque, na forma de Resolução, como ato normativo secundário, tende a engessar a máquina pública e assim causar paralisações e interrupções dos contratos e das obras ou serviços deles decorrentes. O posicionamento do Tribunal de Contas da União mostra-se mais adequado, pois analisa as especificidades de cada caso concreto relacionadas com as alterações contratuais. É importante perceber que as situações que ocorrem na execução dos contratos são das mais adversas possíveis, além de serem imprevisíveis e inevitáveis.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A administração pública sob a perspectiva do controle externo. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; MENDES, André Luiz. Novos procedimentos adotados no âmbito do controle externo previsto nos arts.70 e 71 da CF, notadamente na área de obras públicas. In: Anais do VII Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas. Brasília: TCU – SECOB, 2002, p.27-50.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de licitações e contratos administrativos. 6. ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte : Fórum, 2015.

GASPARINI, Diógenes apud BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2008.

HERBSTER, Luís Gustavo Montezuma. Contornos jurídicos e aspectos práticos dos acréscimos e supressões nos contratos administrativos (art. 65, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/93). **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3674, 23 jul. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25000>>. Acesso em: 04/01/2017.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PEREIRA JR., Jessé Torres. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. 6. ed. São Paulo: Renovar, 2003.

SANTANA, Jair Eduardo. Gestão e fiscalização de contratos administrativos. 1 ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SUNDFELD, Carlos Ari. Contratos Administrativos – Acréscimo de Obras e Serviços – Alteração. Revista Trimestral de Direito Público. vol. 2.

TÁCITO, Caio. Contrato administrativo. Alteração quantitativa. Alteração qualitativa. Limites de valor. *in Boletim de Licitações e Contratos*. NDJ, n.3.