



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Pará

ORIENTAÇÃO JURÍDICA Nº 001/2024 – AJSEADM

PROCESSO: TJPA-PRO-2024/01911

UNIDADE INTERESSADA: TODAS AS UNIDADES ADMINISTRATIVAS QUE ATUAM NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

ASSUNTO JURÍDICO: ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. ALTERAÇÃO CONTRATUAL.

1. **Orientação Jurídica nº. 001/2024**, elaborada nos termos da regulamentação prevista na Portaria nº 013/2023 - SA, de 9 de novembro de 2023, da Secretaria de Administração do Tribunal de Justiça do Estado do Pará;
2. **Considerações gerais** acerca das alterações contratuais;
3. Base de cálculo a ser considerada para a alteração contratual, conforme a **forma de adjudicação**;
4. Base de cálculo a ser considerada para a alteração de contratos de natureza continuada, **conforme a vigência atualizada** do contrato;
5. Possibilidade excepcional para o **acréscimo qualitativo acima do limite legal**;
6. Do **não reestabelecimento** do limite de alteração contratual, **nas renovações contratuais**.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Orientação Jurídica exarada pela Assessoria Jurídica da Secretaria de Administração - AJSEADM, para informar as unidades administrativas que atuam nas contratações públicas quanto ao entendimento jurídico firmado sobre alguns aspectos das alterações contratuais fundamentadas na Lei nº. 8.666, de 1993.
2. A motivação para a elaboração desta orientação é a reincidente submissão de consulta formal e informal, a esta AJSEADM, sobre o tema tratado.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Pará

II. PRELIMINARES

II.1. PREVISÃO NORMATIVA PARA A EMISSÃO DE ORIENTAÇÃO JURÍDICA PELA AJSEADM

3. A Portaria nº 013/2023-SA regulamentou o procedimento para a emissão de Orientação Jurídica pela Assessoria Jurídica da Secretaria de Administração desta Corte, conforme previsões dos artigos 8º e 9º:

Art. 8º A unidade de assessoramento jurídico emitirá:

(...)

III - **orientação jurídica**: documentos exarados pela assessoria jurídica, com o fito de informar a outros setores sobre assuntos jurídicos;

(...)

§2º As orientações jurídicas, previstas no inciso III, terão **numeração sequencial e exclusiva**, reiniciada a cada ano.

(...)

Art. 9º Todas as manifestações, à exceção dos despachos, deverão ser **acolhidas pela autoridade competente da Secretaria de Administração**.

4. Nesse sentido, avalia-se que o inciso III e §2º do artigo 8º do normativo serão considerados na elaboração deste documento, que ao final será remetido ao acolhimento da autoridade competente da Secretaria de Administração.

II.2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DA ORIENTAÇÃO JURÍDICA

5. A finalidade desta manifestação se limita à apresentação das orientações para demandas relacionadas aos aspectos dos acréscimos e supressões nas contratações celebradas por esta Corte de Justiça.

6. As unidades administrativas que atuam nas contratações públicas deverão observar esta manifestação jurídica no que tange às orientações sobre os temas tratados, podendo ser anexada à instrução processual, caso oportuna sua utilização para eventuais decisões em que não seja obrigatória a emissão prévia de Parecer Jurídico, observando-se o artigo 6º, §1º da Portaria nº. 013/2023 – SA.

7. As consultas jurídicas submetidas à AJSEADM, cujos temas tenham sido analisados satisfatoriamente nesta manifestação, serão devolvidas à unidade consulente, mediante despacho, com a referência à Orientação Jurídica correspondente e ao seu local de acesso. Caso remanesçam dúvidas, além do procedimento anteriormente informado, a Assessoria analisará exclusivamente os pontos indicados pela unidade consulente.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Pará

8. Ressalta-se que a emissão e o acolhimento desta Orientação Jurídica **não dispensam a análise individualizada**, por esta Assessoria Jurídica, das formalizações de termos aditivos para as alterações contratuais propostas.

III. ANÁLISE JURÍDICA

III.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

9. Como regra, os contratos administrativos devem ser cumpridos na forma inicialmente pactuada. Contudo, as alterações, de forma unilateral ou por acordo das partes, são vistas como exceção à regra da imutabilidade, e encontram amparo no art. 65, da Lei no 8.666/93.

10. Em sendo assim, **as alterações unilaterais devem ser devidamente justificadas, observando-se a superveniência dos motivos respectivos**. Os acréscimos ou as supressões, nos casos permitidos, devem respeitar o limite de até 25% do valor inicial atualizado do contrato, ou de até 50%, para acréscimos, quando se tratar de reforma de edifício ou de equipamento. Esse limite só poderá ser excedido, quando se tratar de supressão, desde que haja acordo entre as partes.

11. Com efeito, é outorgado à Administração Pública alterar unilateralmente o contrato, sob o aspecto qualitativo ou quantitativo, o que se dará, respectivamente, quando "*houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos*", e quando "*necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto*".

12. Quanto ao cálculo percentual para atendimento dos limites definidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666, de 1993, transcreve-se o entendimento do Tribunal de Contas da União, sedimentado no Anexo X, item 2.1., da IN nº 05, de 2017, da SEGES/MPDG:

(Acórdão 2554/2017-Plenário)

Como regra geral, para atendimento dos limites definidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, os acréscimos ou supressões nos montantes dos contratos firmados pelos órgãos e entidades da Administração Pública devem ser considerados de forma isolada, sendo calculados sobre o valor original do contrato, vedada a compensação entre acréscimos e supressões.

(Acórdão 1.498/2015-Plenário)

O entendimento desta Unidade Técnica, conjuntamente, com a jurisprudência majoritária desta Corte de Contas, exemplificada nos Acórdãos 2206/2006-TCU-Plenário, 872/2008-TCU-Plenário, 1080/2008-TCU-Plenário, 1981/2009-TCU-Plenário 137/2013-TCU-Plenário, den-



Poder Judiciário Tribunal de Justiça do Estado do Pará

tre outros, é de que reduções ou supressões de quantitativos 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 da Lei 8.666/1993.

(Acórdão 2064/2014-Plenário)

Os percentuais de supressão e de acréscimo contratual devem ser calculados sobre o valor original do contrato e cotejados individualmente com os limites estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

(item 2.1 do Anexo X da IN SEGES/MP nº 05/2017)

2.1. Nas alterações contratuais unilaterais, devem ser observados os limites legais para os acréscimos e supressões, e nas alterações consensuais, os limites para os acréscimos, utilizando-se, em qualquer caso, o valor inicial atualizado do contrato.

13. Desta forma, notadamente, o cálculo percentual deve dar-se sobre o valor original do contrato (reajustado ou revisado), estando vedada, para itens distintos, a compensação entre acréscimos e supressões.

III.2. BASE DE CÁLCULO A SER CONSIDERADA PARA A ALTERAÇÃO CONTRATUAL, CONFORME A FORMA DE ADJUDICAÇÃO

14. Quanto à base a ser considerada para a alteração contratual, considerando a forma de adjudicação, esta Assessoria, s.m.j., tem se alinhado ao entendimento de que os limites das alterações contratuais devam ser calculados de acordo com o parâmetro de julgamento adotado pelo certame licitatório.

15. Isto quer dizer que, quando tratar-se de um contrato advindo de uma licitação cuja adjudicação se deu por itens, a base de cálculo para a aplicação do limite percentual deverá ser o item, por outro lado, se a adjudicação se deu por valor global, a base de cálculo será o valor total do contrato.

16. Assim entendem, por exemplo, Joel Meneses Niebuhr e Ronny Charles, conforme se apresenta, respectivamente:

(NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e contrato administrativo. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 888)

(...) se o julgamento é pelo preço global, então os limites das alterações contratuais devem ser calculados sobre o preço global e não em razão dos preços unitários. Continuando com o exemplo do contrato



Poder Judiciário Tribunal de Justiça do Estado do Pará

para a construção do prédio. O edital de licitação pública que antecedeu o contrato previu a utilização de dez mil tijolos, mil sacas de cimento e vários outros insumos e serviços, que somados ao Benefício de Despesas Indiretas (BDI), traduzem o preço final. À Administração Pública é permitido realizar acréscimo que dobre a quantidade de sacas de cimento, desde que o montante não importe majoração do valor global do contrato superior aos limites enfeixados nos parágrafos 1º e 2º do art. 65 da Lei n.º 8.666/93.

(Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações públicas comentadas - 8. ed. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2017. p. 687)

(...) não parece cabível restringir o percentual e acréscimo ao quantitativo do item. Primeiro porque a Lei é clara ao vincular o percentual de alteração ao valor do contrato; em segundo, porque seria temerosa tal medida, por ser plenamente justificável uma situação em que determinado item da planilha de custos necessite de um acréscimo maior que os demais e que tal aumento extrapole o patamar de 25% de sua previsão inicial".

17. O TCE-SC firmou o seguinte posicionamento sobre o tema:

Os percentuais de 25% (obras novas) e 50% (reformas) serão analisados para o valor contratual, e não em cada um dos itens da planilha orçamentária, pois se assim fosse haveria um engessamento total de eventuais alterações, não raras necessárias, em um ou mais itens, muitas vezes insignificantes que apenas um quantitativo que fosse alterado (de 1 para 2 itens) já significaria um acréscimo de 100%, obviamente que seria inviável tal procedimento na prática. Ressalta-se que, normalmente, uma obra é contratada por preço global e não por item.

18. Com efeito, deve ser considerada a soma dos acréscimos contratuais decorrentes de alterações realizadas anteriormente, ainda que sejam de naturezas distintas (qualitativas e quantitativas), evitando-se, assim, que seja superado o limite percentual do valor inicial atualizado do contrato.

19. Por fim, **registra-se como exceção à regra do raciocínio da alteração** conforme o critério de julgamento, os contratos que envolvam **serviços terceirizados e os que possuam previsão de orçamento para compras contingenciais**.

20. Nestes casos, o limite percentual será contabilizado separadamente, sobre a mão de obra, sobre as diárias, sobre as horas extras, sobre os serviços e sobre o valor contingenciado.



Poder Judiciário Tribunal de Justiça do Estado do Pará

III.3. BASE DE CÁLCULO A SER CONSIDERADA PARA A ALTERAÇÃO DE CONTRATOS DE NATUREZA CONTINUADA, CONFORME A VIGÊNCIA ATUALIZADA DO CONTRATO

21. Em relação à base de cálculo a ser considerada para a alteração de contratos de natureza continuada, considerando a vigência atualizada do instrumento, apresenta-se o que dispõe o §1º do art. 65 da Lei 8.666/93:

Art. 65. (...)

§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

22. De acordo com Joel de Menezes NIEBUHR, a expressão “valor inicial atualizado do contrato” pode ser compreendida nos seguintes termos:

(NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 964-965)

Trocando em miúdos, o valor inicial atualizado do contrato a que se refere o §1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 diz respeito ao valor inicial acrescido dos montantes incorporados a ele em razão de reajuste ou de revisão do contrato, excluindo os valores incorporados a ele por força de anteriores alterações contratuais que tenham afetado o seu objeto. Deve-se levar em conta as majorações do valor do contrato que não tenham relação com o objeto, mas que tenham decorrido apenas do direito ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

23. Considerando, então, um contrato de natureza continuada com vigência atual de 24 (vinte e quatro) meses, o valor inicial atualizado corresponderá ao *quantum* equivalente a mesma duração do instrumento (24 meses), sendo esta, a nosso ver, a que se adotará como base de cálculo para acréscimos e supressões.

24. Contudo, caso este instrumento, cuja vigência iniciou em 24 (vinte e quatro) meses, seja renovado por 12 (doze) meses ou outro período diverso, a base de cálculo para alterações será o novo período e não mais o inicial, mantendo-se somente os valores acrescidos por força de reajuste ou de revisão do contrato, excluindo-se eventuais alterações anteriores (acréscimos e supressões).

25. Isto não quer dizer que os acréscimos e supressões anteriores serão excluídos para fins de controle do limite legal das alterações, que deverão ser devidamente observados em cada caso.



Poder Judiciário Tribunal de Justiça do Estado do Pará

III.4. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL PARA O ACRÉSCIMO QUALITATIVO ACIMA DO LIMITE LEGAL

26. Em que pese a possibilidade da Administração em realizar alterações qualitativas nos contratos, isso não significa, entretanto, total e ilimitada liberdade para a modificação do projeto ou suas especificações.

27. Nas alterações unilaterais *qualitativas*, consubstanciadas no art. 65, I, a, da Lei 8.666/93, não há referência expressa a esses limites, pois os contratos podem ser alterados "*quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos*".

28. Entretanto, à luz do posicionamento externado pelo Tribunal de Contas da União sobre a matéria, por meio da paradigmática Decisão nº 215/99 – Plenário, **como regra**, as alterações qualitativas, assim como as quantitativas, também se sujeitam aos limites percentuais do §1º do art. 65 da lei nº 8.666/93, de modo que tais limites apenas poderão ser superados em situações **excepcionais** e, ainda, mediante o atendimento de uma plêiade de requisitos no caso concreto, observa-se:

Decisão:

(...)

8.1 (...) responder à Consulta, nos seguintes termos:

a) tanto as alterações contratuais quantitativas — que modificam a dimensão do objeto — quanto as unilaterais qualitativas — que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, está sujeito aos limites preestabelecidos nos §1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

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;



Poder Judiciário Tribunal de Justiça do Estado do Pará

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 consequências 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. (TCU. Decisão nº 215/99, Plenário. Rel. Min. Adhemar Ghisi. Revisor Min. Adylson Motta. DOU, 21 maio 1999)

29. Desta forma, avalia-se que é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no artigo 65 da Lei nº. 8.666, de 1993, nas hipóteses de **alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços**, desde que observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, e desde que satisfeitos cumulativamente os pressupostos da paradigmática Decisão nº 215/99 – Plenário, do Tribunal de Contas da União.

III.5. DO NÃO REESTABELECIMENTO DO LIMITE DE ALTERAÇÃO CONTRATUAL, NAS RENOVAÇÕES CONTRATUAIS

30. Nas renovações contratuais, serão considerados, para fins de observância ao limite legal, todos os acréscimos e supressões anteriores formalizados.
31. Nesse toar, aliás, é o que discorre Gabriela Verona PÉRCIO:

(PÉRCIO, Gabriela Verona. Contratos Administrativos Manual para Gestores e Fiscais. Curitiba: Juruá, 2015. p. 156.)
O contrato, tal como licitado, possui um valor inicial que é mantido por ocasião da prorrogação, com as devidas atualizações. A prerrogativa do acréscimo contratual pode ser exercida dentro do limite de 25% durante a primeira vigência ou ao longo da duração postergada. Se exercida integralmente no primeiro período – crescendo-se desde logo 25% sobre o valor inicial atualizado -, não caberá mais falar em acréscimo contratual, mesmo que a vigência venha a ser prorrogada. **Não há, portanto, possibilidade de, a cada prorrogação, efetuar acréscimos de 25%.** Com efeito, o exercício da prerrogativa legal esgota-se no momento em que o limite percentual é atingido. Além do



**Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Pará**

mais, trata-se de um contrato por prazo, cujo objeto inicialmente licitado tem em vista o período inicial de vigência, em regra de 12 meses. Assim, é necessário preservar o objeto inicialmente contratado, de modo que, ao final do contrato, não resulte em quantitativos ou valores muito superiores.

(sem grifos no original).

32. Pelo exposto, alinha-se esta Assessoria ao não reestabelecimento, a cada renovação, dos limites de acréscimo e supressão previstos na Lei nº. 8.666, de 1993.

IV. CONCLUSÃO

33. Feitas as considerações, submete-se o posicionamento desta Assessoria Jurídica à autoridade competente da Secretaria de Administração e, no caso de acolhimento, recomenda-se que a Orientação Jurídica nº. 001/2024 – AJSEADM seja adotada como diretriz da Secretaria de Administração para os temas tratados.

Belém, 02 de maio de 2024.

ADRIANA HELOISA DE MENEZES PINHEIRO

Assessora Jurídica

BRUNA HELENA MONTEIRO NUNES

Assessora Jurídica

**ANDREZA DE LOURDES OLIVEIRA
CASSIANO**

Assessora Jurídica

GILIANE REGINA NASCIMENTO ASSUNÇÃO

Assessora Jurídica

AUREA GABRIELLE LOPES PAES

Assessora Jurídica

**MARCIA CRISTINA DE VASCONCELLOS
ARAÚJO**

Assessora Jurídica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

À Assessoria Jurídica,

Trata-se da Orientação Jurídica nº. 001/2024 – AJSEADM, exarada pela Assessoria Jurídica da Secretaria de Administração, para informar as unidades administrativas que atuam nas contratações públicas quanto ao entendimento jurídico firmado sobre determinados aspectos relacionados às alterações contratuais fundamentadas na Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993.

A motivação para a elaboração da Orientação Jurídica é a reincidente submissão de consulta jurídica formal e informal à Assessoria Jurídica, sobre a temática sumramencionada.

Pelo exposto, nos termos do artigo 9º da Portaria nº 013/2023 – SA, **acolho integralmente** a Orientação Jurídica nº. 001/2024 – AJSEADM, para adotá-la como diretriz desta Secretaria de Administração no que refere às demandas de alterações contratuais fundamentadas na Lei nº. 8.666, de 1993.

Encaminhem-se os autos para a disponibilização no sítio eletrônico da Assessoria Jurídica da Secretaria de Administração.

Belém, 02 de maio de 2024.

VICENTE DE PAULA BARBOSA MARQUES JUNIOR
SECRETARIO DE ADMINISTRACAO

<i>Classif.</i> <i>documental</i>	00.01.01.01
--------------------------------------	-------------