

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202111129001998

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1677/2021 - GAB

EMENTA: 1. CONSULTA. 2. CÁLCULO DOS LIMITES ESTABELECIDOS PELO §1º DO ART. 65 DA LEI Nº 8.666/1993. 3. RECENTE REVISÃO DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 50, DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, AMPARADA PELA EVOLUÇÃO DO ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO E JURISPRUDENCIAL SOBRE A MATÉRIA. 4. REGRA GERAL: VEDAÇÃO À COMPENSAÇÃO ENTRE PERCENTUAIS DE ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES. 5. EXCEÇÃO: NO ÂMBITO DO MESMO ITEM DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA, O RESTABELECIMENTO PARCIAL OU TOTAL DE QUANTITATIVO ANTERIORMENTE SUPRIMIDO NÃO REPRESENTA COMPENSAÇÃO VEDADA. 6. CONCLUSÃO: POSSIBILIDADE JURÍDICA, EM TESE, DE RESTABELECIMENTO DO QUANTITATIVO NESSA CONJUNTURA ESPECÍFICA, SEGUNDO AS CONDICIONANTES ASSINALADAS, BEM COMO DE REALIZAÇÃO DE ADITAMENTOS PARA NOVOS ACRÉSCIMOS OU SUPRESSÕES, OBSERVADOS OS LIMITES LEGAIS PARA ALTERAÇÕES DO OBJETO EM RELAÇÃO AO VALOR INICIAL ATUALIZADO DO CONTRATO. 7. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Na esteira do Ofício nº 717/2021 – GOIASPREV (000019522522), a Gerência de Gestão, Desenvolvimento de Pessoas e Folha de Pagamento de Inativos e Pensionistas da Goiás Previdência, através do Despacho nº 422/2021 - GGESP- 11693 (000023165001), questiona a base de cálculo sobre a qual há de incidir o limite de acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) previsto pelo §1º do art. 65 da Lei nacional nº 8.666/1993, se sobre o quantitativo de 40 (quarenta) postos de trabalho originariamente avençados no Contrato nº 02/2020 (000012447066 – processo nº 201911129006854), ou se sobre a quantidade resultante das alterações que se sucederam durante a prestação dos serviços de mão-de-obra terceirizada de apoio administrativo, técnico e operacional à entidade.

2. O feito fora submetido à oitiva da Procuradoria Setorial da Goiás Previdência que, por intermédio do Parecer PRS- 11684 nº 506/2021 (000024030754), discorreu sobre as premissas fáticas e os delineamentos jurídicos do caso concreto, projetando, ao longo da sua explanação, as ilações de cunho geral abaixo sumariadas:

a) *“nos termos do §1º do art. 65 da Lei federal nº 8.666/1993, os limites de acréscimos e supressões em decorrências de alterações unilaterais da Administração considerarão o*

valor inicialmente pactuado atualizado [...]. Em outras palavras, [...] em virtude da interpretação econômica do contrato administrativo, há que se considerar o montante a ser despendido pela Administração [...]", para o cômputo do limite da alteração contratual aceitável;

b) "a jurisprudência do Tribunal de Contas da União vinha, em especial a partir do julgamento do Acórdão nº 749/2010-Plenário, de forma reiterada, entendendo que 'para o fim de observância do limite de alterações contratuais previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, as reduções e acréscimos de quantitativos devem ser considerados de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos deve ser sempre calculado sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente, o limite legal'[1], 'sem nenhum tipo de compensação entre eles'[2]";

c) ainda de acordo com o Tribunal de Contas da União, "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, estão sujeitas aos limites preestabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, inciso I, da mesma lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei"[3];

d) "contudo, no início do corrente ano, ao examinar consulta" sobre "contrato de prestação de serviços de publicidade cujo valor foi suprimido", "o Plenário, acolhendo as conclusões do Relator, respondeu [...] que 'o restabelecimento total ou parcial de quantitativo de item anteriormente suprimido por aditivo contratual, com fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, por causa de restrições orçamentárias, desde que observadas as mesmas condições e preços iniciais pactuados, não configura a compensação vedada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consubstanciada nos Acórdãos 1.536/2016-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas, e 2.554/2017-TCU-Plenário, rel. André de Carvalho, visto que o objeto licitado ficou inalterado, sendo possível, portanto, além do restabelecimento, novos acréscimos sobre o valor original do contrato, observado o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993'[4]";

e) entende pelo cabimento da adoção "do precedente firmado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 66/2021-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes", no sentido da "possibilidade não só de restabelecimento dos valores contratuais originários (eventualmente atualizados, desde que preenchidos os requisitos legais [...]), mas de seu acréscimo, nos termos do art. 65, §1º, da Lei federal nº 8666/93, devendo, para tanto, ser considerado o valor inicial atualizado pactuado", com aferição dos "itens" "individualmente" para elaboração do cálculo.

3. Sob o auspício do inciso I do art. 1º c/c §1º do art. 2º da Portaria nº 170/2020-GAB/PGE, a controvérsia veio à consultoria jurídica do Gabinete desta Casa.

4. Pois bem. Em proêmio, diante da atribuição ordinária das Procuradorias Setoriais para o assessoramento jurídico dos ajustes relativos ao órgão/entidade onde se encontram localizadas, cujos valores não ultrapassem a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), por injunção do §1º do art. 47 da Lei Complementar nº 58/2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 164/2021, bem como à vista da consequente incumbência para o enfrentamento jurídico dos desdobramentos surgidos a partir das execuções dos mesmos, conforme assentado no paradigmático Despacho "AG" nº 000881/2014[5], cumpre salientar que o assessoramento sobre os pormenores do presente caso concreto recai sobre a competência da respeitável Procuradoria Setorial da Goiás Previdência, nos termos dos incisos I e V do art. 7º do Decreto nº 9.546/2019, de modo que a explanação adiante aduzida dar-se-á sem consideração

das premissas fáticas que eventualmente o particularizem, mas sob o enfoque dos aspectos universais acerca da questão levantada em prejudicial ao feito.

5. E é com essa reserva que deixo de conhecer os subitens 2.11 a 2.15 e partes dos subitens 3.1 e 3.2 do Parecer PRS- 11684 nº 506/2021 (000024030754), por concernentes a minudências afetas ao desenvolvimento do processo nº 201911129006854, ao tempo em que passo à imersão na temática, em tese, da base de cálculo dos limites de alterações contratuais prescritos pelo §1º do art. 65 da Lei nacional nº 8.666/1993, ratificando as ponderações veiculadas nos subitens 2.1 a 2.10 do opinativo da Procuradoria Setorial da Goiás Previdência, com espeque na compilação da substancial jurisprudência do Tribunal de Contas da União acerca do assunto.

6. Nessa toada, no encaço da jurisprudência e, também, da doutrina dominante, deve-se ter em mira, inicialmente, que o limite percentual estabelecido pelo aludido dispositivo legal *“atua sobre o valor do contrato, mais ainda, seu valor inicial atualizado”* [6], aí considerando o *“valor inicial com a incidência dos reajustes contratuais, ou seja, após aplicados os índices de repactuação ou reajuste em sentido estrito, e de reequilíbrio econômico-financeiro eventualmente concedido* [7].

7. Uma vez fixada a aventada premissa desponta relevante, ainda, no tocante ao cálculo dos limites estabelecidos pelo §1º do art. 65 da Lei nacional nº 8.666/1993, a recente diretiva geral lançada pela Advocacia Geral da União, via Portaria AGU nº 140/2021 [8], em alteração à Orientação Normativa nº 50, *in verbis*:

I - OS ACRÉSCIMOS E AS SUPRESSÕES DO OBJETO CONTRATUAL DEVEM SER SEMPRE **CALCULADOS SOBRE O VALOR INICIAL DO CONTRATO ATUALIZADO, APLICANDO-SE DE FORMA ISOLADA OS LIMITES PERCENTUAIS PREVISTOS EM LEI AO CONJUNTO DE ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES, VEDADA A COMPENSAÇÃO DE ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES ENTRE ITENS DISTINTOS, NÃO SE ADMITINDO QUE A SUPRESSÃO DE QUANTITATIVOS DE UM OU MAIS ITENS SEJA COMPENSADA POR ACRÉSCIMOS DE ITENS DIFERENTES OU PELA INCLUSÃO DE NOVOS ITENS.**

II - **NO ÂMBITO DO MESMO ITEM, O RESTABELECIMENTO PARCIAL OU TOTAL DE QUANTITATIVO ANTERIORMENTE SUPRIMIDO NÃO REPRESENTA COMPENSAÇÃO VEDADA, DESDE QUE SEJAM OBSERVADAS AS MESMAS CONDIÇÕES E PREÇOS INICIAIS PACTUADOS, NÃO HAJA FRAUDE AO CERTAME OU À CONTRATAÇÃO DIRETA, JOGO DE PLANILHA, NEM DESCARACTERIZAÇÃO DO OBJETO, SENDO JURIDICAMENTE POSSÍVEL, ALÉM DO RESTABELECIMENTO, A REALIZAÇÃO DE ADITAMENTOS PARA NOVOS ACRÉSCIMOS OU SUPRESSÕES, OBSERVADOS OS LIMITES LEGAIS PARA ALTERAÇÕES DO OBJETO EM RELAÇÃO AO VALOR INICIAL E ATUALIZADO DO CONTRATO.**

REFERÊNCIA: art. 124, inciso I, alínea “b”, e arts. 125 e 126 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021; art. 65, inciso I, alínea “b”, e § 1º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; Parecer PGFN/CJU/CLC/nº 28/2009, Parecer nº 1359/2010/LC/NAJSP/AGU, Parecer nº 16/2021/DECOR/CGU/AGU, Despacho nº 158/2021/Decor/CGU/AGU e Despacho nº 172/2021/DECOR/CGU/AGU. (grifos apostos)

8. Trata-se de consolidado, ao qual o Gabinete desta Procuradoria Geral do Estado ora se filia, amparado pela evolução do posicionamento doutrinário sobre a matéria, que ressignificou e conferiu novo alcance à proibição de compensação entre acréscimos e supressões contratuais, a exemplo de Ronny Charles Lopes de Torres:

Sobre a cumulação entre acréscimo e supressões, no âmbito da Lei nº 8.666/93 (mesma lógica da Lei nº 14.133/2021), o TCU definiu que os limites de aditamento devem ser verificados separadamente, tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens e quantitativos, e não pelo cômputo final que tais alterações (acréscimos menos decréscimos) possam provocar na equação econômico-financeira do contrato [9].

Esta posição (contrária à compensação entre os percentuais de acréscimos e supressões) tem se apresentado como jurisprudência sedimentada pelo Tribunal de Contas da União [...].

É compreensível a interpretação firmada pelo TCU, mas entendemos que ela não deva ser aplicada em qualquer situação de aditivos, sendo mais propícia em contratos de obras, como proposta para evitar que a supressão de alguns itens reverta no favorecimento da ampliação de alguns itens, muitas vezes propiciando risco de jogo de planilha.

Em contratações de prestação continuada, entendemos que o pensamento pode ser diferente.

Imaginemos, por exemplo, determinada prestação de serviços contínuos, que mensuramos por postos de serviços, para facilitar a compreensão. Cogitemos que um determinado contrato firmado, com cem postos, no seu segundo ano de execução, precisou ser ampliado em 25%, alcançando 125 postos. Contudo, ao final do terceiro ano, em virtude de contingências orçamentárias não previstas quando da contratação inicial, precisou de uma supressão consensual de 50 postos de serviço. Recuperado o orçamento da instituição, para aquela contratação, não poderia ela ampliar o número de postos, com acréscimo de mais 25% ao quantitativo então executado?

[...]

O raciocínio construído pela Corte de Contas parece mais adequado quando tratamos de contratações por escopo, como obras e reformas, para prestigiar o escoamento planejado, mas não parece igualmente adequado quando tratamos de contratos de prestação continuada, cuja demanda pode sofrer interferências durante a execução contratual, como, por exemplo, aumento pontual da demanda ou restrições orçamentárias, exigindo supressão ou acréscimos durante o transcurso de sua longa vigência.

A Advocacia-Geral da União, recentemente, alterou a redação de sua Orientação Normativa nº 50, justamente por identificar a necessidade de aprimoramento daquilo compreendido a partir da jurisprudência do TCU [...].

Com a mudança, a Advocacia Geral da União admitiu o restabelecimento parcial ou total de quantitativos anteriormente suprimido, apartando-o da restrição de compensação, desde que mantidas as condições iniciais e inexistente fraude, jogo de planilha ou descaracterização do objeto. E mais, o novo enunciado, de maneira correta, admite que, além do restabelecimento, possam ser feitos aditamentos para novos acréscimos e supressões, respeitados os limites legais.

A nova redação da Orientação Normativa, em nossa opinião, parece **mais adequada à realidade administrativa.**^[10] (sem negritos no original)

Leandro Sarai: 9. No mesmo sentido dispõe Marcelo Loureiro, em compartilhamento ao magistério de

[...] Não se nega a existência de tal instrumento (vedação de compensação entre os percentuais de acréscimos e supressões), seja útil nos casos de obras, em que milhares de itens são necessários para a entrega do objeto, aumentando exponencialmente o risco da conflagração do denominado “jogo de planilha”, em que o particular aumenta seu lucro a partir da supressão de itens cuja execução é prejudicial a ele, concomitante ao acréscimo dos itens em que o lucro lhe seja maior.

No entanto, é possível constatar que, em alguns casos, em que o objeto é homogêneo, (v.g. fornecimento de apenas um item alimentício, ou de gasolina), pode ocorrer supressão acima de 25% - comum durante a pandemia do COVID-19, por exemplo. Após algum tempo, restauradas as condições anteriores, a Administração poderia ter a intenção de não apenas contratar o mesmo montante anterior – o que já seria impossível, uma vez que o valor atualizado do contrato já seria menor.

Ainda mais: poderia haver a necessidade de que o aumento fosse de 25% em relação ao valor original do contrato, após a sua atualização monetária, o que também se configuraria impossível.

Nesse caso, e considerando que se trata de preço testado em processo licitatório, sem alteração de objeto (objeto único, gasolina), parece razoável que se adote entendimento que permita atingir o patamar de 25% de acréscimo em relação ao valor original do contrato, devidamente atualizado com os reajustes ocorridos. Nesse mesmo sentido, o Procurador do Banco Central Leandro Sarai^[11]:

“Esse entendimento não parece ser adequado para todos os casos. Ao que tudo indica, a posição do TCU objetiva evitar desvirtuamento do objeto licitado, principalmente quando são acrescidos itens estranhos para substituir itens suprimidos, chegando até mesmo a alterar a natureza do objeto e muitas vezes trazendo prejuízos ao erário, quando o que é acrescido tem preço desvantajoso em relação aos itens que foram suprimidos” [...].^[12] (destacados)

10. Veja, a teor da harmonização dos excertos trasladados, que paralelamente à regra geral da vedação de *“compensação entre os percentuais de acréscimos e supressões”* para cômputo dos limites preconizados pelos §§1º e 2º do art. 65 da Lei nacional nº 8.666/1993, sobressai o entendimento de que, em se tratando do mesmo item de contratação de prestação continuada, o *“restabelecimento parcial ou total de quantitativo anteriormente suprimido não representa compensação”* proibida, *“desde que sejam observadas as mesmas condições e preços pactuados, não haja fraude ao certame ou à contratação direta, jogo de planilha, nem descaracterização do objeto”*, de modo a tornar *“juridicamente possível, além do restabelecimento, a realização de aditamentos para novos acréscimos ou supressões, observados os limites legais para alterações do objeto em relação ao valor inicial e atualizado do contrato”*.

11. Daí se deduz, de fato, tal como aduzido pelos subitens 2.8 a 2.10 do Parecer PRS-11684 nº 506/2021 (000024030754), pela existência de respaldo jurídico em prol da sedimentação da inteligência que vai ao encontro da linha adotada acerca do cálculo dos limites do §1º do art. 65 da Lei nacional nº 8.666/1993, pelo tenor Acórdão nº 66/2021 lavrado pelo Tribunal de Contas da União^[13], o qual todavia, impende precaver, tem sua ressonância circunscrita, apenas no que couber, relativamente aos aspectos gerais aplicáveis às contratações de prestação continuada e, portanto, sem possibilidade de aproveitamento, por analogia, das *“dinâmicas próprias”* do contrato de publicidade celebrado sob a égide da Lei nacional nº 12.232/2010, no qual se embasou o julgado.

12. Ante o exposto, **conheço parcialmente o Parecer PRS- 11684 nº 506/2021** (000024030754) e, **na parte que o conheço, aprovo-o com os acréscimos alinhavados**, no encalço da revisão de entendimento perpetrada pela Advocacia Geral da União, quanto à Orientação Normativa nº 50, para o fim concluir, em tese, que sem prejuízo da **regra geral que veda a *“compensação entre os percentuais de acréscimos e supressões”*** no cômputo dos limites estabelecidos pelos §§1º e 2º do art. 65 da Lei nacional nº 8.666/1993, há que se reconhecer que, ***“no âmbito do mesmo item” de contratação de prestação continuada, o “restabelecimento parcial ou total de quantitativo anteriormente suprimido não representa compensação vedada, desde que sejam observadas as mesmas condições e preços pactuados, não haja fraude ao certame ou à contratação direta, jogo de planilha, nem descaracterização do objeto, sendo juridicamente possível, além do restabelecimento, a realização de aditamentos para novos acréscimos ou supressões, observados os limites legais para alterações do objeto em relação ao valor inicial e atualizado do contrato”***.

13. Com esses subsídios compete à Procuradoria Setorial da Goiás Previdência aplicar-lhes ao caso concreto, a propósito do assessoramento jurídico conclusivo em torno dos seus pormenores.

14. Matéria orientada, restituo os autos à **Goiás Previdência**, via **Procuradoria Setorial**, para devidos fins. Dê-se ciência dessa orientação referencial, outrossim, aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta** e no **CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

- [1] TCU, Acórdão nº 1.844/2011, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 20/07/2011.
- [2] TCU, Acórdão nº 2.819/2011, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 25/10/2011. Na mesma linha citou, ainda, Acórdão nº 510/2012, Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, j. 07/03/2012 e Acórdão nº 3.090/2012, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, j. 14/11/2012. E também: Acórdão nº 50/2019, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer, j. 23/01/2019.
- [3] TCU, Acórdão nº 1.826/2016, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, j. 13/07/2016.
- [4] TCU, Acórdão nº 66/2021, Plenário, Rel. Min. João Augusto Ribeiro Nardes, j. 20/01/2021.
- [5] Processo administrativo nº 201300010021911.
- [6] TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 11ª ed. rev. ampl. e atual., Salvador: Juspodivm, 2021, p. 843.
- [7] LOUREIRO, Marcelo. Título III – Dos contratos administrativos. In: Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei 14.133/21. *Comentada por Advogados Públicos*. São Paulo: Editora Juspodivm, 2021, p. 1.215.
- [8] Publicada no Diário Oficial da União em 27/04/2021, edição 77, seção 1, p. 4.
- [9] TCU, Acórdão nº 2059/2013, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 07/08/2013.
- [10] TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas: Lei nº 14.133/2021 e Lei Complementar nº 123/2006*. 12ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Juspodivm, 2021, p. 648-650.
- [11] SARAI, Leandro. Alterações quantitativas nos contratos administrativos: análise crítica. *Revista da AGU*, 2021.
- [12] LOUREIRO, Marcelo. *Op. cit.*, p. 1.217.
- [13] TCU, Acórdão nº 66/2021, Plenário, Rel. Min. João Augusto Ribeiro Nardes, j. 20/01/2021.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS, do (a) PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO , ao(s) 08 dia(s) do mês de outubro de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 16/10/2021, às 19:12, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador 000024345552 e o código CRC A409E6A0.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - .



Referência: Processo nº 202111129001998



SEI 000024345552