



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

PROCESSO: 0001400-55.2021.6.22.8000

INTERESSADO: Seção de Administração Predial - SEAP

ASSUNTO: Possibilidade de Acréscimo Contratual Quantitativo e Qualitativo - Prestação de serviços continuados de apoio administrativo, operacional, à manutenção predial, Transporte e técnico - **Análise**.

PARECER JURÍDICO Nº 13 / 2024 - PRES/DG/SAOFC/AJSAOFC

I – DO RELATÓRIO

01. Trata-se de consulta realizada pela SEAP com o fito de avaliar a possibilidade de celebração, por meio de termo aditivo, de acréscimo contratual visando à contratação de 29 auxiliares administrativos e um supervisor por um período de 80 dias, visando atender às demandas das Eleições Municipais de 2024 ([1109904](#)).

02. Por meio do Despacho nº 115/2023 ([1110548](#)), aportaram os autos nesta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer.

03. Após análise inicial do presente feito, detectou-se a necessidade de complementação das informações constantes da remessa nº 10/2024 ([1109904](#)), culminando na diligência AJSAOFC ([1111423](#)).

04. Por conseguinte, a unidade consulente SEAP prestou as informações solicitadas por meio do evento ([1111629](#)). É o necessário relato.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

05. Inicialmente, convém ressaltar que este parecer utiliza como base os elementos que constam nestes autos (Processo SEI nº 0001400-55.2021.6.22.8000) até a presente data, além dos outros dados, elementos e informações nele reproduzidas.

06. Ressalte-se que, conforme art. 58-A, inciso I c/c XI, do Regimento Interno do Corpo Administrativo do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia, com redação dada pela Resolução TRE-RO nº 11/2022, e demais atos normativos regulamentadores das atividades dos Assessores Jurídicos, é responsabilidade desta Assessoria prestar consultoria jurídica,



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

de forma imparcial, aos atos praticados no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia – TRE/RO.

07. O presente parecer se restringirá aos aspectos jurídicos, com base nas peças constantes dos autos, não adentrando no mérito técnico e administrativo, salvo patente ilegalidade. Isso não significa, porém, que não poderão ser tecidas considerações e recomendações a respeito da motivação dos atos para melhor embasá-los.

08. A manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados.

III – DA ANÁLISE JURÍDICA

3.1 DAS MODALIDADES DE ALTERAÇÕES CONTRATUAIS EXISTENTES NO ORDEMAMENTO JURÍDICO PÁTRIO:

09. A Administração Pública pode alterar unilateralmente o contrato quando necessária a **modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto**, e quando houver necessidade justificada de **modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos**, nos limites permitidos por esta Lei, conforme o artigo 65, inciso I, alíneas a, b da Lei nº 8.666, de 1993. Os referidos limites foram estabelecidos nos parágrafos 1º e 2º do artigo 65, a saber:

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

I - unilateralmente pela Administração:

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

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

[...]

§ 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 acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

I - (vetado)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

10. Ressalta-se que tal alteração também pode se aplicar aos contratos derivados de Pregão, nos termos do art. 9º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002:

Art. 9º. Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

11. Consoante se extrai dos autos e da informação SEAP nº 10/2023 ([1111629](#)), trata-se, portanto, de **alteração contratual quantitativa**, resultando no possível acréscimo de 29 auxiliares administrativos mais um supervisor por um período de 80 dias, **além de alteração qualitativa**, visto que as atribuições para auxílio às zonas eleitorais durante o pleito serão distintas das descritas nos presentes autos, conforme informado pela própria unidade SEAP.

12. Nessa esteira, o inciso I, alínea “a”, do artigo 65, da Lei nº 8.666, de 1993, prevê hipótese de alteração **contratual qualitativa quando houver modificação do projeto ou das especificações**, para melhor adequação técnica aos seus objetivos.

13. Noutro giro, a alteração **contratual quantitativa prevista** inciso I, alínea “b”, do artigo 65, da Lei nº 8.666, de 1993 **ocorre quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto.**

14. Para efetiva distinção entre alteração **contratual qualitativa e quantitativa**, cita-se o ensinamento de Joel de Menezes Niebuhr (in Licitação Pública e Contrato Administrativo. 4 ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 961-962):

[...] nem todo “acréscimo” ou “supressão” havido na planilha de obra ou serviço importa em alteração contratual quantitativa. Para se precisar se a alteração é quantitativa ou qualitativa deve-se investigar a sua causa em vista da natureza do seu objeto. Trocando-se em miúdos, se o que se pretende é aumentar ou diminuir a quantidade, o tamanho ou a dimensão do objeto, está-se diante de alteração quantitativa e tudo que for mudado na planilha para tal propósito deve ser computado como parte e resultado desta alteração quantitativa. Se o que se pretende é alterar o projeto ou especificações, a qualidade do objeto, sem afetar a sua quantidade, tamanho, ou dimensão, está-se diante de alteração qualitativa e tudo que for mudado na planilha para tal propósito deve ser computado como parte desta alteração qualitativa. (...) suponha-se que a Administração contratou a obra de reforma de uma sala de estudos. O objeto do contrato é a sala de estudos. Na planilha do contrato, há a previsão de fornecimento e instalação de dez luminárias, empregadas na reforma. Insista-se que o objeto do contrato é a sala de estudos e não as luminárias. No curso da execução da reforma, lança-se no mercado luminária mais econômica e mais eficiente do que a contratada. Então altera-se o contrato para substituir as luminárias. A reforma continua com a mesma quantidade (é uma reforma somente, não passam a ser duas ou três), tamanho ou dimensão (não se vai



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

reformular uma área maior ou menor). Portanto, a alteração contratual para a substituição das luminárias é qualitativa, ainda que na planilha do contrato as luminárias previstas originalmente sejam “suprimidas” e as novas “acrescidas”.

15. Como já mencionado, o limite de acréscimos e supressões quantitativas, no objeto contratual, é de 25% (vinte e cinco por cento) do valor atualizado do contrato. **O percentual de 25% (vinte e cinco por cento) considerará o valor inicial atualizado do contrato (reajustado ou revisado).** Os acréscimos e supressões a serem realizados no contrato precisam ser calculados, separadamente. **Assim, alerta-se que não serão permitidas compensações futuras ou outro modo de cálculo.**

16. E é este o entendimento do Tribunal de Contas da União, a saber:

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 2554/2017-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, dentre 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 1.498/2015-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. **(Acórdão 2064/2014-Plenário).**

17. Assim, as alterações contratuais podem ter natureza qualitativa ou quantitativa. As alterações quantitativas promovem uma alteração da quantidade do objeto contratado e as qualitativas, por sua vez, decorrem de modificações necessárias ou convenientes nas obras ou serviços, relativas aos projetos e às suas especificações, sem implicarem mudanças no objeto contratual.

3.2 DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A ALTERAÇÃO QUANTITATIVA DO OBJETO CONTRATADO:

18. Em relação aos requisitos para o acréscimo contratual, as **alterações quantitativas** deverão observar, na instrução, as prescrições



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

contidas na Lei nº 8.666, de 1993, na Instrução Normativa nº 05, de 2017, SEGES/MPDG, no edital e no contrato, incluindo:

- a) a descrição do objeto do contrato, com as suas especificações, e do modo de execução;
- b) a descrição detalhada da proposta de alteração;
- c) a justificativa para a necessidade da alteração proposta e a referida hipótese legal;
- d) o detalhamento dos custos da alteração, de forma a demonstrar **não extrapolar os limites legais e manter a equação econômico-financeira do contrato;**
- e) demonstração da superveniência da necessidade de acréscimo/supressão;
- f) não transfiguração do objeto e do escopo do contrato pelo aditivo;
- g) a ciência da contratada em relação às alterações propostas no caso de alteração unilateral e notificação quanto à adequação do valor da garantia contratual;
- h) comprovação de manutenção, pela Contratada, das mesmas condições de habilitação exigidas na licitação;
- i) dotação orçamentária suficiente para as despesas advindas da alteração, se for o caso;
- j) autorização prévia da autoridade competente;
- l) inexistência de solução de continuidade do contrato;
- m) publicação na imprensa oficial.

19. Alerta-se ainda que fixar novas condições, não previstas no instrumento original, pode alterar a equação econômico-financeira do contrato e gerar novo pacto. O ordenamento jurídico brasileiro proíbe tal prática, inclusive, com **precedentes no âmbito do Superior Tribunal de Justiça:**

ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. IRREGULARIDADES NA INSTAURAÇÃO. INOCORRÊNCIA. AMPLA DEFESA RESPEITADA. LICITAÇÃO. PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. INOVAÇÃO DAS CONDIÇÕES ORIGINAIS. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. NULIDADE.

1. Sem a demonstração objetiva da prática de atos concretos que indiquem o contrário, não se pode afirmar a parcialidade da Comissão que presidiu o processo



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

administrativo. 2. A exemplo do que ocorre no processo judicial, também no processo administrativo a decisão que, motivadamente, indefere a produção de provas, tidas por dispensáveis em face do objeto da investigação, não configura cerceamento de defesa. 3. Prorrogar contrato é prolongar o prazo original de sua vigência com o mesmo contratado e nas mesmas condições. Termo aditivo a contrato administrativo que fixa novo período de prestação de serviço, mas mediante novas condições, não previstas no contrato original, introduzidas mediante negociação superveniente à licitação, constitui, não uma simples prorrogação de prazo, mas um novo contrato. Nas circunstâncias do caso, considerada sobretudo a especificidade do objeto contratual (que não é de simples prestação de serviços), o Termo Aditivo representou uma contratação sob condições financeiras inéditas, não enquadrável na exceção prevista no pelo art. 57, II da Lei 8.666/93 e por isso mesmo nula por violação às normas do processo licitatório. 4. Recurso ordinário a que se nega provimento. (RMS 24118/PR, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/11/2008, DJe 15/12/2008)

20. Por tais razões, uma vez atendidos a todos os requisitos legalmente estabelecidos e ora relatados no presente parecer, **cabará à unidade consulente gestora do contrato a opção discricionária pelo acréscimo contratual quantitativo aventado**, considerando necessariamente os impactos da medida a serem suportados por este Tribunal no presente exercício e no restante do prazo de vigência contratual.

3.3 DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A ALTERAÇÃO QUALITATIVA DO OBJETO CONTRATADO:

21. A **alteração qualitativa** terá lugar quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica. Essa hipótese abrange (i) situações supervenientes; (ii) situações preexistentes, mas desconhecidas dos interessados; e (iii) casos de inovações tecnológicas que apresentem soluções de qualidade superior àquela considerada por ocasião da licitação.

22. Nesse diapasão, as **alterações qualitativas** decorrem de modificações necessárias ou convenientes nas quantidades de obras ou serviços sem, entretanto, implicarem mudanças do objeto contratual, seja em natureza ou dimensão.

23. Sobre a caracterização de uma alteração como qualitativa, valem os comentários de Renato Geraldo Mendes:

Alteração qualitativa é a modificação promovida pela Administração nos contratos administrativos com o objetivo de melhor adequar descrições e especificações do objeto às necessidades da Administração. O objeto do contrato é a solução definida pela Administração para atender a uma necessidade identificada. Quando essa solução não se revela, em determinadas particularidades, a mais adequada para atender à referida necessidade, a lei autoriza que se proceda a modificação da solução definida, de acordo com os limites legais. Em razão da alteração, não se



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

pode desnaturar a solução definida, devendo-se apenas, e tão-somente, ajustar a solução para que possa produzir o melhor resultado possível. Se a alteração produzir, na essência, uma nova solução, será considerada ilegal

24. Ao compulsar a informação n° 10/2023 ([1111629](#)) prestada pela SEAP em sede de resposta à diligência realizada por esta Assessoria ([1111423](#)), verifica-se que as atribuições a serem desempenhadas durante o período de trabalho de (80) oitenta dias correspondentes ao período eleitoral citado serão distintas, inclusive, **correspondendo a tarefas que já foram objeto de licitação específica em anos anteriores**, conforme se observa nos autos do processo [0002845-11.2021.6.22.8000](#), culminando na lavratura do contrato 20/2022 ([0861887](#)).

25. De notar-se que a alteração qualitativa aventada **não se amolda a questão superveniente, que era desconhecida, ou até mesmo de inovação tecnológica que apresente solução de qualidade superior**, visto que os pleitos eleitorais possuem datas amplamente conhecidas e definidas pela própria Constituição.

26. Importante ainda salientar que o Tribunal de Contas da União já se pronunciou da seguinte forma em relação **aos limites das alterações contratuais qualitativas**:

13.2. determinar ao Senado Federal que:

(...)

h) se abstenha de formalizar termo aditivo cujo objeto, pelas características, não tenha relação com o objeto do contrato original, em observância ao art. 65 da Lei n.º 8.666/93 e aos princípios da isonomia e da obrigatoriedade da licitação;

Acórdão n°93/2008 - Plenário

A Unidade Técnica, em instrução preliminar (fl. 82), identificou vários serviços associados à urbanização do Açude Grande que não eram previstos na Tomada de Preços n° 002/2002, quais sejam: demolições, colocação de pisos, pintura, iluminação e construção de calçada, serviços de rip rap, alvenaria, postes metálicos, luminárias, rede de alta tensão.

Resultou, assim, configurada a fuga ao certame licitatório, pois, **em se tratando de objeto distinto do que fora licitado, outro procedimento se faz indispensável.**

(...)

Por fim, **a fuga ao procedimento licitatório nos moldes aqui registrados constitui irregularidade grave passível de enquadramento no art. 11, caput, da Lei no 8.429/1992, vez que fere, frontalmente princípios basilares da Administração Pública, sendo mais visíveis o dever de licitar e a isonomia, ambos com respaldo constitucional.** De mais a mais, restou violado o princípio da legalidade, vez que executado contrato sem o necessário procedimento licitatório (art. 2º da Lei n.º 8.666/1993).

Acórdão 1144/2004 - Plenário



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

27. Além disso, por tratar-se de eventual contratação temporária pelo período de (80) oitenta dias, importante registrar que os empregados eventualmente contratados celebrariam **contrato individual de trabalho temporário**, estabelecendo assim vínculo trabalhista distinto dos atualmente contratados, gerando, desta forma, a necessidade de modificações na planilha de custos e formação de preços apresentada pela contratada ([0812028](#)).

28. Ademais, restam as seguintes indagações: a modificação pode ser licitada em separado? se a previsão de contratação temporária tivesse sido prevista no edital, os competidores seriam os mesmos? a própria planilha apresentada pela empresa seria a mesma?.

29. Vale ressaltar que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório é corolário do princípio da legalidade e da objetividade das determinações habilitatórias e **planilhas de custos e formação de preços, ainda que na fase de execução contratual**. Impõe à Administração e ao licitante a observância das normas estabelecidas no Edital de forma objetiva, **mas sempre velando pelo princípio da competitividade e da isonomia**.

30. Tal linha de interpretação caminha de maneira harmoniosa ao encontro do próprio texto normativo vigente à época que fundamentou o certame licitatório e o próprio contrato, a saber:

Lei 8.666/1993

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

XI - a **vinculação ao edital de licitação** ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

31. Nessa esteira, por certo, consoante análise dos autos, verifica-se que **as alterações qualitativas propostas possuem o condão inequívoco de romper a fronteira do obrigatório respeito ao objeto contratual, de forma a descaracterizar o objeto que fora licitado, violando, assim, o próprio dever de licitar**.

32. Por tais razões, esta Assessoria entende que não estão presentes nos autos os requisitos mínimos de **fato superveniente, ou pelo menos de conhecimento superveniente, capaz de ensejar a possibilidade jurídica de alteração qualitativa**, além de entender que tal alteração poderia comprometer o princípio da isonomia do certame, da vinculação ao instrumento convocatório e da competitividade, ainda que em sede de execução contratual.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

IV – DA CONCLUSÃO

33. Pelo exposto, sem adentrar no mérito da medida administrativa a ser proposta pela unidade consulente e ainda com fulcro na informação ([1111629](#)), esta Assessoria Jurídica conclui que, embora haja possibilidade jurídica de alterações contratuais quantitativas e qualitativas, com fulcro no artigo 65, inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993, a **alteração qualitativa pretendida** - bastante analisada no parecer - não está escorada em **fato superveniente, ou pelo menos conhecido supervenientemente à celebração do contrato**, podendo configurar desobediência aos **Princípios da Isonomia, da Legalidade, da Vinculação ao Instrumento Convocatório e da Competitividade, ainda que em sede de execução contratual, e ao próprio dever de licitar.**

34. Ressalte-se, que esta unidade jurídica analisou os aspectos jurídicos do pedido a ela submetido, já que não lhe compete legalmente pronunciar-se acerca de outras questões, como os valores decorrentes dos atos registrados e principalmente quanto aos valores constantes nas planilhas elaboradas.

35. Registra-se, por fim, que a presente contratação encontra-se fundamentada e instruída nos moldes da **Lei nº 10.520/2002** (Lei do Pregão) com aplicação subsidiária da **Lei nº 8.666/93** (Lei de Licitações e Contratos). **Não obstante revogadas em 31/12/2023**, de acordo com a redação do art. 190 da Lei nº 14.133/2021, **o contrato continuará a ser regido pelas regras previstas na legislação revogada, motivo pelo qual a análise desta Assessoria baseou-se no referido dispositivo.**

À consideração da autoridade competente.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Katibone Holanda, Assistente Jurídico**, em 23/01/2024, às 13:31, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **JAMIL JANUARIO, Assessor(a) Chefe**, em 23/01/2024, às 13:32, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.tre-ro.jus.br/servicos-judiciais/verificacao> informando o código verificador **1113505** e o código CRC **DA503158**.

0001400-55.2021.6.22.8000