



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA
Av. Presidente Dutra, 1889 - Bairro Baixa da União - CEP 76801-976 - Porto Velho - RO - www.tre-ro.jus.br

PROCESSO: 0003158-69.2021.6.22.8000.

INTERESSADO: SEMAP.

ASSUNTO: **Acréscimos e supressões ao objeto e prorrogação contratual** - Contrato n. 01/2022 – contratação de empresa especializada em execução de obras de engenharia e reforma dos fóruns eleitorais dos municípios de Espigão do Oeste/RO e Ouro Preto do Oeste/RO - Análise.

PARECER JURÍDICO Nº 115 / 2023 - PRES/DG/SAOFC/AJSAOFC

I – RELATÓRIO

01. Trata-se de processo administrativo no qual, após regular processo licitatório, operou-se a contratação da empresa **MAROK SERVIÇOS DE ENGENHARIA ELÉTRICA LTDA - 15.706.238/0001-04**, para execução de obras de engenharia, ampliação e reforma dos fóruns eleitorais dos municípios de Espigão do Oeste e Ouro Preto do Oeste neste Estado, materializada no Contrato Administrativo n. 001/2022 ([0783288](#)), atualmente em execução, com termo final do prazo para **execução dos serviços fixado em 15/02/2023 e vigência em 30/05/2023, de acordo com Termo Aditivo n. 4/203** ([0997692](#)).

02. Na solicitação 21/2023 ([1014142](#)), a ASSENGE manifestou da seguinte forma:

Considerando que o prazo de vigência do referido contrato tem sua vigência expirada na data de **30 DE MAIO DE 2023**;

Considerando INFORMAÇÃO Nº 54/2023 - PRES/DG/SAOFC/ASSENGE ([1012955](#)), na qual a unidade de fiscalização do contrato se manifestou favorável, frente as justificativas expostas na CARTA N. 22/2023 ([1012927](#)), a fim de ajustar pontos técnicos, bem como a consequente prorrogação dos prazos contratuais, conforme trechos destacados abaixo:

Em atenção à Carta nº 22/2023, de 19 de maio de 2023 ([1012927](#)), temos a expor o que se segue:

1. A presente análise, se refere a situação de ampliação e reforma do Fórum Eleitoral de Espigão do Oeste, a qual a **Contratada solicita reconsideração do prazo de execução da obra, com apresentação de novo cronograma.**

.....

3. É fato que ao longo da execução da ampliação e reforma do Fórum de Espigão do Oeste nos **deparamos com inadequação de projetos**, o que gerou revisão e adequação de planilhas orçamentárias, a exemplo do superdimensionamento das fundações,

sendo necessária a seu redimensionamento e tendo em vista que este redimensionamento foi para diminuir a metragem e volume da estrutura de fundação, tal situação não se fez necessário o redimensionamento do prazo de execução, portanto não sendo necessário a revisão do cronograma.

4. A Contratada alegou que a demolição da edificação antiga do fórum demonstrou distorção entre os projetos e a situação física do imóvel, impossibilitando a execução nos moldes do projeto, tais como localização de pilar sobre fossa, pilar que não foi identificado no projeto e estava oculto na alvenaria, além de pilares situados no vão de abertura de janelas e portas, portanto impedindo a colocação desses elementos construtivos, tais apontamentos não foram objeto de alegação por parte da Contratada em situações anteriores; estas situações por si só já gera a necessidade de revisão do cronograma.

5. Outro ponto é que a Contratada informa que as correções ocorridas geraram a necessidade mudanças na fachada, pois a mudança do pilar que estava sobre a fossa alterou fisicamente parte da fachada do lado direito e, por consequências essa fiscalização teve que rever a parte estrutural, portanto tal alegação tem conexão com a execução dos serviços mencionados, observando-se que por tratar-se de peça estrutural, a cura do concreto apresenta norma específica de tempo em relação a desforma e liberação para aplicação de carga, sendo que esta ação tem como consequência alteração no cronograma.

6. É fato que só foi possível identificar tais situações após a demolição de paredes e confrontá-lo com os projetos definitivos, identificando as situações adversas para a execução em conformidade com os projetos, portanto gerou a revisão geral de toda a estrutura da edificação antiga; com a alteração estrutural, se fez necessário a revisão da sequência de outros projetos, como por exemplo o reflexo nos projetos elétricos e de lógica, com mudança de cabeamento e reposicionamento de tomadas, sendo tais soluções realizadas paralelamente a revisão dos projetos e a execução da reforma de ambas as edificações (ampliação e reforma), como fica demonstrado pelos emails da fiscalização para a Contratada, eventos 0989345 e 0989346, confirmando-se a alegação do Contratado, portanto influenciando, novamente o cronograma.

8. A etapa de reforma do prédio antigo trouxe diversas situações não previstas nos projetos e nas planilhas de quantitativos, como já mencionado, obrigando a fiscalização e ao Contratado a constante reformulação durante a execução dos serviços, necessitando a revisão orçamentária nos quais geraram a necessidade de compensação na forma de supressão e adição de serviços, inclusive a identificação da necessidade de inserir nos custos a presença de vigilante noturno até a entrega definitiva ao TRE-RO, pois há constantes invasões e roubos em prédios onde se localiza o Fórum.

9. A empresa MAROK expôs que a fiscalização informou a necessidade de inserção dos serviços abaixo elencados, em substituição a outros, os quais serão objeto de autorização e formalização por meio de Termo Aditivo, vejamos:

"a) Inseriu-se vigia noturno para evitar sinistros no local;

b) Requereu-se a pintura do piso para proporcionar o acabamento esperado;

c) Inclui-se forro em DryWall devido à sua localização estratégica na entrada da obra, proporcionando o acabamento estético e funcional adequado;

d) Adicionaram-se portas laminadas para acabamento refinado, superior ao anteriormente previsto, conferindo o aspecto estético desejado pela Administração contratante e maior segurança;

e) Aumentou-se a alvenaria do muro perimetral da obra visando aprimorar a segurança do prédio;

f) Implementou-se uma pingadeira para evitar infiltrações;

g) Acresceu-se porta em chapa ondulada para atender às demandas específicas de acesso e segurança;

h) Corrigiu-se a cobertura para estrutura metálica, antes descrita em madeira na composição original, para maior resistência e durabilidade;

i) Optou-se por inserir a fachada em ACM (Aluminum Composite Material), que não estava contemplada inicialmente, elemento este de grande expressividade estética e

impacto significativo, para suprir as necessidades e exigências arquitetônicas, e conferir acabamento de alta qualidade e sofisticação ao prédio, contribuindo para uma imagem institucional mais moderna e atrativa, alinhada às demandas e requisitos de um ambiente eleitoral contemporâneo."

As solicitações são confirmadas por esta fiscalização e que serão objeto de análise da compensação citada; sendo que, de acordo com análise prévia, há saldo em favor do TRE-RO, bem como a Contratada vem demonstrando mais afinco na finalização dos trabalhos e, assim, verifica-se a possibilidade de solicitar a Contratada a realização dos serviços acima apontado; cabendo observar que o expediente enviado pela **Contratada tem a finalidade de formalizar o pedido de revisão do cronograma,** cuja proposta se encontra às folhas 14 do evento [1012927](#), onde se compromete a concluir no dia **12 DE JUNHO DE 2023**.

Considerando as alterações ocorrida e que a Contratada realizou serviços durante todo este processo de alterações de prazo, mesmo em menor intensidade, e que a última medição se deu em 16 de fevereiro de 2023 ([0979270](#)), **seria razoável efetuar uma medição de serviços realizados e contidas na planilha original, bem como a prorrogação do prazo de vigência e execução dos serviços.**

A Fiscalização manifestou em 23 de março de 2023 que os argumentos objeto da Notificação nº 2/2023 ([0983785](#)) e Resposta contidas nos eventos [0984458](#) e [0987046](#) não foram suficientemente convincentes para justificar os atrasos, naquele momento, pois a execução dos trabalhos demonstravam lentidão em comparação com o previsto no cronograma, por este motivo, podemos dizer que a Contratada não buscou dar celeridade o suficiente para acompanhar o cronograma, vindo somente a identificar tais situações de forma mais recente, em função de ter dado mais celeridade a partir da segunda quinzena de abril.

Em função do exposto, a **Fiscalização entende ser factível o prorrogação de execução de maneira a buscar a conclusão da obra e evitar que ocorra a paralização dos serviços, visando evitar obra inacabada que poderá ser vandalizada,** além de ter como consequência a necessidade de manter a locação de imóvel para o funcionamento do Fórum Eleitoral, cabendo registrar que a Contratada vem demonstrando melhor desempenho na execução e interesse em concluir os trabalhos neste mês de maio e início de junho, sendo que neste sentido cabe a realização de medição de serviços efetivamente executados a contar da última medição até a presente data, restando a execução dos serviços objeto de Termo Aditivo de supressão e adição e, com base nesta análise, **a fiscalização sugere a prorrogação do prazo,** independentemente da apuração de penalidades e demais sanções aplicáveis em função dos atrasos.

03. Assim, nessa mesma solicitação, o Coordenador da COMSEG, considerou a necessidade de aditivo do instrumento contratual, conforme demonstração e justificativa apresentada pela unidade fiscal e gestora do contrato, consoante INFORMAÇÃO Nº 54/2023-ASSENTE ([1012955](#)), na qual a unidade de fiscalização do contrato se manifestou favorável, frente as justificativas expostas pela Contratada na CARTA N. 22/2023 ([1012927](#)) e submeteu ao Secretário da SAOFC a necessidade de formalização de aditivo ao contrato original para:

I - Prorrogação do prazo de execução da Ordem de Serviço nº 1/2022 - PRES/DG/SAOFC/COMSEG/SEOP ([0827066](#)) (cujo objeto é a ampliação e a reforma do Fórum Eleitoral de Espigão do Oeste) por mais 117 (cento e dezessete) dias corridos, a contar de 15/02/2023 e data final em 12/06/2023;

II - Prorrogação do prazo de vigência do Contrato n. 01/2022 (evento [0783288](#)) por mais 45 (quarenta e cinco) dias corridos, a

contar de 31/05/2023 e data final em 14/07/2023, em razão da necessidade de maior prazo para conclusão dos serviços e processamento de recebimento e pagamento;

III - Registro dos acrécimos e supressões dos serviços que constam da planilha com os custos unitários dos serviços e materiais ([1014104](#)), assim definidos:

Supressão de serviços no Fórum Eleitoral de Espigão do Oeste	R\$ 450.039,03
Acrécimo de serviços no Fórum Eleitoral de Espigão do Oeste	R\$ 450.039,03

04. A unidade gestora também trouxe ao processo a tabela com os percentuais do acréscimo/supressão já realizado no contrato de **16,55%** e o agora demandado de **20,44%**, que totalizam **36,99%** do valor atualizado do contrato, também demonstrados em tabela trazida na informação:

TABELA 01 - SUPRESSÕES E ACRÉSCIMOS						
CONTRATO N. 01/2022 (0783288)	SUBTOTAL	TERMO ADITIVO Nº 02 AO CONTRATO TRE-RO N. 01/2022. (0915300)				SUBTOTAL SUPRESSÕES E ACRÉSCIMOS
		SUPRESSÕES Planilha (0905095)	%	ACRÉSCIMOS Planilha (0905095)	%	
Fórum Eleitoral de Ouro Preto do Oeste	R\$ 958.772,62	R\$ 364.381,67	16,55	R\$ 364.381,67	16,55	R\$ 958.772,62
Fórum Eleitoral de Espigão do Oeste	R\$ 1.242.565,56	-		-		R\$ 1.242.565,56
VOLAR TOTAL DO CONTRATO	R\$ 2.201.338,18					R\$ 2.201.338,18
ACUMULADO	SUPRESSÕES	36,99	Subcláusula Segunda – A contratada ficará responsável por fornecer, em forma de obra, serviços ou compras, até 25% do valor do contrato, para a construção de um prédio de 02 (dois) pavimentos, com área total de 1.200 (mil e duzentos) m², para uso como sede da Prefeitura Municipal de Espigão do Oeste, conforme projeto de arquitetura e engenharia, aprovado em 14/07/2023, da lei 8.666/93 (CASO PARTICULAR).			
	ACRÉSCIMOS	36,99				

05. Por meio da **Informação n. 61/2023** ([1015073](#)) o titular da CONSEG esclareceu, em complemento as informações contidas na SOLICITAÇÃO Nº 21/2023 - PRES/DG/SAOFC/ASSENTE ([1014142](#)), que os itens constantes nos acréscimos e supressões do pretenso aditivo são **serviços relacionados as atividades de reforma do Fórum Eleitoral** de Espigão do Oeste objeto do Contrato n. 01/2022 ([0783288](#)). Registrou, ainda, que para os novos serviços inseridos na planilha foram **adotados os mesmo critérios de fontes de preços, bem como foram aplicados o mesmo percentual de desconto global de 1,99% ofertado pela licitante no certame competitivo**. Por fim, considerou a necessidade de um prazo de vigência maior para possibilitar o recebimento dos serviços, possíveis ajustes e consequente pagamento, motivo pelo qual retificou a solicitação da **prorrogação do prazo de vigência do Contrato n. 01/2022** (evento [0783288](#)) por mais 73 (setenta e três) dias corridos, a contar de 31/05/2023 e data final em **12/08/2023**, em razão da necessidade de maior prazo para conclusão dos serviços e processamento de recebimento e pagamento.

06. Mediante o Despacho n. 1097/2023 ([1014181](#)), o Secretário da SAOFC encaminhou o processo à **SECONT** para lavratura do termo aditivo contratual e a esta Assessoria para emissão de parecer jurídico. Assim, a SECONT juntou a minuta ([1015116](#)) do Termo Aditivo n. 5 ao Contrato originário para o registros das alterações - na qual considerou a retificação do prazo de vigência antes noticiado - e a encaminhou a esta unidade para análise e emissão de parecer jurídico. **É o necessário relato.**

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

07. Inicialmente, convém ressaltar que este parecer utiliza como base os elementos que constam nestes autos (Processo SEI n. 0003158-69.2021.6.22.8000) até a presente data.

08. 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 pelo Resolução TRE-RO n. 11/2022, e demais atos normativos regulamentadores das atividades dos Assessores Jurídicos, é responsabilidade desta Assessoria prestar consultoria jurídica, de forma imparcial, aos atos praticados no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia – TRE/RO.

09. 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. 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 Do aditivo pretendido - Possibilidade de acréscimos e supressões ao objeto contratual - Impossibilidade de compensação dos percentuais alterados.

10. A prerrogativa de alteração unilateral do contrato, ora em análise, encontra previsão expressa no art. 65 da Lei n. 8.666/93, *in verbis*:

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

I - **unilateralmente** pela Administração:

(...)

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

(...)

§ 1º O contratado fica **obrigado** a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os **acrécimos** 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. (Sem grifo no original)

11. Por sua vez, a regra também está pactuada no Contrato n. 01/2022 (evento [0783288](#)) que rege as relações obrigacionais das partes. Veja-se:

DO VALOR

(Artigo 55, III e V, da Lei 8.666/93)

CLÁUSULA QUINTA – O valor total deste contrato é de **R\$ 2.201.338,18 (dois milhões, duzentos e um mil trezentos e trinta e oito reais e dezoito centavos)**, para o período de vigência desta contratação, conforme proposta da CONTRATADA.

...

Subcláusula Quarta - Quanto a reajuste/repactuação, revisão, reequilíbrio e outros tipos de alterações contratuais, deverá ser observado o que consta na Cláusula “DA ALTERAÇÃO CONTRATUAL” deste instrumento.

DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

(Artigo 55, IV, VII e XIII, da Lei 8.666/93)

CLÁUSULA DÉCIMA – Além de observar e cumprir preços, prazos, condições e as demais obrigações estabelecidas no Termo de Referência, no Edital de Licitação e anexos, obriga-se a contratada ao que segue:

...

12. Aceitar, atendendo à conveniência e necessidades do Contratante, acréscimos ou supressões do objeto nos limites estabelecidos da modalidade de contratação, na forma do artigo 65, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/93, observando que:

1. Os limites de alteração ao contrato serão considerados de forma isolada, ou seja, tomando-se o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos, sempre calculados sobre o valor original do contrato, sem que haja compensação entre eles, conforme reiteradas decisões do TCU (Acórdãos 1.981/2009, 749/2010, 906/2012 e 517/2012 – Plenário).

...

DA ALTERAÇÃO CONTRATUAL

(Artigo 65, da Lei 8.666/93)

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – Este Contrato poderá ser alterado unilateralmente pela administração CONTRATANTE ou por acordo entre as partes nas situações e limites definidos pelo art. 65 da Lei 8.666/93.

Subcláusula Segunda – A contratada fica obrigada 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, nos termos do § 1º, do art. 65, da lei 8.666/93.

Subcláusula Terceira – Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder o limite acima estabelecido, salvo no caso de supressão resultante de acordo entre as partes, conforme prevê o § 2º do art. 65 da Lei 8.666/93.

12. Como visto, os acréscimos e/ou supressões possibilitadas pela Lei n. 8.666/93 encontram expressa correspondência no regime contratual - como de fato não poderia ser diferente - motivo pelo qual não resta dúvida que a pretensão da unidade gestora está juridicamente abrigada. Verifica-se também que a COMSEG não descuidou das necessárias **justificativas** para os ajustes pretendidos no dimensionamento do objeto, de acordo com os dados que constam da **SOLICITAÇÃO n. 21/2023 - ASSENGE (1014142)**, na qual se encontram as justificativas da unidade fiscalizadora do contrato para cada item de serviço que se quer suprimir ou acrescer ao objeto originário, demonstradas no conjunto de projetos arquitetônicos, de engenharia e da planilha orçamentária dos custos sintéticos e analíticos em função das alterações, que resultam no idêntico percentual de **20,44%** (vinte inteiros e quarenta e quatro por cento) do valor atualizado do contato, tanto para as reduções, quanto para os acréscimos; ambas, portanto, no valor comum de **R\$ 450.039,03** (quatrocentos e cinquenta mil trinta e nove reais e três centavos).

13. Em função da demonstrada equivalência entre os acréscimos e as supressões pretendidas, tem-se, como já registrado pela COMSEG

que os ajustes pretendidos não produzirão reflexos financeiros no contato originário, motivo pelo qual podem ser processados independentemente de lastro orçamentário adicional.

14. Releva registrar que os percentuais que se pretendem suprimir e acrescer ao objeto não poderão ser compensados entre si para fins de verificação dos limites legais às alterações unilaterais dos contratos administrativos, a saber: 25% para compras, serviços e obras em geral e 50% para obras na modalidade de reforma. Tal conclusão está de acordo com a pacífica jurisprudência do TCU, muito bem delineada no **Acórdão n. 1.536/2016**. Veja-se, na parte que relevante:

A jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de entender, como regra geral, para atendimento dos limites definidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, que os acréscimos ou supressões nos montantes dos ajustes firmados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública devem ser considerados de forma isolada, sendo calculados sobre o valor original do contrato, vedada a compensação entre seus valores.

15. Tanto é assim que o próprio contrato originário registra esse entendimento no item 12.1 da CLÁUSULA DÉCIMA antes reproduzida que, em suma, estabelece que os limites de alteração ao contrato serão considerados de forma isolada, ou seja, tomando-se o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos, sempre calculados sobre o valor original do contrato, sem que haja compensação entre eles, citando reiteradas decisões do TCU, como os Acórdãos 1.981/2009, 749/2010, 906/2012 e 517/2012, todos do Plenário.

16. A novidade - e que poderia gerar alguma dúvida acerca da possível compensação dos incidentes em análise - diz respeito à mudança parcial de entendimento do Pleno do TCU sobre a extensão da aplicação, como regra geral, da linha jurisprudencial pacificada naquela Corte de Contas e anunciada reiteradamente nos diversos acórdãos aqui citados. Assim, no **Acórdão n. 66/2021-Plenário**, o TCU, em sede de consulta, admitiu que supressões e acréscimos possam, em determinadas circunstâncias, serem compensadas, desde que observadas as mesmas condições e preços iniciais pactuados. Veja-se:

(....)

23. Portanto, há necessidade, inicialmente, de deixar claro o alcance e sentido da **vedação à compensação entre acréscimos e supressões contratuais** consubstanciada na jurisprudência do TCU. **A compensação se dá entre itens diferentes.** Ocorre quando a Administração suprime quantitativos de um ou mais itens e acresce quantitativos de itens **distintos** ou inclui itens novos no mesmo valor. Com isso, a Administração poderia fazer, além dos acréscimos 'compensados' com as supressões, outros acréscimos até o limite de 25%. Ao final, os acréscimos tomados isoladamente, na verdade, teriam ultrapassados os 25%. **Essa é a prática vedada, conforme jurisprudência deste Tribunal, justamente, para impedir o jogo de planilha e/ou a descaracterização do objeto licitado.**

24. Por outro lado, se há a supressão em quantitativos de um ou mais itens e, depois,

*há o **restabelecimento** total ou parcial dos quantitativos suprimidos nos mesmos itens, não há que se falar sequer em compensação. Não se compensa algo consigo mesmo. É evidente que esse restabelecimento deve ocorrer nas mesmas condições iniciais, inclusive valores. Sendo assim, após o restabelecimento de quantitativo de item anteriormente suprimido, não se vê óbice, na jurisprudência deste Tribunal, a que se faça outros acréscimos, qualitativos ou quantitativos, até o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993. Primeiro, porque não houve compensação, já que não se trata de itens diferentes. Segundo, porque essa situação não favoreceria o jogo de planilha e/ou a descaracterização do objeto licitado, que são as práticas cujo risco de ocorrência a jurisprudência do TCU pretende mitigar. (...)*

*30. Por fim, vale ressaltar que não se trata de excepcionar o entendimento firmando na jurisprudência deste Tribunal. Simplesmente, a questão abstrata posta sob consulta ao TCU não se enquadra na situação prevista nos [Acórdão 1536/2016-TCU-Plenário](#), rel. Bruno Dantas; e 2.554/2017-TCU-Plenário, rel. André de Carvalho, pois não trata de **compensação entre acréscimos e supressões**.*

31. Ante o exposto, deve ser respondido ao consulente que o restabelecimento total ou parcial de quantitativo de item anteriormente suprimido por aditivo contratual, 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 [Acórdão 1536/2016-TCU-Plenário](#), rel. Bruno Dantas; e 2.554/2017-TCU-Plenário, rel. André de Carvalho, sendo possível, portanto, além do restabelecimento, novos acréscimos observado o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993.

17. Nessa linha, como **não** se trata de acréscimos de idênticos itens antes suprimidos - até porque isso não teria sentido lógico para ser executado ao tempo e ato - tem lugar a aplicação do entendimento consolidado pelo TCU que determina a **impossibilidade de compensação** de acréscimos e supressões para itens distintos do objeto. Assim, como, também deverá ser observado o comando que determina que os valores dos itens acrescidos devem ser dimensionados pelas mesmas condições dos preços iniciais pactuados. Como já relatado, para o cumprimento dessa exigência, veio ao processo a planilha com os custos unitários dos serviços e materiais ([1014104](#)), havendo o titular da COMSEG esclarecido também que para os **novos serviços** inseridos na planilha, foram adotadas as mesmas fontes de preços e aplicado o idêntico percentual de 1,99% de desconto global ofertado pela contratada quando do certame licitatório ([1014104](#)).

18. Nesses termos, sem adentrar no mérito da medida administrativa proposta, esta Assessoria se manifesta pela **possibilidade jurídica dos acréscimos e supressões pretendidos**, com registro do ato em termo aditivo ao Contrato Administrativo n. 01/2022 (([0783288](#)), com **fundamento no art. 65, I. "b" c/c § 1º da Lei n. 8666/93** e nas **Cláusulas Décima, item 12.1 e Décima Sexta Subcláusula Segunda** do ajuste originário.

19. Releva destacar ainda que, embora o objeto do contrato contemple "obras" em duas de suas modalidades, "ampliação" e "reforma", estando tais submetidas a percentuais diferenciados para fins de acréscimos e supressões na forma do § 1º do art. 65 da L. 8.666/93. Contudo, o titular da

COMSEG registrou expressamente ([1015073](#)) que os itens que se pretende acrescentar e suprimir são dos serviços relacionados às atividades de reforma do Fórum Eleitoral de Espigão do Oeste, objeto do Contrato n. 01/2022 ([0783288](#)). Assim, havendo a unidade gestora demonstrado que os percentuais do acréscimo/supressão já realizados no contrato (16,55%) e o agora demandado (20,44%) totalizam 36,99% do valor atualizado do contrato, tem-se que o percentual pretendido é ineficaz para produzir afronta ao patamar máximo de 50% permitido para reformas.

3.1.2 Da Possibilidade Jurídica da Prorrogação Contratual:

20. A classificação dos contratos administrativos como de *escopo* é utilizada para distingui-los dos denominados contratos de execução continuada. De acordo com essa diferenciação, de *escopo* seriam aqueles contratos que “*impõem à parte o dever de realizar uma conduta específica e definida, de forma que, uma vez cumprida a prestação, o contrato se exaure.*”

21. Já nos contratos de execução continuada, as obrigações se renovam no tempo, não havendo uma só obrigação específica e definida, a ser cumprida em determinado prazo, de forma que, após o adimplemento, viesse a ficar o devedor liberado do ajuste.

22. De outro modo, nos contratos de execução continuada, o serviço é prestado enquanto o contrato existir; diversamente, nos *contratos por escopo*, o que interessa é a conclusão do objeto, sendo o prazo elemento acessório, condicionado ao cumprimento total do objeto. São exemplos mais comuns de contrato de execução continuada os de limpeza e de vigilância; como típico contrato por escopo **está o de obra pública**.

23. Segundo o entendimento doutrinário esposado pelo eminente administrativista **Marçal Justen Filho** (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13ª edição. São Paulo: Dialética, 2009, p. 195.), enquanto no contrato de escopo “o prazo de vigência se destina a delimitar o período de tempo para a execução da prestação pela parte”, nos de execução continuada “o prazo de vigência destina-se a estabelecer o período de tempo durante o qual a contratação produzirá efeitos.

24. Destarte, a jurisprudência vem pautando seu entendimento sobre a prorrogação dos contratos por escopo regidos pela Lei n.º 8.666/1993 **como contratos de prestação continuada**. Nos termos do **Parecer n.º 13/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU**, a Advocacia-Geral da União firmou entendimento que o contrato de escopo submete-se a prazo e que não se admite sua prorrogação, **após findo o prazo**, devendo o contratante buscar participar de novo certame licitatório ou buscar indenização em caso de dano. Seguem adiante transcritas as conclusões do aludido parecer:

"Para o objeto deste parecer, cabe destacar três peculiaridades formais do contrato administrativo: **(a)** necessidade, em regra, de prévia licitação, **(b)** a obrigatoriedade de formalização de contrato e dos seus termos aditivos, **(c)** a impossibilidade de celebração com prazo indeterminado. Assim, o procedimento legal para uma situação em que o prazo de vigência se avizinha sem conclusão do objeto é a prorrogação do contrato com base em um dos motivos previstos no **artigo 57, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.**"

25. Nessa esteira, em ajustes firmados com fulcro na Lei n.º 8.666/1993, caso o termo final do prazo de vigência esteja para ser atingido, bem como a Administração e o contratado pretendam estendê-lo, será necessário formalizar a prorrogação por meio de termo aditivo. No que se refere à prorrogação automática de contrato por escopo quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato, desde que registrado nos autos as ocorrências supervenientes que ocasionaram a não conclusão da obra ou do serviço e manifestação da autoridade competente, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidade, **cumpre trazer à baila entendimentos do TCU nesse sentido:**

"A regra é a prorrogação do contrato administrativo mediante a formalização do respectivo termo aditivo, antes do término do prazo de vigência do ajuste, ainda que amparado em um dos motivos do **art. 57, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993**, uma vez que, transcorrido o prazo de vigência, o contrato original estaria formalmente extinto e o aditamento posterior não poderia produzir efeitos retroativos;

2. É possível considerar, no caso concreto, os períodos de paralisação por iniciativa da contratante como períodos de suspensão da contagem do prazo de vigência do contrato de obras, com o intuito de evitar o prejuízo da comunidade destinatária do objeto de inquestionável interesse público, mesmo diante da inércia do agente em formalizar tempestivamente o devido aditamento para a prorrogação do prazo de conclusão do objeto." (**Acórdão n.º 127/2016 - Plenário**) (sem destaques no original)

‘A extinção do contrato pelo término de seu prazo é a regra dos ajustes por tempo determinado. **Necessário é, portanto, distinguir os contratos que se extinguem pela conclusão de seu objeto e os que terminam pela expiração do prazo de sua vigência:** nos primeiros, o que se tem em vista é a obtenção de seu objeto concluído, operando o prazo como limite de tempo para a entrega da obra, do serviço ou da compra sem sanções contratuais; nos segundos, o prazo é de eficácia do negócio jurídico contratado, e assim sendo, expirado o prazo, extingue-se o contrato, qualquer que seja a fase de execução de seu objeto, como ocorre na concessão de serviço público, ou na simples locação de coisa por tempo determinado. Há, portanto, prazo de execução e prazo extintivo do contrato’.” (**Acórdão n.º 2.068/2004 - Plenário**) (sem destaques no original)

26. Sendo assim, na contratação por escopo, caso não tenha sido viabilizada a prorrogação de seu prazo de vigência por aditamento, poderá ser reconhecida a prorrogação automática quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato, desde que registradas nos autos as ocorrências supervenientes que ocasionaram a não conclusão do objeto, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidade. **Ainda assim, tal situação não pode servir de justificativa para prorrogações indefinidas do contrato, ferindo o interesse público.**

27. De qualquer forma, é de todo recomendável, por questões de segurança jurídica, que a prorrogação de vigência de contratos por escopo seja formalizada **por meio de termo aditivo previamente à expiração do prazo previsto na avença**, notadamente em virtude da necessidade de estabelecimento de novos prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega do objeto, se for o caso.

28. Caso o descumprimento do prazo de execução tenha ocorrido com culpa do contratado, o Administrador terá duas opções, visando a melhor forma de atingir o interesse público: **a)** aplicação das sanções decorrentes da mora e, concomitantemente, a cobrança do cumprimento das obrigações contratuais, sem prejuízo da possibilidade de redefinição de um novo prazo de execução; ou **b)** rescisão do contrato, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas em contrato sobre o particular.

29. Desta maneira, tanto na hipótese de descumprimento do prazo de execução por culpa do contratado, quanto na de descumprimento do prazo de execução sem sua culpa, deve a Administração encarar a possibilidade de prorrogação como evento absolutamente excepcional. Assim, essa opção de prorrogar deve ser aplicada com cautela, devida e exaustivamente motivada, visto que o normal e o esperado é que os contratos por escopo sejam cumpridos **dentro do prazo inicialmente previsto**.

30. Logo, competirá à Administração Pública avaliar a conveniência e a oportunidade de se “**prorrogar**” a avença, porque medida decorrente do poder discricionário. A ordem jurídica, quando permite a prorrogação, não estabelece sua obrigatoriedade, cabendo ao gestor público analisar, conforme dito, a conveniência e a oportunidade de utilização do permissivo legal, sempre com vistas a alcançar, ao máximo, o interesse público primário.

3.1.3 Dos Requisitos para a prorrogação de vigência de contrato no entendimento do TCU:

31. Ainda sobre a possibilidade de prorrogação da vigência de contratos, traz-se à colação o entendimento do TCU, em que se assevera: "Logo, é necessário que toda e qualquer prorrogação de prazo contratual observe, no mínimo, os seguintes pressupostos:

I existência de previsão para prorrogação no edital e no contrato

II objeto e escopo do contrato inalterados pela prorrogação;

III interesse da Administração e do contratado declarados expressamente;

IV vantajosidade da prorrogação devidamente justificada nos autos do processo administrativo;

V manutenção das condições de habilitação pelo contratado;

VI preço contratado compatível com o mercado fornecedor do objeto contratado.

32. Nesses termos, esta unidade jurídica verifica que foram cumpridos os requisitos objetivos estabelecidos pela legislação de regência e pelas regras contratuais, situação permissiva à prorrogação da avença na forma pretendida pelo gestor do contrato. Ressalte-se que há manifestação expressa da Contratada pela renovação do pacto ([1013866](#)). **Em relação à manutenção das condições de habilitação pelo contratado, deverão essas serem trazidas ao processo pelo gestor do contrato previamente à celebração do termo aditivo.**

3.1.4 Da prorrogação pretendida - Prazos de execução e vigência:

33. Como já relatado, a COMSEG requer a **prorrogação do prazo de execução da Ordem de Serviço nº 1/2022 - PRES/DG/SA-OFC/COMSEG/SEOP** ([0827066](#)) - cujo objeto é a ampliação e a reforma do Fórum Eleitoral de Espigão do Oeste) por mais 117 (cento dezessete) dias corridos, a contar de 15/02/2023 e data final em 12/06/2023 e a **prorrogação do prazo de vigência do Contrato n. 01/2022** (evento [0783288](#)) por mais 73 (setenta e três) dias corridos, a contar de 31/05/2023 e data final em 12/08/2023, em razão da necessidade de maior prazo para conclusão dos serviços e processamento de recebimento e pagamento.

34. Além de pactuada expressamente na **Subcláusula Segunda da Cláusula Quarta do Contrato Administrativo n. 001/2022**, a pretensão encontra abrigo no **inciso I, § 1º do art. 57 da Lei n. 8.666/93**, veja-se:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega **admitem** prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento

na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis. (sem destaque no original)

(...)

35. Com relação ao **prazo de execução**, o § 1º do dispositivo acima traz a permissão para a sua dilação, basta apenas a comprovação da ocorrência de um dos motivos listados em seus incisos.

36. No caso em análise, de acordo com a unidade fiscalização registra que a prorrogação da execução dos serviços buscar a conclusão da obra para evitar que ocorra a paralização dos serviços, evitar que a obra inacabada seja vandalizada. Além disso, registra que a Contratada vem demonstrando melhor desempenho na execução e interesse em concluir os trabalhos até o início de junho. Portanto, a justificativa da administração, no entendimento desta unidade, efetivamente possibilita o enquadramento da situação nas hipóteses do **inciso I, § 1º do dispositivo supracitado**.

37. Quanto à prorrogação do **prazo de vigência** do pacto, verifica-se que essa decorre, além da prorrogação do prazo de execução, também da necessidade de maior prazo para conclusão dos serviços e processamento de recebimento e pagamento, situação que a possibilita com fundamento no **caput art. 57 da Lei n. 8.666/93**, demonstrada a necessidade de sua dilação em razão da ampliação do prazo de execução pleiteada.

3.1.5 Da Análise da Minuta do Termo Aditivo:

38. Como relatado, juntou-se aos autos a minuta do 5º Termo Aditivo ao Contrato n. 01/2020 ([1014381](#)) para o registro da prorrogação pretendida pela unidade gestora - na qual inclusive já inseriu a retificação do prazo de vigência, de acordo com a informação da unidade gestora ([1015073](#)). Após análise de seus aspectos formais, verifica-se que o referido instrumento contempla a contento as informações necessárias e suficientes ao propósito do ato sob exame neste parecer, motivo pelo qual conclui-se que está em **conformidade** com as regras do art. 55 da Lei n. 8.666/93, atendendo aos princípios e diretrizes que norteiam a sua aplicação, não havendo reparos a fazer nessa seara.

39. Destaca-se, na **CLÁUSULA PRIMEIRA**, o **registro de acréscimo e supressão contratual no percentual de 20,44%, prorrogação de prazo de vigência do Contrato e prorrogação de prazo de execução da Ordem de Serviço**. Na **CLAUSULA SEGUNDA** a SECONT previu que a contratada deverá apresentar, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis a contar da assinatura do instrumento, **renovação da garantia contratual apresentada inicialmente**, observadas todas as condições, prazos, vigências, percentuais e valores constantes no contrato inicial, com fulcro na Cláusula Sexta do Contrato originário e do art. 56, § 2º, da Lei 8.666/93.

40. Destarte, a referida minuta está apta, portanto, a produzir todos os efeitos jurídicos pretendidos pela Administração, desde que atendidos os requisitos obrigatórios para a referida prorrogação.

IV – CONCLUSÃO

41. Pelo exposto, opina esta Assessoria Jurídica:

I - Pela possibilidade jurídica dos **acréscimos e supressões** pretendidos pela ASSENTEGE ([1014142](#)), com registro do ato em termo aditivo ao Contrato Administrativo n. 01/2022 (([0783288](#)), com fundamento no art. 65, I, "b" c/c § 1º da Lei n. 8666/93 e nas Cláusulas Décima, item 12.1 e Décima Sexta Subcláusula Segunda do ajuste originário;

A celebração de aditivo **não terá reflexos financeiros no valor do contrato** originário, apenas a substituição dos **serviços de reforma** demonstrados na referida planilha, sem quaisquer acréscimos de valores. Assim - como já dito neste parecer - em função da demonstrada equivalência entre os acréscimos e as supressões pretendidos, poderá ser processado independentemente de lastro orçamentário adicional.

II - Pela possibilidade de **prorrogação do prazo de execução** da Ordem de Serviço n. 01/2022 ([0792326](#)) por mais 117 (cento dezessete) dias corridos, a contar de 15/02/2023, com termo final em 12/06/2023 e do **prazo de vigência** do Contrato n. 01/2022 (evento [0783288](#)) 73 (setenta e três) dias corridos, a contar de 31/05/2023, com termo final em 12/08/2023, com fundamento na Subcláusula Segunda da Cláusula Quarta do contrato originário e inciso I do § 1º do art. 57 da Lei n. 8.666/93.

III. Pela observância, da recomendação constante do **item 32** deste parecer quanto **à verificação, pelo gestor do contrato, da manutenção das condições de habilitação pela contratada;**

42. Por fim, para cumprimento do **art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93**, esta Assessoria Jurídica **APROVA** os termos da MINUTA DO TERMO ADITIVO N. 5 ao Contrato Administrativo n. 01/2022, juntada ao processo no evento [1015116](#), estando o instrumento apto a produzir os efeitos pretendidos pela Administração com os atos ali registrados. Enfatize-se a necessária atualização da **garantia contratual**, já sistematizada na CLÁUSULA SEGUNDA da referida minuta, com previsão na CLÁUSULA SEXTA do Contrato n. 01/2022.

À consideração da autoridade competente.



Documento assinado eletronicamente por **JAMIL JANUARIO, Assessor Jurídico**, em 29/05/2023, às 15:19, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.tre-ro.jus.br/servicos-judiciais/verificacao> informando o código verificador **1015209** e o código CRC **A9678633**.
