



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

PROCESSO: 0001900-92.2019.6.22.8000

INTERESSADO: SEÇÃO DE TRANSPORTES (SET).

ASSUNTO: Acréscimo e supressão contratuais e minuta – Termo Aditivo nº 05 – Carta-Contrato nº 22/2019 – Seguro de veículos - **Análise**

PARECER JURÍDICO Nº 87 / 2024 - PRES/DG/SAOFC/AJSAOFC

I – DO RELATÓRIO

01. Trata-se de processo administrativo no qual, após regular processo licitatório na modalidade de pregão na forma eletrônica, foi firmada a contratação da empresa SEGUROS SURA S.A., inscrita no CNPJ sob nº 33.065.699/0001-27, para a prestação de serviços de seguro dos veículos da frota oficial do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia (TRE-RO), dimensionada para 12 (doze) meses, a partir de 07/01/2020, com possibilidade de prorrogação, nos termos registrados no Contrato Administrativo nº 22/2019 ([0479045](#)), atualmente em plena execução por força da prorrogação registrada no Termo Aditivo nº 4 ([1102008](#)).

02. A Seção de Transportes (SET) juntou ao processo administrativo a proposta da empresa SEGUROS SURA S.A. sobre endosso ao seguro total veicular do TRE-RO ([1125053](#)) acompanhada da Informação nº 19 ([1125054](#)), em que comunica à Coordenadoria de Obras, Manutenções e Serviços Gerais (COMSEG) a respeito da necessidade de acrescer o valor do seguro veicular em R\$ 7.862,53. Informou, ainda, que detinha apenas o valor de R\$ 2.474,21 referente ao orçamento de 2024 no plano interno ADM SEGURO, motivo pelo qual necessitaria de reforço orçamentário.

03. A COMSEG, ao tomar conhecimento da referida informação, encaminhou os autos, através da Solicitação nº 09/2024 ([1125541](#)), ao Gabinete da Secretaria de Orçamentos, Finanças e Contabilidade (GABSAOFC), solicitando autorização de remanejamento no valor de R\$ 5.388,32 da disponibilidade constante no item "Taxas CREA - Alvará, Habite-se e Projetos Arquitetônicos" da SEMAP a fim de contemplar a necessidade da SET de complemento orçamentário em virtude de acréscimo contratual.

04. Considerando a remessa do processo eletrônico ao GABSAOFC, a SET aproveitou a oportunidade para explicitar, mediante a Informação nº 22/2024 ([1125541](#)), que o acréscimo contratual representa



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

cerca de 16,5437% do valor original e que se justifica pela **substituição de 06 veículos por outros automóveis novos, na mesma quantidade.**

05. Nesse sentido, o Secretário da SAOFC, pelo Despacho nº 386/2024 ([1126281](#)), autorizou o ajuste no planejamento orçamentário e remeteu os autos à Coordenadoria de Orçamento, Finanças e Contabilidade (COFC) para providências, bem como à Seção de Contratos (SECONT) para elaboração de minuta de instrumento contratual e a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico a respeito.

06. Dessa forma, o Coordenador da COFC, via Despacho nº 322/2024 ([1126514](#)), realizou o ajuste no planejamento orçamentário da SAOFC, nos termos da Solicitação nº 09/2024 da SET ([1126281](#)) e do Despacho nº 386/2024 do GABSAOFC ([1126281](#)). Em seguida, determinou a formalização do ajuste à Seção de Programação Orçamentária e Financeira (SPOF), que a realizou através de emissão de pré-empenho no “Plano Interno ADM SEGURO – Natureza SEGUROS EM GERAL – Código 339039.69”, como se verifica no evento nº [1126558](#).

07. Ato contínuo, a SECONT colacionou aos autos, no evento [1126281](#), a Minuta do Termo Aditivo nº 05 à Carta-Contrato nº 22/2019, remetendo-o (Remessa 55 - evento [1126281](#)) a esta Assessoria Jurídica para que realize a sua análise jurídica.

08. Entretanto, em conferência ao item 2.4.14 da Carta-Contrato nº 22/2019, referente à inclusão e substituição de veículos, verificou-se que o instrumento contratual exige a juntada de, pelo menos, outros dois orçamentos para cada seguro veicular a ser incluído e/ou substituído. Nesse sentido, realizou-se Diligências ([1130599](#)).

09. Em seguida, a SET juntou:

a) a proposta da empresa SEGUROS SURA S.A. com a relação dos veículos a serem substituídos e dos veículos a serem incluídos na apólice ([1145879](#));

b) o e-mail enviado pela seguradora ALLIANZ, a qual explica que não realiza seguros para órgãos públicos ([1145889](#));

c) orçamento enviado pela seguradora MAPFRE, com a indicação da franquia e do prêmio referentes aos seguros dos novos veículos ([1148685](#));

d) e-mail enviado à corretora de seguros NIKARETA, solicitando orçamento de seguros, mas sem resposta ([1148713](#));



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

e) Informação nº 55 ([1148715](#)), em que o Chefe da SET explica que, mesmo após diligências, não conseguiu obter dois orçamentos para seguros dos novos veículos, mas apenas um, relativo à cotação de preços realizada com a seguradora MAPFRE.

10. Recebidos nesta Assessoria Jurídica decidiu-se por diligências ([1153500](#)) para esclarecer os valores que efetivamente pretende-se acrescentar e suprimir ao contrato e o prazo de vigência das novas coberturas por eventuais sinistros dos veículos, se realmente anterior, como registrado pela contratada, à emissão do endosso da Apólice de Frota que consta no evento [1115098](#). Em resposta a unidade gestora trouxe ao processo:

I - Nova proposta da contratada, de 24/04/24 ([1156015](#)) que, por fim, detalha separadamente os valores dos prêmios dos seguros dos veículos que serão incluídos e excluídos na apólice e **ratifica** o prazo de vigência das coberturas, com termo inicial em 05/02/2024;

II - Informação nº 66, de 29/04/2024 ([1156016](#)), na qual o gestor do contrato noticia que, em face dos valores agora informados pela contratada, o aditivo pretendido produzirá o acréscimo de 23,29% e a supressão de 11,65% ao valor atualizado do contrato de R\$ 67.525,79 (sessenta e sete mil quinhentos e vinte e cinco reais e setenta e nove centavos), de acordo com o 4º Termo Aditivo ([1102008](#)). Ressalta ainda que a vigência do endosso será retroativo a 05/02/2024, conforme proposta da contratada.

11. Em face dos novos documentos e em cumprimento ao Despacho nº 951/2024 ([1156161](#)) da secretária substituta da SAOFC, a COFC registrou ([1156621](#)) que não haverá ajustes na programação anterior [1126558](#) e a SECONT trouxe ao processo a nova minuta do Termo Aditivo nº 05 à Carta-Contrato nº 22/2019 ([1156248](#)). Por fim, o processo retornou a esta Assessoria Jurídica para análise.

É o relatório.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

12. Inicialmente, convém ressaltar que este parecer utiliza como base os elementos que constam nestes autos (PSEI 0001900-92.2019.6.22.8000) até a presente data. 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



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

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

13. 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.

14. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

III – DA ANÁLISE JURÍDICA

3.1 PRELIMINARMENTE: Da natureza jurídica dos contratos de seguro firmados pela Administração

15. É importante fazer a ressalva de que há certos contratos, com conteúdo eminentemente regido pelo direito privado, os quais permanecem regulados pelas normas de direito civil mesmo quando são firmados pela Administração Pública. Dentre eles, está o contrato de seguro, o qual, apesar de possuir natureza jurídica privada, poderá ter certos aspectos regulados pela Lei nº 8.666/1993 em virtude de expressa previsão pelo seu art. 62, §3º. Veja-se:

Art. 62, §3º. Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber: I – aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado. [GRIFO NOSSO]

16. Isso significa que as normas administrativas poderão incidir sobre esse tipo de contrato apenas em relação aos temas tratados pelos arts. 55 e 58 a art. 61 da Lei nº 8.666/1993, quais sejam, “cláusulas necessárias”, “prerrogativas da Administração Pública (modificação e alteração unilaterais, fiscalização e aplicação de sanções)”, “declaração de nulidade e seus efeitos jurídicos”, bem “regras de formalização, arquivamento e publicação”.

17. Tal interpretação é corroborada pelo **Parecer nº 06/2015 da Advocacia-Geral da União (AGU)**, que assim entende:



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

EMENTA: CONTRATO DE SEGURO. RELEVÂNCIA ECONÔMICA E JURÍDICA. COMUTATIVIDADE. CONTRATO DE ADESÃO POR CLÁUSULAS CONTRATUAIS GERAIS. GARANTIA. OBJETIVO DE RESGUARDAR O PATRIMÔNIO PÚBLICO. PREVENÇÃO DE RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL. BOA GESTÃO ADMINISTRATIVA. CONTRATO PRIVADO. CLASSIFICAÇÃO DO SEGURO COMO SERVIÇO CONTINUADO. POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO/RENOVAÇÃO. A EFETIVAÇÃO DE NOVA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO DE DIREITO PRIVADO DEVE SER SEMPRE PRECEDIDA DE PROCESSO LICITATÓRIO OU DE PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DIRETA. INCIDÊNCIA DA AUTORIZAÇÃO DO INC. 11 DO ART. 57 DA LLC.

I. A principal prestação do segurador não é o pagamento de eventual indenização, mas a assunção do risco contra o qual o segurado quer se resguardar.

II. No seguro de automóveis, o segurado quer a garantia, a proteção do seu interesse em relação ao seu veículo contra os resultados negativos da ocorrência de um furto ou de um acidente que avarie seu bem. Essa confiança que se dá através da garantia, da proteção conferida pelo segurador.

III. Nos contratos de seguro é adotada a técnica das cláusulas contratuais gerais, pela qual são redigidas as cláusulas com um alcance geral e abstrato que integrarão os futuros contratos, ficando em aberto a adesão de tantos quantos queiram contratar, alcançando, assim, uma vasta gama de contraentes.

IV. A contratação de um seguro para os veículos pertencentes aos entes federais é forma eficiente de zelar pelo patrimônio público, garantindo a recomposição do erário pela ocorrência de eventual sinistro que gere dano ou perda nos veículos segurados, além do que a contratação de seguro de responsabilidade civil resguarda a administração contra eventuais demandas judiciais em decorrência de acidentes provocados por veículos de propriedade de entes públicos.

V. O contrato de seguro é um contrato privado, mesmo quando firmado com a Administração Pública, e serão aplicadas normas de direito privado correlatas, mas que deve observar, quando possível, as regras dos artigos 55 e 58 a 61 da Lei 8.666, de 1993. (...) [GRIFO NOSSO]

18. Nessa esteira, o Plenário do Tribunal de Contas da União, através do **Acórdão nº 600/2015**, manifestou entendimento que amplia a regra do art. 62, §3º, da Lei nº 8.666/1993, de modo a disciplinar o seguinte:

REPRESENTAÇÃO. possíveis irregularidades praticadas pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) no âmbito de **contrato de seguro** de vidas em grupo. inspeção realizada para apurar os fatos. conhecimento. procedência parcial. recomendação. ciência. arquivamento.

(...)

9.2.2. as contratações de seguros por órgãos da Administração Pública e seus respectivos aditivos, quando realizadas mediante simples emissão de apólices de forma unilateral pela empresa seguradora e sem



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

a devida formalização por meio de instrumento de contrato, configuram desconformidade com os arts. 60 e 62 da Lei nº 8.666/93, tendo em vista a necessária discriminação de cláusulas previstas no art. 55 e das informações constantes do art. 61 da mesma lei;

9.2.3. a prorrogação ou renovação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua, sem a devida demonstração, nos autos do respectivo processo administrativo, de que tal medida assegura a obtenção de condições e preços mais vantajosos para administração, evidenciado com pesquisa de mercado para serviços similares, contraria o disposto nos arts. 3º e 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

9.2.4. a realização de pesquisa de preços de mercado de forma indireta, por meio de corretora, sem a devida documentação das propostas no processo administrativo correspondente, contraria o disposto nos arts. 3º e 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

9.2.5. a atuação de empresa corretora de seguros na intermediação da execução de contrato de seguros, ainda que sem vínculo formal direto com a Administração Pública, constitui afronta aos arts. 16, § 3º, do Decreto nº 60.459/67, aos princípios da licitação constantes da Lei nº 8.666/93 e do art. 37, XXI, da Constituição Federal, bem como contraria jurisprudência deste Tribunal sobre a matéria (Decisões nº 938/2002-TCU-Plenário e nº 400/1995-TCU-Plenário);

9.2.6. o descumprimento de cláusula de fiscalização do excedente técnico em contrato de seguros configura omissão no dever de fiscalizar a execução de contratos da Administração, na forma do art. 67 da Lei nº 8.666/93;

9.2.7. a inexistência, no devido processo administrativo que instruiu a licitação, de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários como requisito para a realização de procedimento licitatório constitui desobediência ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93. (...)

[GRIFO NOSSO]

19. Tem-se, portanto, que a natureza jurídica de direito privado dos contratos de seguro, quando decorrentes de contratações públicas, não obsta à aplicação dos princípios constitucionais administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como das regras de licitação e de fiscalização da execução contratual, cuja aplicação é obrigatória pelo gestor público.

20. Em suma, não obstante a regulação normativa específica do mercado securitário, o interesse público não pode deixar de ser observado e concretizado, razão pela qual a presente carta-contrato de seguro veicular exige a observância de certas prerrogativas conferidas à Administração Pública pela antiga Lei de Licitações e Contratos. Entre elas, a de impor, unilateralmente, a alteração contratual para acréscimo do valor.

21. Aliás, o ajuste contratual visa a resguardar, justamente, o patrimônio público, constituído de bens indisponíveis e que, no presente caso, urgem da proteção conferida pela cobertura de seguro. Tal medida baseia-se em notória



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

prudência pelo gestor público, uma vez que, caso ocorram sinistros ou acidentes com os veículos do TRE-RO, as despesas poderão ser restituídas ao erário.

3.2 Da possibilidade de aditamento contratual por supressão e acréscimo ao valor atualizado do objeto - Limites definidos pelo art. 65, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/93

22. Muito embora, os contratos da Administração Pública tenham recentemente passado a ser regidos pela Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC), a fim de resguardar a segurança jurídica de instrumentos contratuais baseados no antigo regime da Lei nº 8.666/1993, a NLLC definiu, em seu art. 190, que os acordos firmados antes de sua vigência deverão permanecer sob a égide da lei anterior. Assim dispõe tal dispositivo:

CAPÍTULO III - DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

*(...) Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as **regras previstas na legislação revogada**. [GRIFO NOSSO]*

23. Nesse sentido, os efeitos jurídicos da Carta-Contrato nº 22/2019 ([0479045](#)), assinada em 26 de novembro de 2019, **remanescem atrelados às normas da Lei nº 8.666/1993**, tal qual previsto nos dispositivos que indicam a sua fundamentação legal. Aplica-se o mesmo raciocínio a eventuais alterações contratuais ocorridas durante sua vigência, motivo pelo qual o aditamento deverá ser analisado à luz do **art. 65, I, 'b' e §1º**, da antiga lei de contratos administrativos.

24. A Lei nº 8.666/1993 é flexível em relação à possibilidade de adaptação das cláusulas contratuais originárias diante da necessidade de majoração do valor contratual. A Administração Pública possui a prerrogativa de unilateralmente determinar acréscimos ou supressões, os quais devem ser suportados pela contratada até o limite máximo de 25% do valor atual do contrato, isto é, o valor originário acrescido de atualizações posteriores.

25. Ademais, a Carta-Contrato nº 22/2019, cujo objeto diz respeito à contratação de serviço de seguro para os veículos da frota oficial do TRE-RO, com cobertura contra danos materiais e assistência 24 horas, **admite alteração da lista de veículos segurados por aquisição ou substituição dos automóveis, em virtude de previsão expressa em sua Subcláusula Segunda da Cláusula Primeira**. Por sua vez, a prerrogativa de alteração unilateral do contrato encontra previsão expressa no art. 65 da



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

Lei nº 8.666/93, reproduzida expressamente nas regras da contratação, veja-se:

Lei nº 8.666/93:

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 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.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: [Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#))

(...)

Carta-Contrato nº 022/2019 ([0479045](#)):

CLÁUSULA SÉTIMA – São obrigações da CONTRATADA:.

(...)

n) Aceitar, atendendo à conveniência e necessidades do CONTRATANTE, acréscimos ou supressões do objeto do presente instrumento contratual em até 25% (vinte e cinco por cento) do valor estimado para a execução dos serviços, na forma do artigo 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93, observado o que segue:

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

26. Entretanto, é necessário que se considere, ainda, o raciocínio demandado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), segundo o qual, em regra, não é permitido que haja a compensação entre acréscimos e supressões em contratos administrativos. Essa diretriz visa a **evitar burla aos limites legais** de alterações contratuais, especialmente o limite



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

de **25%** sobre o valor original do contrato, previsto no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993. Nesse sentido, a Corte posiciona-se desta forma:

*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.** (Acórdão nº 1.536/2016 – Plenário do TCU) [GRIFO NOSSO]*

27. 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 em diversos acórdãos, como aqui citados. Assim, no **Acórdão nº 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 lícitado.*

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 lícitado, 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.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

*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.

28. Nessa linha, como **não** se trata de acréscimos de idênticos itens antes suprimidos, tem-se a aplicação do entendimento consolidado pelo TCU que determina a **impossibilidade de compensação de acréscimos e supressões para itens distintos do objeto**. Assim como o comando também que determina que os valores dos itens acrescidos devem ser dimensionados pelas mesmas condições dos preços iniciais pactuados. Dessa forma, para avaliar a possibilidade de substituição do valor total do seguro referente aos antigos veículos pelo valor total do seguro dos novos automóveis, é necessário que se realizem, separadamente, os cálculos referentes à supressão e ao acréscimo a fim de verificar o alcance ou não do limite legal de 25% sobre o valor atualizado do contrato.

29. Pela análise do processo administrativo constata-se que o valor do contrato foi atualizado pelo Termo Aditivo nº 04 ([1102008](#)) para R\$ 67.525,79 (sessenta e sete mil quinhentos e vinte e cinco reais e setenta e nove centavos), sendo esta a base para aplicação de eventuais acréscimos e supressões, de acordo com o art. 65, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/93. Sobre esse patamar a unidade gestora apurou que o aditivo pretendido produzirá o **acrécimo de 23,29%** e a **supressão de 11,65%**; portanto, dentro dos marcos quantitativos fixados pela Cláusula Sétima, "n", do contrato original, aliás em estrita harmonia com o dispositivo legal aqui referido.

30. É importante esclarecer que o valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) previsto no ajuste como reserva para pagamentos das franquias em situações de eventuais sinistros - e que vem sendo mantido inalterado ao longo da execução do seguro - integra o valor total do ajuste para todos os fins de acordo com sua CLÁUSULA TERCEIRA e que, portanto, deve compor sua base financeira para fins de acréscimos e supressões. Isso porque se trata de serviços contratados sob o **regime de empreitada por preço global**.

31. Há aqui uma particularidade. Verifica-se que, por lapso, o regime não foi explicitado na Carta-Contrato nº 22/2019 ([0479045](#)). Tal omissão, contudo, não transmuta a realidade jurídica do vínculo firmado com a contratada para prover de **seguro total a frota de veículos deste Tribunal**. Além disso, para espantar qualquer dúvida, tal regime consta expressamente do item 1.1 edital do certame ([0460535](#)) - que integra o contrato por força da Subcláusula Segunda de sua



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

CLÁUSULA PRIMEIRA - sendo nessas condições a proposta apresentada pela contratada que restou vencedora da competição ([0470957](#)) e assim a ela adjudicado o objeto pelo **menor valor global** ([0482468](#)). É que, nessa situação, o percentual de acréscimo não está limitado a um determinado item, mas ao valor atualizado do contrato, ainda que a alteração recaia apenas sobre um ou alguns itens. Neste sentido:

Tribunal de Contas da União - TCU:

A base de cálculo dos limites para a alteração depende do critério de julgamento da licitação e de adjudicação do objeto. Em contratos decorrentes de licitação com critério menor preço com adjudicação por item, o limite deve ser calculado sobre o valor inicial atualizado do item que sofrerá a alteração, pois, nesse caso, cada item se constitui em objeto autônomo, cuja reunião em um mesmo edital de licitação decorre de mera conveniência administrativa. Se a licitação tiver sido por menor preço e a adjudicação por lote ou grupo a um único vencedor, os limites serão calculados com base no valor atualizado do lote ou grupo. Se a licitação tiver sido por menor preço e a adjudicação global a um único vencedor, os limites serão calculados com base no valor total atualizado do contrato. (Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023, p. 903, disponível em: portal.tcu.gov.br/)

Advocacia Geral da União - AGU:

Parecer 00005/2022/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU - Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos da Procuradoria-Geral Federal (NUP: 00812.000089/2022-73)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. TERMO ADITIVO PARA ALTERAÇÃO QUANTITATIVA DO OBJETO. BASE DE CÁLCULO PARA INCIDÊNCIA DOS LIMITES LEGAIS. CRITÉRIO DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO E ADJUDICAÇÃO DO OBJETO. JOGO DE PLANILHAS.

I. A base de cálculo para incidência dos limites para alteração do objeto contratual, previstos no art. 65, §1º, da Lei n. 8.666, de 1993, relaciona-se com o critério de julgamento da licitação e da adjudicação do objeto.

II. Em contratos derivados de licitação em que o critério de julgamento tenha sido o menor preço por item, com adjudicação por item, o limite legal para alterações do objeto deve ser calculado sobre o valor do item que sofrerá a alteração, pois, nesse caso, o objeto é independente e a reunião em uma mesma licitação decorre de mera conveniência administrativa.

III. Na hipótese de o contrato derivar de licitação com critério de julgamento o menor preço global e adjudicação global, o limite legal para as alterações do objeto deve ser calculado sobre o valor inicial atualizado do contrato, ainda que a alteração recaia sobre apenas um ou alguns itens.

IV. Nas contratações de obras e serviços de engenharia, o edital de licitação e o contrato devem trazer medidas para evitar o chamado "jogo de planilhas", nos termos do Decreto n. 7.893/2013, especialmente, a elaboração de um projeto básico completo e definitivo, o critério de aceitabilidade dos preços unitários e a manutenção do percentual de desconto.

V. É vedada a compensação entre acréscimos e supressões contratuais, nos termos da Orientação Normativa AGU n. 50. (sem destaques no original)



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

32. Registra-se que situação bastante similar foi recentemente analisada por esta unidade jurídica no PSEI [0000916-69.2023.6.22.8000](#). Naquele caso, a gestão do contrato buscava aplicar o percentual máximo de acréscimo somente sobre o valor estimado para aquisição de peças, sem alterar os valores dos serviços de manutenção corretiva e preventiva dos equipamentos que compõem o sistema elétrico dos edifícios do TRE-RO em Porto Velho, objeto do contrato. Escorados nesses fundamentos bastante sólidos opinou-se pela possibilidade jurídica do acréscimo assim modulado, como pode ser visto no **Parecer Jurídico AJSAOFC nº 59/2024** ([1144384](#)), cujo entendimento foi acolhido pela Administração deste Tribunal no Despacho DG nº 390/2024 ([1145051](#)).

33. Além disso, entende-se que no caso em análise a medida é oportuna e necessária ao correto atendimento da demanda da Administração. Isso porque não faria sentido acrescer os percentuais também ao valor da franquia, porquanto o que se busca é tão só a substituição dos veículos segurados, submetidos às mesmas regras das franquias na ocorrência de eventuais sinistros. Por sua vez, a solução não destoaria da necessária juridicidade em função do regime de empreitada por preço global a que está submetido o vínculo entre as partes.

34. Há, ainda, uma segunda particularidade. Conforme exposto na Solicitação de Diligência ([1130599](#)) desta Assessoria Jurídica, o item 2.4.14 do Anexo I do instrumento contratual determina que, em caso de substituição de veículos, a Seção de Transportes deverá realizar 2 (dois) orçamentos com outras seguradoras a fim de vincular a contratada ao orçamento de menor valor. Entretanto, verifica-se que, mesmo após diversas tentativas, a SET apenas obteve êxito em conseguir 1 (um) orçamento, apresentado pela seguradora MAPFRE ([1148685](#)). Pela análise deste orçamento, verifica-se que os preços da seguradora SURA são muito inferiores, razão pela qual convém que a Administração os mantenha conforme o documento de proposta da contratada ([1156015](#)).

35. À primeira vista a inexistência de um segundo orçamento poderia representar óbice à continuidade do aditamento contratual. No entanto, deve-se destacar o **Primado da Realidade** que, na forma do **art. 22 do Decreto-Lei nº 4.657/42 (LINDB)** estabelece que na (...) *interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados*. Tal diretriz assenta-se no **Princípio da Razoabilidade**. Ora, o processo demonstra à saciedade que o gestor buscou com afincamento outras cotações de preços para a aferição dos valores ofertados pela contratada. Contudo, apesar das diligências, não obteve resposta de pelo menos duas das seguradoras consultadas. Esse quadro demonstra que o cumprimento da regra contratual, nos seus estritos termos, configurou uma **condição materialmente impossível**, aquela que não pode ser realizada pelo ser humano ou pela pessoa jurídica que participa do ato, motivo



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

pelo qual pode - na verdade, deve - ser desconsiderada. Traçando um paralelo para reforçar essa conclusão, o Tribunal de Contas da União entende, de longa data, como no **Acórdão TCU nº 2.531/2011 - Plenário**, que estando comprovado o envio das cotações a diversas empresas do ramo pode-se entender que há **limitação de mercado para o objeto**, admitida nesse caso, de forma excepcional, a redução do número mínimo de três cotações válidas geralmente exigidas.

36. Além disso, a situação desenhada enseja a aplicação combinada do **Princípio do Formalismo Moderado**. Essa norma preconiza que as formalidades dos procedimentos administrativos, a fim de assegurar a segurança jurídica, a impessoalidade e a vantajosidade das contratações públicas, não podem representar obstáculo à resolução eficiente e célere dos problemas da Administração. Por isso, considerando que o instrumento contratual derivou de licitação, que a proposta de preços da contratada encontra-se extremamente inferior ao orçamento apresentado por outra seguradora e que há respeito às normas legais e à jurisprudência do TCU, verifica-se a possibilidade de flexibilização da norma contratual que exige a juntada de pelo menos dois orçamentos, sem que isso fira os princípios administrativos aplicáveis à contratação.

IV – ANÁLISE FORMAL DO TERMO ADITIVO Nº 05

37. Com a finalidade de registrar o ato já analisado e considerado legal e regular por este parecer, a SECONT trouxe ao processo a minuta do Termo Aditivo nº 05 à Carta-Contrato nº 22/2019, juntado no evento [1156248](#). Assim, resta a esta unidade jurídica, de acordo com o **Parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93**, realizar a verificar a adequação de suas regras às normas aplicáveis e à realidade fática e jurídica que se pretende regular, o que se fará adiante:

I - TÍTULO E PREÂMBULO: redação adequada;

II - CLÁUSULA PRIMEIRA:

1. Registra a **supressão de 11,65%** ao valor total atualizado do contrato: **redação adequada** na forma analisada na Capítulo III deste parecer;

2. Registra o **acréscimo de 23,29%** ao valor total atualizado do contrato: **redação adequada** na forma analisada na Capítulo III deste parecer;



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

Subcláusula única - referência ao histórico da contratação que consta no anexo I do instrumento: **redação adequada.**

II - CLÁUSULA SEGUNDA: Registra o valor total do aditivo de **R\$ 7.862,53** (sete mil e oitocentos e sessenta e dois reais e cinquenta e três centavos), em decorrência do acréscimo e da supressão: Escapa da competência desta unidade o pronunciamento sobre os novos valores do contrato registrados nesse item.

Subcláusula Primeira: Registra os **efeitos financeiros** retroativos à data de 05/02/2024, de acordo com a proposta da contratada: **redação adequada;**

Subcláusula Segunda: Descrição da fonte orçamentária. **redação adequada**, decorre de exigência legal: art. 55, V, da Lei nº 8.666/93.

Subcláusula Segunda: Registra a atualização do valor estimado do contrato para fins de verificação dos limites máximos de acréscimos e supressões: **redação adequada**, decorre de regra legal: art. 65 § 1º, I da Lei nº 8.666/93.

III - CLÁUSULA TERCEIRA - Fundamento legal do ato: Registra as fontes normativas que embasaram o ato do acréscimo e supressão do objeto: **redação adequada.**

IV - CLÁUSULA QUARTA - Ratificação dos demais elementos do contrato: **redação adequada.**

V - CLÁUSULA QUINTA - Registra a **publicação resumida do ato** no DEJE-RO e no DOU: **redação adequada, obrigação decorre do comando contido no Parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93.**

VI - ANEXO I: Registra o histórico dos eventos do contrato: **redação adequada.**

38. Face a análise detalhada no item anterior, verifica-se que os dados registrados na minuta trazida ao processo pela SECONT no evento [1156248](#),



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

encontram-se em conformidade com os valores informados pela unidade gestora - sobre os quais esta unidade jurídica não tem competência para se manifestar - e contêm os elementos mínimos definidos pelas regras da Lei nº 8.666/93 e demais normas citadas neste parecer. Nesses termos, conclui-se que referida minuta atende aos princípios e diretrizes que norteiam a aplicação das normas citadas, não havendo reparos a fazer nessa seara, estando apta, portanto, a produzir todos os efeitos jurídicos pretendidos pela Administração.

V - CONCLUSÃO

39. Pelo exposto, e por tudo o mais que consta nos autos, esta Assessoria Jurídica conclui:

I - Pela possibilidade jurídica do **acréscimo de 23,29%**, equivalente ao valor de **R\$ 15.726,39** (quinze mil setecentos e vinte e seis reais e trinta e nove centavos) para cobertura do seguro dos 6 (seis) novos veículos da frota deste Tribunal e a **supressão de 11,65%**, equivalente ao valor de **R\$ 7.863,86** (sete mil oitocentos e sessenta e três reais e oitenta e seis centavos) pela exclusão da apólice dos veículos substituídos, de acordo com a Informação nº 22/2024 ([1126268](#)) da Seção de Transportes, gestora do contrato, os quais foram apurados sobre o valor atualizado do contrato de R\$ 67.525,79 (sessenta e sete mil quinhentos e vinte e cinco reais e setenta e nove centavos), com fundamento no **art. 65, I, "b" c/c o § 1º da Lei nº. 8.666/93 e na Cláusula Sétima, "n" da Carta-Contrato nº 22/2019** ([0479045](#)).

i. verifica-se que a contratada **ratificou** em sua proposta ([1156015](#)) o prazo de vigência de 05/02/2024 a 06/01/2025 para os seguros dos novos veículos incluídos, motivo pelo qual os efeitos financeiros do ativo devem retroagir a 05/02/2024;

ii. De acordo com o indicado no item 6 deste parecer foi juntado ao processo a comprovação da programação orçamentária para o suporte da despesa de **R\$ 7.862,53** (sete mil oitocentos e sessenta e dois reais e cinquenta e três centavos) ([1126558](#)), correspondente à diferença entre os valores do acréscimo da supressão pretendidos.

II - Analisado no item 37 deste parecer o Termo Aditivo nº 05 à Carta-Contrato Administrativo 22/2019 juntado pela SECONT no evento [1156248](#), esta Assessoria Jurídica aprova os seus termos para cumprimento do art. 38, Parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

40. Conforme asseverado nos itens 22 e 23 deste parecer, a análise das questões jurídicas afloradas neste processo foram realizadas sob



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

o regime da legislação de regência dos atos do certame e do contrato, posto que afastadas as regras da novel Lei nº 14.133/2021 em função da aplicação do art. 190 desta norma.

41. Por fim, registra-se que este parecer foi parcialmente elaborado pela servidora Lílian Rafaeli Dutra Silveira que somente não o concluiu em razão de afastamento legal, motivo pelo qual, querendo, também o assinará quando de retorno a suas atividades nesta Assessoria Jurídica.

À consideração da autoridade competente.



Documento assinado eletronicamente por **JAMIL JANUARIO, Assessor(a) Chefe**, em 30/04/2024, às 10:00, 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 **1156925** e o código CRC **C151300E**.