



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - CEP 77006-002 - Palmas - TO - www.tceto.tc.br

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Alteração Contratual. Supressão do Quantitativo. Art. 124, inciso II da Lei nº 14.133, de 2021. Possibilidade.

I - RELATÓRIO

1. Vieram à exame desta Assessoria Jurídica os autos do processo SEI nº 24.005503-9 para fins de análise e emissão de parecer acerca da possibilidade jurídica de proceder aditamento ao Contrato nº 128/2024 (0790242), visando suprimir o número de assinaturas contratadas da ferramenta tecnológica denominada “Banco de Preços” de 8 (oito) para 5 (cinco).
2. Nota-se que o aditamento pretendido foi provocado pela própria **DIGAF** – Diretoria Geral de Administração e Finanças que, a partir da consulta à **COADM** – Coordenadoria de Administração e **DIGCE** – Diretoria Geral de Controle Externo, submeteu os autos ao **GABPR** para fins de deliberação quanto à redução dos custos do contrato celebrado com empresa NP Tecnologia e Gestão de Dados Ltda., inscrita no CNPJ sob nº 07.797.967/0001-95.
3. Registra-se que, considerando a pretendida redução do número de assinaturas da ferramenta Banco de Preços, conseqüentemente ensejaria, em uma conta simples, no valor de R\$ 34.740,00 (trinta e quatro mil setecentos e quarenta reais) de supressão, passando o total contratado ao valor de R\$ 57.900,00 (cinquenta e sete mil e novecentos reais). Entretanto, pela planilha apresentada pela **COADM** (0823353) tem-se que, havendo a redução do número de assinaturas, os valores unitários das assinaturas seriam acrescidos em R\$ 380,00 (trezentos e oitenta reais) e, por conseguinte, o valor do contrato passaria a R\$ 59.800,00 (cinquenta e nove mil e oitocentos reais), perfazendo uma diferença de R\$ 1.900,00 (mil e novecentos reais).
4. Verifica-se que foi acostada aos autos a Autorização nº 37/2025 (0823533), contendo todos os dados orçamentário-financeiros que irão fazer face às despesas relativas ao uso das 5 (cinco) assinaturas, já com o ajuste unitário.
5. Valioso consignar que o **GABPR** se manifestou favorável à redução do número de assinaturas de acesso à ferramenta Banco de Preços de 8 (oito) para 5 (cinco), conforme proposto pela **DIGAF** (0821653) e aceito pela empresa contratada (0825358).
6. Por fim, a **COLCC** encaminhou os autos à **ASSJ** (0824524) para conhecimento e emissão de parecer acerca da minuta do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 128/2024 (0824397).
7. É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

8. Inicialmente é salutar trazer à baila os artigos 124 e 125 da Lei nº 14.133/2021 de modo a aclarar que à Administração é permitido alterar contrato quando necessários acréscimos ou supressões nas compras, obras ou serviços, conforme abaixo:

Art. 124. 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 a seus objetivos;

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

II - por acordo entre as partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado e vedada a antecipação do pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

§ 1º Se forem decorrentes de falhas de projeto, as alterações de contratos de obras e serviços de engenharia ensejarão apuração de responsabilidade do responsável técnico e adoção das providências necessárias para o ressarcimento dos danos causados à Administração.

§ 2º Será aplicado o disposto na alínea “d” do inciso II do caput deste artigo às contratações de obras e serviços de engenharia, quando a execução for obstada pelo atraso na conclusão de procedimentos de desapropriação, desocupação, servidão administrativa ou licenciamento ambiental, por circunstâncias alheias ao contratado.

Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).

9. Dentre as alterações admitidas pela norma tem-se a denominada quantitativa (alínea “b” do inciso I do art. 124 da Lei), sendo relevante observar a respeito dessa, por primeiro, que a sua finalidade precípua é a modificação da quantidade do objeto contratado, apesar de a Lei aduzir à modificação do valor contratual. A alteração do valor contratual é, em verdade, mera decorrência da modificação do quantitativo do objeto.

10. Observa-se, ainda, que a alteração quantitativa pode se dar de duas formas: acréscimo e **supressão**, visando a primeira, como é óbvio, o aumento da quantidade do objeto originalmente contratado e a outra a diminuição da quantidade desse.

11. Por derradeiro, verifica-se que tanto o acréscimo como a supressão unilateral^[1] encontram-se limitados, a rigor, aos percentuais máximos fixados, a saber: 25% do valor inicial do contrato, no caso de obras, serviços e compras, e 50% para os acréscimos no caso de reforma de edifícios e de equipamento.

12. No que se refere a este aspecto, percebe-se que não houve alteração substancial em relação à disciplina que constava no antigo estatuto licitatório (Lei nº 8.666/93). Não obstante, diferentemente da Lei nº 8.666/93, que veda expressamente alterações acima dos limites legais, salvo as supressões decorrentes de comum acordo entre as partes^[2], a nova Lei de Licitações foi silente acerca do tema, ou seja, **não proíbe expressamente alterações acima no limite legal**. Diante disso, parcela da doutrina tem entendido que, diante da omissão da Lei, é possível alteração **em comum acordo entre as partes** acima do limite de 25%, tanto nos casos de acréscimos quanto para supressões.

13. Sobre o tema é valioso colecionar o entendimento do renomado administrativista Marçal Justen Filho, a

saber:

“9.2) A Lei 14.133/2021 e a ausência de vedação equivalente
A ausência de vedação equivalente à prevista na Lei 8.666/1993, afasta o argumento utilizado para reputar proibidas alterações que superassem o referido limite.

9.3) As modificações consensuais

Basicamente, trata-se de reconhecer que o art. 125 da Lei 14.133/2021 disciplina especificamente as alterações impostas de modo unilateral e compulsório, sem a concordância do contratado. Mas não contempla vedação genérica e ilimitada a toda e qualquer modificação. Logo, é cabível promover alteração que supere os limites previstos, desde que mediante concordância entre as partes.”^[3]

14. Com efeito, em que pese não haver expressa autorização legal, o autor precitado entende que a ausência de vedação autoriza as partes a realizarem alterações contratuais consensuais para além dos limites impostos pela Lei.

15. Por outro lado, não se pode olvidar que a questão não é tão cristalina como parece e, sendo assim, comporta divergência. Neste particular, a alteração consensual, principalmente no caso de acréscimos, poderia ter o condão de desnaturar o objeto da contratação e afrontar o próprio dever de licitar, sendo contrária à principiologia aplicável às contratações.

16. Os doutrinadores Marcos Nóbrega e Pedro Dias defendem a tese de que:

“Apenas as alterações unilaterais, qualitativas ou quantitativas, é que estão delimitadas pelos parâmetros percentuais do valor inicial do contrato fixados pela Lei nº 14.133/2021. O contratado não é obrigado a aceitar aumento superior. Porém, não podemos descuidar que as alterações bilaterais devem ser interpretadas de forma sistemática e à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Admitir o acréscimo ou supressão em alterações consensuais e em percentuais maiores que os fixados em lei, certamente, desvirtuaria os parâmetros da vantajosidade e tudo que foi estabelecido no procedimento licitatório, estaríamos diante de situações que podem ser caracterizadas como fraude.”^[4]

17. Portanto, sob o crivo dos professores Marcos da Nóbrega e Pedro Dias, as alterações contratuais, ainda que consensuais, devem respeitar os limites previstos na Lei 14.133/2021, qual sejam “acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos seria de 50% (cinquenta por cento).

18. Não obstante, ainda a respeito do tema, a Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia Geral da União publicou, em 29/10/2024, a Nota nº 4/2024/CNLCA/CGU/AGU (disponível em : <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2024/10/Nota-CNLCA-Possibilidade-de-Supressao-no-contrato-administrativo-superior-aos-limites-do-artigo-125.pdf>) concluindo pela possibilidade de haver supressão de contrato administrativo de maneira consensual em percentual superior ao estabelecido no art. 125 da Lei nº 14.133, de 2021.

19. Na referida nota citada acima foi colecionado o entendimento de Joel de Menezes Niebuhr que assim como o Marçal Justen Filho e a AGU por intermédio da CNLCA, defende a possibilidade de alteração quantitativa que ultrapasse os limites fixados no artigo 125 da Lei nº 14.133, de 2021, vejamos:

Goste-se ou não, deve-se respeitar a vontade do legislador externada de modo unívoco no texto da Lei nº 14.133/2021. Daí que, como o legislador não estabeleceu limites explícitos e fixos para as alterações quantitativas consensuais e para as qualitativas é de concluir pela possibilidade de promovê-las em limites superiores aos estipulados no artigo 125 da Lei nº 14.133/2021. Ora, o artigo 125 trata dos limites às alterações quantitativas unilaterais. Se o legislador quisesse que tais limites servissem também para as alterações quantitativas consensuais e para as qualitativas, ele o teria feito expressamente. Não é correto aplicar os limites preceituados no artigo 125 da Lei nº 14133/2021 em relação às alterações não referidas e não abrangidas pelo dispositivo, o que ensejaria espécie de interpretação extensiva, que foge dos lindes da própria legalidade mesmo em seu sentido amplo. Portanto,

é permitido promover alteração quantitativa consensual e qualitativa que ultrapasse os limites fixados no artigo 125 da Lei nº 14.133/2021.

[...]

É oportuno salientar que essa Decisão nº 125/1999 é uma das mais citadas e replicadas pelo Tribunal de Contas da União, logo, com enorme repercussão prática. Roga-se para que ela não seja replicada para a Lei nº 14.133/2021, o que também seria desacertado, dado que se abre novo quadro, com regras jurídicas relevantes que impactam os termos da Decisão nº 215/1999, especialmente as previstas no § 1º do artigo 124, que permite alterações decorrentes de falhas de projeto, e no artigo 125, cujo teor restringe os limites de 25% e de 50 %, este para acréscimo em reforma de edifício ou equipamento, às alterações quantitativas unilaterais. (Grifei)

20. Nota-se que a Lei separou em incisos os casos de alteração unilateral e consensual (por acordo entre as partes). No caso em que a Administração Pública entender necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, esta circunstância foi explicitamente enumerada para a possibilidade de alteração unilateral. Todavia, nada impediria que, por igual motivo, pudesse haver uma alteração consensual, haja vista que as hipóteses descritas nas alíneas do inciso II do art. 124, da Lei nº 14.133/2021 não são taxativas. Nesse sentido, a doutrina do professor Ronny Charles Lopes de Torres^[5], trouxe o seguinte entendimento, vejamos:

O elenco apresentado pela Lei não significa que as possibilidades de alteração por acordo entre as partes limitar-se-iam a tais hipóteses descritas neste inciso. Ao revés, a intenção deste elenco é impor que as alterações previstas nessas situações devam ser objeto de trato consensual, não cabendo imposição unilateral por parte da Administração.

21. O mesmo entendimento já era defendido pelo administrativista Jessé Torres Pereira Júnior^[6]:

“O que o preceito visa a assegurar é o contrário – as quatro situações de mutabilidade referidas nas alíneas somente podem resultar do consenso, vedada a sua imposição unilateral da Administração Não significa dizer que as alterações consensuais se reduzem a essas situações definidas no inciso II; as partes estarão sempre livres para introduzirem no contrato qualquer alteração que resulte de consenso, observados os limites legais.”

22. Pois bem, confrontando o entendimento doutrinário alhures com o caso concreto que ora se analisa, sob a nossa ótica, a fundamentação do aditamento proposto estaria correta, qual seja, art. 124, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, considerando, inclusive, que a empresa foi consultada e encaminhou proposta (0825362). Ademais, verifica-se que no preâmbulo da minuta do aditivo (0824397) informa a celebração da avença pelas partes – bilateral –, não se reportando, em momento algum, que o aditamento seria unilateral.

23. Sobressai, portanto, que não há nenhuma ilegalidade na celebração de aditivos contratuais. Ao contrário, a Lei nº 14.133, de 2021 prevê a possibilidade de alteração contratual, como já mencionamos alhures. Nesse particular, conclui-se que modificação do contrato consiste numa das prerrogativas da Administração e é uma das expressões da supremacia do interesse público, no que diz respeito aos contratos administrativos.

24. No entanto, por outro lado, não se pode olvidar que a alteração contratual, especialmente nos casos de acréscimos e supressões, deve decorrer de um fato superveniente devidamente comprovado.

25. Porquanto, a Administração tem de evidenciar, por isso, a superveniência de motivo justificador da alteração contratual. Deve evidenciar que a solução localizada à época do planejamento da contratação, especialmente quando da elaboração do Termo de Referência nº 414/2024 (0774212), não se revelou, posteriormente, como a mais adequada, ainda que seja em relação ao quantitativo de licenças/assinaturas contratadas. Deve-se, pois, indicar que os fatos posteriores alteraram a situação de fato ou de direito e exige um tratamento distinto daquele adotado.

26. No caso em tela, coube a DIGAF propor a redução do número de assinaturas de modo a promover a redução de custos para este Tribunal de Contas, considerando que após consultas a DIGCE e COADM estas Unidades entenderam ser desnecessário manter o número de assinaturas disponibilizadas. Contudo, sobre a motivação apresentada pela DIGAF, esta ASSJ, considerando se tratar de questões estritamente técnicas,

não emitirá nenhum juízo de valor.

27. Não obstante vale registrar que nos chamou à atenção o fato de haver acréscimo no valor unitário das assinaturas contratadas, em que pese o propósito fosse promover a redução dos custos relativamente ao Contrato nº 128/2024 (0790242). Neste particular, percebe-se que o valor unitário será majorado, aproximadamente, em 3,28% (três vírgula vinte e oito por cento) e, quanto ao valor total haverá (considerando a redução do número de assinaturas) uma supressão na monta de 35,45% (trinta e cinco vírgula quarenta e cinco por cento).

28. No que se refere a questão posta acima, *a priori*, urge salientar que, a nosso ver, as alterações contratuais não desfigurariam o objeto, nem tampouco violaria a seriedade do procedimento adotado na contratação, mesmo porque, as modificações não atingiriam outro interessado em contratar com o TCE/TO, haja vista que a contratação se deu pelo instituto da inexigibilidade. Não obstante, incumbe a Unidade Requisitante demonstrar que ainda continuaria vantajosa a contratação. Neste talante podemos citar o documento SEI nº 0825364 exibido pela **COADM**, o qual justifica o preço praticado pela empresa contratada, a partir da redução do número de assinaturas da ferramenta Banco de Preços.

29. No que diz respeito da minuta **COLCC** (0824397) recomendamos que seja consignado em seu texto informação acerca da supressão, bem como do acréscimo relativamente ao preço unitário, além de que seja corrigido o valor total suprimido.

III - CONCLUSÃO

30. Ante o exposto, considerando os fundamentos apresentados no corpo desta peça opinativa e observada a recomendação constante do **item 29**, esta Consultoria Jurídica, abstendo de manifestar-se quanto aos motivos ensejadores do acréscimo unitário e a supressão dos quantitativos contratados, não vislumbra óbices quanto à possibilidade de celebração de termo aditivo, em razão da melhor adequação entendida, assim, pela equipe técnica responsável do **TCE/TO**.

31. É o parecer, s.m.j., o qual submetemos à consideração superior.

[1] Aquela que pode ser levada a termo independentemente de qualquer manifestação de vontade da contratada.

[2] Conforme previsão do art. 65, § 2º, da Lei 8.666/93.

[3] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: RT, 2021. pg. 1413.

[4] NÓBREGA, Marcos; OLIVEIRA NETTO, Pedro Dias de. Alterações Contratuais na Nova Lei de Licitação: Preços e Critérios de Pagamento.

[5] Lei de Licitações Públicas Comentadas – 15ª Edição – 2024 – Página 726.

[6] PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública. 6ª Edição – Rio de Janeiro: Renovar, 2003, página 657.



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO ALBERTO DE CASTRO**, ASSESSOR IV, em 26/02/2025, às 09:47, conforme art. 4º da Resolução Administrativa TCE/TO nº 001, de 15 de outubro de 2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tceto.tc.br/sei/processos/verifica.php> informando o código verificador **0824632** e o código CRC **B854E610**.