



# OBRAS PÚBLICAS INTELIGENTES

## DIÁRIO DE OBRA: DISSECANDO OS ACÓRDÃOS DO TCU SOBRE OBRAS PÚBLICAS

Edição 13 – A impossibilidade de compensação das reduções ou supressões de quantitativos em aditivos contratuais

Acórdão 749/2010-Plenário | Relator:  
MINISTRO AUGUSTO NARDES

Acórdão 3105/2013-Plenário | Relator  
MINISTRO WALTON ALENCAR RODRIGUES





## EMENTA DO ACÓRDÃO

(Feita pela equipe do Diário de obra)

Determinou-se que “que, em futuras contratações, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, passe a considerar as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal.”

**(TCU, Acórdão n.º 749/2010 - Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes)**

É juridicamente viável, para fins de cálculo dos limites de aditamento, a compensação entre o conjunto de acréscimos e supressões ao objeto dos contratos referentes a obras de infraestrutura celebrados antes do trânsito em julgado do Acórdão 749/2010-Plenário por órgãos e entidades vinculados ao Ministério dos Transportes.

**(TCU, Acórdão n.º 3105/2013-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)**



# O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE LER O ACÓRDÃO

Antes de abordar o **Acórdão n.º 749/2010 - Plenário** e o **Acórdão n.º 3105/2013-Plenário**, é essencial compreender alguns conceitos fundamentais sobre os aditivos contratuais e seus limites.

## LIMITES DOS ADITIVOS CONTRATUAIS:

### Como era na Lei n.º 8.666/93?

Na antiga Lei n.º 8.666/1993, os mesmos percentuais já estavam previstos no artigo 65, §1º. A norma estabelecia o limite de 25% para acréscimos e supressões, com exceção de reformas, que podiam ter acréscimos de até 50%. Assim como na nova legislação, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União já interpretava que acréscimos e supressões não poderiam ser compensados entre si, e que o valor de referência para cálculo dos limites era o valor inicial atualizado do contrato.

### O que fala a Lei n.º 14.133/21?

Pela nova Lei n.º 14.133/2021, no artigo 125, as alterações unilaterais e consensuais dos contratos administrativos estão limitadas a até 25% do valor inicial atualizado do contrato. Excepcionalmente, no caso de contratos cujo objeto seja a reforma de edifício ou de equipamento, admite-se acréscimo de até 50% do valor inicial. O mesmo limite de 25% aplica-se às supressões contratuais. Vejamos:

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).



Importante destacar que a lógica de os percentuais serem observados separadamente permanece, ou seja, não é permitido compensar uma supressão com um acréscimo equivalente, pois cada tipo de alteração deve respeitar seus próprios limites.

A nova Lei nº 14.133/2021 manteve a lógica central da legislação anterior quanto aos limites dos aditivos contratuais, reforçando a necessidade de controle, planejamento adequado e respeito à legalidade nas alterações dos contratos públicos.

## **DISSECANDO O ACÓRDÃO**

O Tribunal de Contas da União (TCU) analisou as possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência nº 32/2-6/DNIT, promovida pelo DNIT para contratação de obras da BR 153/MG, com a celebração de diversos aditivos.

### **O QUE ESTAVA EM JOGO?**

O que estava em jogo no Acórdão nº 749/2010 – TCU – Plenário foi a legalidade e regularidade da execução contratual das obras na rodovia BR-153/MG – Lote 1, especialmente no que diz respeito ao primeiro termo aditivo ao contrato celebrado entre o DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes) e a empresa Camter Construções e Empreendimentos S/A.

#### **Pontos centrais em discussão:**

##### **1. Descaracterização do objeto licitado:**

- O contrato original previa um conjunto específico de obras.
- O termo aditivo suprimiu cerca de **49,4%** do contrato inicial e incluiu novos serviços que representaram **135,18%** do valor remanescente, resultando em um contrato que, na prática, executou apenas **42% do que foi originalmente licitado.**



- O TCU entendeu que isso violava os princípios da **isonomia, vinculação ao instrumento convocatório e da obtenção da proposta mais vantajosa**, previstos no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e no art. 37 da CF.

## 2. **Ultrapassagem do limite legal de 25% para alterações contratuais:**

- A legislação permite alterações contratuais até esse limite, salvo exceções rigorosamente justificadas.
- O TCU entendeu que esse limite foi ultrapassado de forma indevida, ainda que parte da justificativa tenha sido aceita com ressalvas, por se tratar de um caso excepcional (atraso de 4 anos entre a licitação e a contratação).

## 3. **Indícios de sobrepreço em serviços novos incluídos:**

- Alguns itens da planilha contratual foram incluídos com preços superiores aos valores de referência (Sicro 2 – MG).
- Apesar disso, foi constatado que o **preço global da obra permaneceu dentro dos parâmetros aceitáveis**, o que amenizou a gravidade do possível sobrepreço.

# **O PROBLEMA PRINCIPAL: A COMPENSAÇÃO INDEVIDA ENTRE ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES**

O principal problema identificado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 749/2010 – Plenário foi a compensação indevida entre acréscimos e supressões contratuais realizadas por meio do 1º termo aditivo ao contrato celebrado entre o DNIT e a empresa Camter Construções e Empreendimentos S/A.



Na prática, os gestores consideraram que poderiam compensar os valores suprimidos do contrato original com os novos serviços adicionados, como se os dois movimentos (redução e acréscimo) se anulassem entre si. Com isso, justificaram que o valor final do contrato não ultrapassaria o limite legal de 25% previsto no §1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993. Contudo, o TCU entendeu que esse raciocínio burla os limites legais para alterações contratuais, já que o referido artigo estabelece que os acréscimos e supressões devem ser avaliados individualmente sobre o valor inicial do contrato, sem compensações entre eles.

Essa prática de compensação mascarou uma profunda modificação do objeto originalmente licitado, comprometendo os princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e da obtenção da proposta mais vantajosa à administração. Ao aceitar supressões de grande porte seguidas de acréscimos ainda maiores, sem realizar nova licitação, o contrato final passou a contemplar um objeto significativamente diferente daquele que foi originalmente submetido à concorrência pública.

Embora o TCU tenha reconhecido que existiam circunstâncias atenuantes — como o longo lapso temporal entre a licitação e a contratação e a ausência de má-fé dos gestores —, o Tribunal reafirmou a ilegalidade da compensação entre aditivos, por entender que ela fere frontalmente a legislação vigente e compromete a integridade do processo licitatório.



## CONCLUSÃO

No julgamento do Acórdão nº 749/2010 – Plenário, o Tribunal de Contas da União (TCU) concluiu que houve irregularidades significativas na execução do contrato celebrado entre o DNIT e a empresa Camter Construções e Empreendimentos S/A, decorrente da Concorrência nº 32/02-6. O principal problema identificado foi a descaracterização do objeto originalmente licitado, ocasionada pelo 1º termo aditivo ao contrato, que suprimiu quase metade dos serviços inicialmente previstos e incluiu novos serviços que superaram em mais de 135% o valor remanescente do contrato. Essa prática violou os princípios da legalidade, isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

O TCU entendeu que a compensação entre supressões e acréscimos, realizada pelos gestores como forma de justificar a alteração contratual, foi indevida. A Corte reafirmou que, conforme o art. 65 da Lei nº 8.666/1993, os percentuais de acréscimos e supressões devem ser calculados separadamente, tendo como base o valor original do contrato, sem qualquer tipo de compensação entre eles.

Apesar das falhas, o Tribunal reconheceu a existência de circunstâncias excepcionais que atenuaram a responsabilidade dos gestores, como o expressivo lapso de tempo (quase quatro anos) entre a licitação e a contratação, além do fato de as modificações não terem causado sobrepreço global na obra. Assim, embora tenha rejeitado parcialmente as justificativas apresentadas pelos responsáveis, o TCU decidiu não aplicar sanções, como multa, por entender que não houve má-fé nem enriquecimento ilícito.

Como resultado, o Tribunal determinou ao DNIT que, em futuras contratações, observe rigorosamente os limites legais para alterações contratuais, calculando separadamente os percentuais de supressões e acréscimos, e evite firmar contratos com base em licitações concluídas há mais de doze meses, salvo em casos excepcionais devidamente justificados. Por fim, diante do contexto e das medidas corretivas propostas, o processo foi arquivado.



No Acórdão nº 3105/2013 – Plenário, o Tribunal de Contas da União tratou também da modulação temporal de seus efeitos, ou seja, da delimitação dos efeitos práticos da decisão no tempo, especialmente quanto à forma de interpretar e aplicar os limites legais de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

O TCU reconheceu que, até o momento do Acórdão nº 749/2010 – Plenário, ainda havia insegurança jurídica quanto à correta forma de interpretar os limites para alterações contratuais, notadamente no tocante à vedação da compensação entre acréscimos e supressões. Muitos órgãos da administração pública ainda adotavam, equivocadamente, o entendimento de que seria possível compensar uma supressão contratual com um acréscimo, desde que o valor final do contrato não ultrapassasse o total inicialmente contratado.

Com o Acórdão nº 749/2010, o TCU fixou de forma clara a interpretação de que os limites de 25% para acréscimos e supressões contratuais devem ser aplicados separadamente, e que não é juridicamente válida a compensação entre eles. No Acórdão nº 3105/2013, o Tribunal reafirmou essa orientação e destacou que, a partir daquele julgamento anterior (Acórdão n.º 749/2010), a administração pública passou a ter clareza e segurança quanto à ilegalidade da prática da compensação.

Essa modulação temporal teve como objetivo proteger os gestores públicos de boa-fé que, antes da consolidação do entendimento, praticaram atos administrativos com base em uma interpretação até então utilizada por diversos órgãos. Por isso, o TCU não aplicou sanções no caso concreto, entendendo que os responsáveis não poderiam ser responsabilizados por uma conduta cuja ilicitude ainda não estava claramente definida no momento em que foi praticada.