



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 854/2019

Referência : Correio Eletrônico. PGEA nº 0.02.000.000161/2019-47.
Assunto : Administrativo. Prestação de serviços continuados de vigilância armada.
Acréscimos e supressões contratuais. Limites legais.
Interessado : Procuradoria Regional do Trabalho da 21ª Região – RN.

Trata-se de consulta encaminhada pela Assessoria Jurídica da Procuradoria Regional do Trabalho da 21ª Região – RN, por meio da qual solicita orientação desta Auditoria Interna do Ministério Público da União acerca do contrato de prestação de serviços continuados de vigilância armada, firmado com a empresa Servimóvel Serviços de Segurança Patrimonial Ltda.

2. Informa o consulente que o contrato em tela foi assinado em 23/6/2016, com vigência de 1º/7/2016 a 30/06/2017, tendo como objeto a contratação de 5 (cinco) vigilantes armados – 2 (dois), com jornada de 12x36 horas diurnas, 2 (dois), de 12x36 horas noturnas e 01 (um) com 44 (quarenta e quatro) horas semanais. O valor original mensal era de R\$ 20.467,69 (vinte mil quatrocentos e sessenta e sete reais e sessenta e nove centavos) e o valor anual global de R\$ 245.612,28 (duzentos e quarenta e cinco mil, seiscentos e doze reais e vinte e oito centavos), recebendo ao longo do tempo 4 (quatro) aditamentos assim descritos:

1º aditivo contratual – acrescentou a contratação de mais 01 (um) vigilante armado, realizou a repactuação de preços e prorrogou o contrato por mais 12 (doze) meses – o valor mensal do contrato passou a ser de R\$ 26.500,66 (vinte e seis mil quinhentos reais e sessenta e seis centavos);

2º aditivo contratual – realizou a repactuação de preços e prorrogou o contrato por mais 12 (doze) meses - o valor mensal do contrato passou a ser de R\$ 26.433,27 (vinte e seis mil quatrocentos e trinta e três reais e vinte e sete centavos).;

3º aditivo contratual – Suprimiu os postos de vigilância que trabalhavam no turno 12x36. Ou seja, através do terceiro termo aditivo, o contrato nº 05/2016

passou prevê o fornecimento de apenas 02 (dois) vigilantes armados - o valor mensal do contrato passou a ser de R\$ 8.339,86 (oito mil trezentos e trinta e nove reais e oitenta e seis centavos);

4º aditivo contratual - realizou a repactuação de preços e prorrogou o contrato por mais 12 (doze) meses - o valor mensal do contrato passou a ser de R\$ 8.619,32 (oito mil seiscentos e dezenove reais e trinta e dois centavos).

3. Acrescenta que tanto o primeiro quanto o terceiro aditivo contratual promoveram alterações quantitativas, sendo o primeiro com fulcro no artigo 65, I, b e § 1º da Lei nº 8.666/1993, equivalendo ao acréscimo de aproximadamente a 18,03% (dezoito vírgula três centésimos por cento) do valor inicial do contrato, e o terceiro, fundamentado no art. 65, § 2º, II, da Lei nº 8.666/1993, equivalendo à supressão de aproximadamente 59% (cinquenta e nove por cento) do valor inicial.

4. Na sequência, registra que a Assessoria Jurídica da PRT 21ª foi questionada sobre a possibilidade jurídica de realização de novo aditivo contratual, nos termos do art. 65, I, b e § 1º da Lei nº 8.666/1993, para acrescentar mais um posto de vigilância armada. Conforme relata a consultante, representaria uma despesa no valor de R\$ 4.309,66 (quatro mil trezentos e nove reais e sessenta e seis centavos), equivalendo aproximadamente a 21% (vinte e um por cento) do valor inicial do contrato, sem atualização, seguindo assim, no seu entender, a orientação deste Órgão de Controle Interno, esposado no Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 1.895/2016, que afirmou que o limite de 25% (vinte e cinco por cento), estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/93, deverá ser calculado sobre **o valor inicial atualizado do contrato**.

5. Afirma contudo que algumas peculiaridades são apresentadas no contrato em análise, como se vê na transcrição dos aditamentos, mas que, apesar do acréscimo ocorrido, o novo valor se aproxima do original, objeto de licitação. Ressalta ainda a manifestação do eg. Tribunal de Contas da União, transcrita no citado parecer desta Audin-MPU, em que **o limite de 25% (vinte e cinco por cento) deve ser verificado de forma isolada**.

6. Conclui assim que o acréscimo pretendido pela Unidade seria legal, desconsiderando a alteração contida no primeiro aditivo, ao tempo que indaga o seguinte:

(a) o acréscimo contratual pretendido pela PRT-21, no percentual de aproximadamente 21% (vinte e um por cento) do valor inicial do contrato, através do quinto aditivo contratual, pode ser realizado, ainda que já tenha sido realizado, no mesmo contrato, um acréscimo de aproximadamente

18,03% (dezoito vírgula três centésimos por cento), através do primeiro aditivo contratual?

(b) o entendimento de que o limite de 25% (vinte e cinco por cento), trazido pelo § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93, deve ser verificado de forma isolada, como exposto no próprio Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 1.895/2016, autoriza a interpretação de que o limite de 25% (vinte e cinco por cento) para acréscimos e supressões se verifica a cada alteração, não sendo necessário observar o conjunto de acréscimos e supressões, já realizados no mesmo contrato?

7. Em exame, cabe registrar que à Administração Pública é facultado alterar unilateralmente as cláusulas dos contratos administrativos para melhor atender o interesse público, respeitados os limites legais, de forma justificada e motivada, nos termos dos arts. 58, I, e 65, I, da Lei 8.666/93. A alteração deverá, no entanto, além de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, preservar a caracterização do objeto contratual e decorrer de fato superveniente à contratação, uma vez que, no momento da instauração da licitação, o objeto contratual ora delimitado, condicionou a apresentação das propostas pelos licitantes.

8. Nesse sentido são as orientações emanadas desta Auditoria Interna, a exemplo do parecer citado pelo consulente, e a jurisprudência do TCU, pacífica no sentido de orientar, como regra geral, para atendimento dos limites definidos no art. 65, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/1993, **que os acréscimos ou supressões devem ser realizados de forma isolada, sendo calculados sobre o valor original do contrato, vedada a compensação entre eles.** Vejamos:

ACÓRDÃO TCU Nº 50/2019-PLENÁRIO

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo, em:

(...)

9.3 (...)

9.3.1. a planilha orçamentária contratada revisada contemplando as alterações contratuais necessárias em decorrência da alteração do projeto, **deve observar os limites para alteração contratual dispostos no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993, à luz da jurisprudência desta Corte de Contas quanto à vedação de compensações entre acréscimos e supressões de quantitativos quando da aferição dos percentuais de alteração, bem como a manutenção do desconto original do contrato, prevista no art. 14 do Decreto 7.983/2013;**

9.3.2. conforme dispôs o Acórdão 1.826/2016 – Plenário, apenas em hipóteses excepcionálíssimas de alterações consensuais qualitativas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, observados os

princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos: não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório; não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado; **decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos**; serem necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes; **demonstrar-se – na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual – que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou sejam gravíssimas a esse interesse, inclusive quanto à sua urgência e emergência**;

9. Verifica-se que, à luz da jurisprudência da Corte de Contas, **é vedado realizar compensações entre acréscimos e supressões de quantitativos quando da aferição dos percentuais de alteração** e que, somente em situação excepcionalíssima de alterações consensuais qualitativas de contratos de obras e serviços, é permitido ultrapassar os limites preestabelecidos.

10. Para situação apresentada pelo consulente, tendo como objeto a contratação de 5 (cinco) vigilantes armados – 2 (dois) com jornada de 12x36 horas diurnas, 2 (dois) de 12x36 horas noturnas e 1 (um) com 44 (quarenta e quatro) horas semanais, caberá ao Administrador realizar os acréscimos e/ou supressões, sem compensações, uma vez que o percentual previsto no artigo 65, § 1º, da Lei n. 8.666/1993 deverá ser verificado separadamente, isto é, deverá ser aplicado o limite individual de 25% tanto para acréscimos como para supressões, conforme reiteradas orientações do TCU:

ACÓRDÃO Nº 2554/2017-PLENÁRIO

Enunciado

Como regra geral, para atendimento dos limites definidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, **os acréscimos ou supressões nos montantes dos contratos firmados pelos órgãos e entidades da Administração Pública devem ser considerados de forma isolada, sendo calculados sobre o valor original do contrato, vedada a compensação entre acréscimos e supressões.**

ACÓRDÃO Nº 1981/2009-PLENÁRIO

Enunciado

No caso de alteração contratual, o percentual previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 **deverá ser verificado separadamente, considerando os acréscimos e as supressões, isto é, deve ser aplicado o limite individual de 25% tanto para acréscimos como para supressões, não** sendo aceita a tese de que a alteração contratual, mesmo que em único termo aditivo, represente apenas **a parcela líquida entre acréscimos e supressões.**

ACÓRDÃO Nº 2372/2013-PLENÁRIO

Enunciado

Para fins de alteração contratual, os limites legais devem ser verificados separadamente tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens ao contrato, e **não pelo cômputo final que tais alterações (acréscimos menos decréscimos)** possam provocar na equação financeira do contrato.

Excerto

Voto:

(...)

7. De fato, ao celebrar o 1º Termo Aditivo ao Contrato [...], a Seinfra/AL incorreu em acréscimos ou supressões em percentual superior a 25% do valor inicial do contrato, contrariando o art. 65, caput e §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, assim como a jurisprudência consolidada deste Tribunal no sentido de que tais limites **legais devem ser verificados separadamente tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens ao contrato, e não pelo cômputo final que tais alterações (acréscimos menos decréscimos) possam provocar na equação financeira do contrato** (Acórdãos nº 1.733/2009, 749/2010, 1.924/2010 e 2.819/2011, todos do Plenário).

11. Observa-se que os limites legais não devem ser verificados pelo cômputo final das alterações (acréscimos menos decréscimos), mas separadamente, tanto o acréscimo de itens ao contrato quanto as supressões. Ademais, cumprirá à Unidade verificar os valores referentes às repactuações realizadas e somá-las, ou subtraí-las, conforme o caso, ao valor original do contrato, atualizando seu contrato, para então aplicar o percentual cabível legalmente.

12. Registre-se, no entanto, que o referido entendimento **não** pode ser interpretado no sentido de que o limite de 25% (vinte e cinco por cento) possa ser aplicado a cada acréscimo ou a cada supressão individualmente considerados.

13. Em verdade, o citado limite deve ser considerado de acordo com **o conjunto de acréscimos ou de supressões realizados no decorrer do contrato**. Ou seja, **o total dos acréscimos realizados** deve, sem possibilidade de compensação com eventuais supressões realizadas, respeitar o limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato. Assim se depreende da leitura de trecho do voto do Min Relator Benjamin Zymler, no Acórdão nº 1.498/2015 - Plenário:

As reduções ou supressões de quantitativos devem ser consideradas de forma isolada, ou seja, **o conjunto** de reduções e **o conjunto** de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no art. 65 da Lei nº 8.666/93.

14. Portanto, para a situação sob análise, o limite de 25% para acréscimos deve ser calculado com base no valor original do contrato informado pelo consulente – valor mensal de R\$ 20.467,69 (vinte mil quatrocentos e sessenta e sete reais e sessenta e nove centavos), resultando no valor anual global de R\$ 245.612,28 (duzentos e quarenta e cinco mil, seiscentos e doze reais e vinte e oito centavos), e nas repactuações. Calculado esse valor, deve-se verificar se o acréscimo pretendido está dentro do limite encontrado, considerados todos os acréscimos já realizados. A título de orientação, com o fim de se verificar o valor da apuração dos limites percentuais indicados (25% e 50%), recomendamos a leitura do Módulo 2 – Contrato Administrativo - Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos (págs. 19 e 20), da Escola Nacional de Administração Pública¹.

15. Reiteramos, portanto, a orientação esposada no Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 1.895/2016, que afirmou que o limite de 25% (vinte e cinco por cento), estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993, deverá ser calculado sobre **o valor inicial atualizado do contrato**, em consonância com a lei que assim dispôs:

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

(...)

§ 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. (destacamos)

¹ Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1908/1/GestaodeContratos_modulo_2_final_.pdf> Acesso em 18 dez. 2019)

16. Em face do exposto, somos de parecer que, para o acréscimo contratual indagado pela Unidade, a aplicação do limite de 25% (vinte e cinco por cento), conforme § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993, deverá considerar o valor inicial atualizado do contrato, incluindo as repactuações realizadas, ressaltando que o conjunto de todos os acréscimos realizados no decorrer do contrato deve respeitar o limite estipulado na lei.

É o Parecer que submetemos à consideração superior.

Brasília, 20 de dezembro de 2019.

MÁRCIA BARROS DE OLIVEIRA
Chefe da DILEG

JOSE GERALDO DO E. SANTO SILVA
Coordenador de Orientação de Atos
de Gestão

De acordo.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

Aprovo.
Encaminhe-se à PRT 21ª Região - RN e à
SEAUD.
Em 20/12/2019.

MICHEL ÂNGELO VIEIRA OCKÉ
Secretário de Orientação e Avaliação

RONALDO DA SILVA PEREIRA
Auditor-Chefe



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00002646/2019 PARECER nº 854-2019**

.....
Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **20/12/2019 17:46:15**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MICHEL ANGELO VIEIRA OCKE**

Data e Hora: **20/12/2019 17:58:29**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 45843887.852AC9C6.FE6968E8.040F5EBF