

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ALEXANDRE CARDOSO DAL ROSS

LIMITES E POSSIBILIDADES DE ALTERAÇÕES DE CONTRATOS DE OBRAS
PÚBLICAS DECORRENTES DE FALHAS NO PROJETO BÁSICO

CURITIBA

2019

ALEXANDRE CARDOSO DAL ROSS

LIMITES E POSSIBILIDADES DE ALTERAÇÕES DE CONTRATOS DE OBRAS
PÚBLICAS DECORRENTES DE FALHAS NO PROJETO BÁSICO

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Direito, da
Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas,
da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira

CURITIBA

2019

RESUMO

A presente pesquisa busca descrever os limites e as possibilidades de alterações contratuais decorrentes de falhas no projeto básico previstas na Lei 8.666/93 para obras públicas, bem como explorar a posição doutrinária presente em livros e artigos. Também busca analisar a posição recente do Tribunal de Contas da União, expressa por meio dos Acórdãos proferidos na última década.

Palavras-chave: Obras públicas. Alterações contratuais. Limites. Possibilidades.

ABSTRACT

This research aims to describe the limits and the possibilities of contractual changes due to fails in basic projects foreseen in Law 8.666/93 to public works, and to examine the doctrinal position stated in books and articles. This study also analyses the recent position of the Federal Court of Auditors expressed by judgments made in the last decade.

Keywords: Public works. Contractual change. Limits. Possibilities.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 CONCEITOS	10
2.1 ALTERAÇÕES CONTRATUAIS.....	10
2.2 TIPOS DE ALTERAÇÕES CONTRATUAIS	14
3 PROBLEMAS E DECISÕES.....	18
3.1 PROBLEMÁTICA	18
3.2 LIMITES E POSSIBILIDADES PARA ALTERAÇÕES.....	24
3.3 DECISÕES.....	28
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERÊNCIAS.....	43

1 INTRODUÇÃO

Uma parcela significativa de recursos públicos é destinada às obras públicas. As obras realizadas pelo Estado permitem o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais, bem como proveem a infraestrutura necessária para atender serviços de saúde e educação. Envolvendo números de grandeza extraordinária, o Estado acaba por ser um dos maiores clientes da indústria da construção civil.

As construções de rodovias, hospitais, portos, aeroportos, dentre outras obras, além de possuírem orçamento elevado por suas características inerentes, acabam na maioria das vezes extrapolando as previsões de custos iniciais e virando notícia devido a atrasos, inadequações, corrupção ou outros elementos desagradáveis.

Não é incomum que a dinâmica da execução de uma obra necessite que o plano inicial seja modificado, seja para adequar o cronograma de execução, seja para ampliar ou reduzir o escopo do empreendimento face a situações não previstas. No entanto, atualmente observa-se que as alterações em contratos de obras públicas são regra, e não exceção.

Nesse contexto, é necessário interpretar as disposições da Lei Federal nº 8.666/93 no que tange às alterações contratuais, ou seja, compreender quais são os limites e possibilidades quando se imputa a necessidade de alteração por falhas de projeto.

Órgão constitucional, o Tribunal de Contas tem o poder de assegurar o exercício apropriado de competências discricionárias. No âmbito das obras públicas isso é especialmente importante, vez que é envolvido um conhecimento técnico especializado que geralmente foge do controle jurisdicional.

Assim, durante anos o Tribunal de Contas vem identificando problemas no âmbito da execução das obras públicas, e sua atuação reprime falhas e orienta a atuação administrativa no sentido de promover melhorias nos processos.

Este trabalho busca avaliar a possibilidade de alterações contratuais de maneira ampla correlacionadas com aquelas previstas na Lei nº 8.666/93. Para tal, colaciona-se a posição doutrinária recente presente em livros e artigos bem como as disposições legais pertinentes.

Isso revela-se um problema na medida em que as alterações contratuais, não obstante serem previstas e permitidas pela lei, não podem destinar-se a corrigir grandes falhas de projeto, sob pena de atentar contra a observância do princípio constitucional da isonomia.

Nesse sentido, a pesquisa destina-se a explorar, num primeiro momento, a posição doutrinária recente presente em livros e acerca das possibilidades de alteração dos contratos administrativos.

Após, abordam-se os tipos de alteração contratual a fim de identificar em quais situações as falhas no Projeto Básico encaixam-se e se são passíveis de alteração, seja pela ótica doutrinária, seja pela norma legal.

Isso posto, por meio de análises realizadas nos Acórdãos da última década do Tribunal Contas da União, são mostradas as ocorrências mais frequentes nas obras públicas que se traduzem em atrasos e problemas maiores. Além disso, são tratados casos em abstrato sobre a possibilidade, ou não, da alteração de contratos.

Posteriormente, enfim, são trazidas as decisões do Tribunal de Contas da União que versam sobre casos concretos a fim de verificar como (e se) a jurisprudência do órgão de controle administrativo não destoa dos mandamentos legais.

De posse dessa leitura, a pesquisa busca então conjugar as situações abstratas de origem doutrinária, as definições legais e ainda as manifestações jurisprudenciais, de modo a estabelecer um paralelo crítico entre elas com o intuito de contribuir para superar os problemas frequentemente encontrados.

2 CONCEITOS

2.1 ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

Antes de adentrar efetivamente no tema das alterações contratuais é preciso que algumas definições sejam realizadas no intuito de elucidar conceitos e estabelecer premissas, de modo a permitir o adequado desenvolvimento do trabalho.

Inicialmente, há que se levantar a questão de que a doutrina diferencia, não de forma pacífica, contratos administrativos de “contratos da Administração”. Estes últimos seriam, para Maria Sylvia Zanella di Pietro, expressão mais ampla que abrangeria todos os contratos celebrados pela Administração Pública, sob qualquer regime.¹

Não há consenso doutrinário a respeito dos contratos administrativos, e, na busca por definições, o professor Ricardo Marcondes Martins reconhece na doutrina brasileira a existência de três posições, sendo elas baseadas, respectivamente, na doutrina tradicional francesa, na doutrina tradicional alemã, e numa doutrina formulada mais recentemente sobre o tema.² Indo para além delas – vez que identifica vícios metodológicos –, propõe estudar o tema sob o enfoque da teoria dos atos administrativos, os quais seriam atos administrativos bilaterais, entendidos como atos em que as partes possuem interesses contrapostos, ou seja, a Administração pretende satisfazer um interesse público, enquanto o contratante deseja concretizar seu interesse pecuniário.³

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 263.

² Para a primeira posição existem contratos administrativos e contratos da Administração. Os primeiros decorrem de imposição legal e são regidos pelo direito público, enquanto os últimos são regidos pelo direito privado. Para a segunda posição não existem contratos administrativos, vez que os contratos administrativos seriam “atos unilaterais com contratos adjetos”, caso não submetidos ao direito privado. Caso a Administração se submeta ao direito privado, é possível a celebração de contratos. Para a terceira corrente existem contratos administrativos, mas não existem contratos da Administração. Em maior ou menor medida, todos os contratos firmados com a Administração (sentido amplo, portanto), sofrem incidência do direito público. Faz parte da primeira posição Hely Lopes Meirelles, da segunda Oswaldo Aranha Bandeira de Mello e Celso Antônio Bandeira de Mello e da terceira Carlos Ari Sunfeld e Lúcia Valle Figueiredo. In: MARTINS, Victor Silveira. O impacto das cláusulas exorbitantes nos valores dos contratos administrativos. **Revista de Contratos Públicos – RCP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 117-168, set./fev. 2018. No mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella di Pietro afirma haver ao menos três correntes, sendo, para a autora, a terceira a mais adotada pelos administrativistas brasileiros e a qual declara filiar-se. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

³ MARTINS, Victor Silveira. O impacto das cláusulas exorbitantes nos valores dos contratos administrativos. **Revista de Contratos Públicos – RCP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 117-168, set./fev. 2018, pp. 128-129.

Visto não ser o objetivo deste trabalho esgotar o estudo acerca dos mais diversos conceitos de contratos administrativos, entende-se mais que suficiente⁴ a conceituação de contrato administrativo de Celso Antônio Bandeira de Mello, que consiste em um tipo acordo celebrado entre a Administração e particulares o qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo do objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas está sujeito a “cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratado privado”.⁵

Nesse sentido, os contratos administrativos apresentam as seguintes características: presença da Administração Pública como Poder Público, finalidade pública, obediência à forma prescrita em lei, procedimento legal, natureza de contrato de adesão, natureza *intuitu personae*, presença de cláusulas exorbitantes e mutabilidade.⁶ Essas duas últimas características são as mais importantes frente ao tema abordado.

No quesito da mutabilidade, vale dizer que um dos principais aspectos do contrato administrativo é a possibilidade de a Administração instabilizar o vínculo contratual, seja alterando unilateralmente o que fora pactuado a respeito das obrigações do contratante, seja extinguindo unilateralmente o vínculo, sempre, contudo, preservando a identidade do objeto e o equilíbrio econômico da outra parte.⁷

Quanto a esse aspecto, Antônio Carlos Cintra do Amaral destaca o princípio da mutabilidade para justificar alterações no objeto do contrato de obra pública, cujo limite seria o “interesse coletivo primário”. Em suas palavras, “somente são admissíveis modificações do projeto que visem ao melhor atendimento do interesse da parcela da sociedade afetada pela obra a ser construída”.⁸

⁴ Os conceitos de contrato administrativo, por certo, variam de autor para autor. Não obstante, para o objeto deste trabalho, que é investigar as possibilidades de alteração de contratos de obras públicas sob o regime da Lei Federal 8.666/93, é importante o foco nas “cambiáveis imposições de interesse público”. Vale dizer: para se atender o interesse público, há que se alterar o contrato, e investigar seus limites e possibilidades é justamente o objeto deste trabalho.

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 32. ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015, pp. 638-639.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, pp. 273-291.

⁷ Para Adilson Abreu Dallari, é totalmente “manso e pacífico” na doutrina o entendimento a respeito da alterabilidade dos contratos administrativos. In: DALLARI, Adilson Abreu. Limites à alterabilidade do contrato de obra pública. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, Rio de Janeiro, v. 201, p. 57-64, jul./set. 1995, p. 57.

⁸ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 128.

Assim, a imutabilidade das cláusulas dos contratos privados é transposta para o âmbito dos contratos administrativos como *imutabilidade do fim*.

Não é demais asseverar, contudo, que o objeto não pode ser alterado de forma a ser desnaturado, sob pena de burla à licitação.⁹ Não se admite que a modificação do contrato “importe alteração radical ou acarrete frustração aos princípios da obrigatoriedade da licitação e da isonomia”.¹⁰

Como se verá, os limites à alterabilidade contratual prestam-se a resguardar a isonomia do certame e também a preservar um direito subjetivo do contratado.

A mutabilidade deve ser analisada, portanto, sob dois aspectos, o das circunstâncias que fazem o contrato administrativo mutável e o de sua consequência,¹¹ que é o direito do contratado à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Esse direito está previsto constitucionalmente no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal quando se fala em “cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta”.

Tem o mesmo entendimento Celso Antônio Bandeira de Mello, para o qual “a equação econômico-financeira contratual é um direito adquirido do contratado, de tal sorte que normas a ele sucessivas não poderiam afetá-lo”.¹² Assim, o contratado está protegido tanto contra alterações unilaterais – comportamentos faltosos da Administração –, quanto por elevações de preços que tornem mais onerosa as prestações a que esteja obrigado e/ou perdas do poder aquisitivo da moeda provocadas pela inflação em contratos que se protraem no tempo.

Por sua vez, a presença de cláusulas exorbitantes refere-se àquelas que “não seriam comuns ou que seriam ilícitas em contratos celebrados entre particulares, por conferirem prerrogativas a uma das partes (a Administração) em relação à outra”.¹³

⁹ “Estas modificações só se justificam perante circunstâncias específicas verificáveis em casos concretos, quando eventos supervenientes, fatores invulgares, anômalos, desconcertantes de sua previsão inicial vêm a tornar inalcançável o bom cumprimento do escopo que o animara, sua razão de ser, seu “sentido”, a menos que, para satisfatório atendimento do interesse público, se lhe promovam alterações”. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 645.

¹⁰ JUSTEN FILHO. Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Lei 8.666/1993**. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 1177.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 289.

¹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 644.

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 280.

Tais cláusulas encontram-se expressamente previstas nos incisos I a V, do art. 58 da Lei 8.666/93.¹⁴

As cláusulas exorbitantes, também chamadas de prerrogativas da Administração, são consectário lógico da característica da mutabilidade dos contratos administrativos. Não obstante falar-se em “exorbitância” ou “prerrogativa”, cabe ao particular a proteção, inclusive constitucional, de ver seus interesses econômico-financeiros intocados. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, não faria sentido “conceder-lhes mais ou menos que o necessário aos fins perseguidos”.¹⁵ À Administração, o interesse público; ao particular, o lucro.

Promovendo um recorte para o objeto deste trabalho, para o caso de contratos de obras públicas regidos pela Lei Federal 8.666/93, é possível identificar uma avença entre a Administração e um particular – escolhido por um processo preestabelecido (licitatório) –, a qual tem como finalidade atender um interesse público, devendo respeitar o interesse patrimonial do contratado, nos termos econômico-financeiros iniciais. Assim, ao identificar a impossibilidade de se atender as necessidades públicas com base na contratação atual, há que ser realizada a alteração contratual com vistas à correção dos erros de projeto para que o interesse público seja satisfeito.

Para discorrer sobre os limites e possibilidades das alterações do contrato administrativo de obra pública é necessário, portanto, ponderar acerca dos elementos normativos que cercam a matéria, notadamente as hipóteses previstas nos artigos 58 e 65 da Lei Federal 8.666/93, que ditam normas às modificações contratuais.

¹⁴ Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 32. ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 644.

No recorte acima, a Administração exercerá sua prerrogativa de promover uma alteração unilateral, conforme o inciso I, art. 58, da Lei Federal 8.666/93, na espécie da alínea 'a', inciso I, art. 65, da Lei Federal 8.666/93, como se verá adiante.

Marçal Justen Filho pondera que as alterações contratuais seriam “o reflexo jurídico da superposição dos interesses fundamentais, que traduzem a necessidade de o Estado promover os direitos fundamentais por meio de atuação ativa”.¹⁶

Reforça-se, portanto, que como à Administração incumbe satisfazer um fim de interesse público, caso surja a necessidade de ajustes no contrato para que a finalidade seja atingida, ela não só pode como *deve* promover as devidas alterações.

2.2 TIPOS DE ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

Marçal Justen Filho esclarece que o contrato administrativo comporta as espécies de alterações unilaterais e consensuais. As cláusulas mutáveis unilateralmente “são aquelas pertinentes à adequação do objeto à satisfação da finalidade buscada por meio da contratação”, ao passo que as alterações consensuais dizem respeito ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato e envolvem a relação entre encargos e vantagens para as partes.¹⁷

Luís Roberto Barroso classifica essas distinções em *cláusulas contratuais em sentido estrito ou propriamente contratuais* e *cláusulas de execução ou regulamentares*.¹⁸

No mesmo entendimento, Carlos Ari Sundfeld classifica as alterações contratuais decorrentes da alteração de Projeto Básico em obras públicas em duas categorias: a primeira como aquelas realizadas em prol do interesse público e a segunda como aquelas que são de interesse exclusivo do particular contratado.¹⁹

As cláusulas contratuais em sentido estrito ou propriamente contratuais visam a proteger o particular e preservar o ajuste econômico inicialmente firmado, não

¹⁶ JUSTEN FILHO. Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Lei 8.666/1993**. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 1170.

¹⁷ JUSTEN FILHO. Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Lei 8.666/1993**. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 1172.

¹⁸ BARROSO, Luís Roberto. Contratos administrativos: limites e possibilidade de alteração. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 145, p. 46-55, jan. 2014, p. 47.

¹⁹ SUNDFELD, Carlos Ari; CAMPOS, Rodrigo Pinto de. Contratos administrativos de obras e o problema de sua alteração. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 8, n. 28, jan./mar. 2010. Acesso em: 5 jun. 2018.

cabendo à administração alterá-las unilateralmente.²⁰ Por outro lado, as *cláusulas de execução ou regulamentares*, ou aquelas realizadas em prol do interesse público, são aquelas previstas no inciso I do art. 65 da Lei Federal 8.666/93.²¹

O jurista menciona, ainda, uma segunda distinção às cláusulas propriamente contratuais, que diz respeito aos diferentes tipos de alterações que o contrato pode sofrer, as quais seriam classificadas nos seguintes aspectos: (i) quantitativas; (ii) qualitativas; e (iii) qualitativas com repercussões quantitativas.²²

A alínea ‘a’, inciso I, do art. 65 da Lei Federal 8.666/93 trata de modificações qualitativas do contrato, enquanto a alínea ‘b’ trata das modificações quantitativas. Uma definição *en passant* das alterações quantitativas seria para os casos que envolvem apenas acréscimo ou diminuição do objeto contratual, com a consequente modificação do seu valor, a maior ou a menor.

Por sua vez, as alterações qualitativas possuem vínculo direto com o interesse público a ser satisfeito pelo objeto contratual. Nesse sentido, a distinção entre modificação quantitativa e qualitativa nem sempre será *booleana*, não sendo incomum a existência de situações que necessitem de modificações qualitativas que importem acréscimo do objeto contratual, para que assim haja *melhor adequação técnica aos seus objetivos*. Esse seria um caso de alteração qualitativa com repercussão quantitativa.²³

Não se deve, contudo, incorrer no erro de se concluir que cláusulas unilaterais seriam obrigatórias enquanto as consensuais seriam facultativas. A alteração unilateral é imposta pela Administração e deve ser acatada pelo particular. No entanto, não são em todos os casos que as alterações consensuais seriam facultativas, no sentido de o particular aceita-la ou não. Há casos em que a alteração é obrigatória, não obstante o acordo entre as partes.

²⁰ BARROSO, Luís Roberto. Contratos administrativos: limites e possibilidade de alteração. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 145, p. 46-55, jan. 2014, p. 47.

²¹ Art. 65. 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 aos seus objetivos;

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

²² BARROSO, Luís Roberto. Contratos administrativos: limites e possibilidade de alteração. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 145, p. 46-55, jan. 2014, p. 48.

²³ BARROSO, Luís Roberto. Contratos administrativos: limites e possibilidade de alteração. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 145, p. 46-55, jan. 2014, p. 48.

O que se quer dizer é que ocorrendo determinados eventos, a lei determina obrigatoriamente a alteração, mas que deve, contudo, ter seu conteúdo submetido ao acordo das partes.

Essas alterações são entendidas como aquelas dispostas no inciso II do art. 65 da Lei Federal 8.666/93, e importam tanto modificações facultativas como obrigatórias. Por exemplo, a modificação da garantia contratual por conveniência da alínea 'a' depende do consenso entre as partes, ao passo que as condutas da alínea 'b' são obrigatórias, mesmo que o particular preferisse manter a situação inicial. De qualquer maneira, o acordo a que o inciso II se refere é sobre o conteúdo da modificação.

As modificações unilaterais estão dispostas no inciso I do art. 65 da Lei Federal 8.666/93, e referem-se à alteração do projeto ou de suas especificações (alínea a) e quantitativas (alínea b).

Quanto à alínea b, a lei utiliza como parâmetro o valor contratual, e não a prestação propriamente dita, fato que gera problemas. Segundo o § 1º do art. 65 da Lei Federal 8.666/93, o contratado fica obrigado a aceitar os acréscimos e supressões que se fizerem nas obras até o limite de 25%, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o valor de 50%.²⁴

A dificuldade reside no fato de que quando não se trata de um objeto com unidades específicas e divisíveis, “torna-se inviável estimar a dimensão econômica do acréscimo ou da supressão”.²⁵ Marçal Justen Filho cita, inclusive, um exemplo em que há a redução em 25% da metragem quadrada de uma edificação, questionando se corresponderia a uma redução proporcional em 25% do preço. A resposta é negativa, e o autor explica que diante dessa dificuldade a lei afirma que a ausência de preços unitários no contrato é resolvida por meio do acordo entre as partes. O problema seria então “remetido para o âmbito negocial, escapando da prerrogativa unilateral da Administração”.²⁶

²⁴ § 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.

²⁵ JUSTEN FILHO. Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Lei 8.666/1993*. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 1175.

²⁶ JUSTEN FILHO. Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Lei 8.666/1993**. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 1175.

Para o administrativista ainda haveriam problemas mesmo que existissem preços unitários, vez que se ignora princípios básicos da economia de escala, da qual se infere que quanto maior a quantidade, menor seria o preço.²⁷

Face ao exposto, verifica-se que as alterações contratuais decorrentes de falha no projeto básico encaixam-se na possibilidade da alínea 'a', inciso I, do art. 65 da Lei Federal 8.666/93, que dita que os contratos poderão ser alterados, com as seguintes justificativas: “quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos”.

Objeto direto desta pesquisa, o item será melhor desenvolvido no Capítulo 3.2.

²⁷ No sentido oposto, caso a quantidade fosse menor, maior seria o preço, podendo o particular exigir a elevação nos custos unitários desde que se demonstre a alteração de seu preço de custo. *In*: JUSTEN FILHO. Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Lei 8.666/1993**. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 1175.

3 PROBLEMAS E DECISÕES

3.1 PROBLEMÁTICA

A dinâmica própria da execução de uma obra muitas vezes necessita que o plano inicial seja modificado, seja para adequar o cronograma de execução, seja para ampliar ou reduzir o escopo do empreendimento face a situações não previstas. No entanto, atualmente observa-se que as alterações nos contratos de obras públicas são regra e não exceção,²⁸ visto que grande parte delas decorre de erros nos Projetos Básicos.

No caso da execução indireta de obras, a Lei 8.666/93 institui os seguintes regimes de execução: empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa e empreitada integral.²⁹

A empreitada por preço global ocorre quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total; a empreitada por preço unitário quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidade determinada; a tarefa quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais; e a empreitada integral quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada.

Os problemas nas alterações dos contratos de obras públicas são mais significativos para os regimes de empreitada. O regime de tarefa não despertou maior atenção na doutrina e na jurisprudência devido a sua pouca relevância econômica e utilização prática.³⁰

²⁸ O IBRAOP – Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas disponibiliza um serviço de *clipping* de notícias relacionadas às obras públicas desde maio de 2017. Observa-se que a maioria das notícias referem-se a irregularidades e problemas, como fraudes, atrasos e extrapolação de orçamento. Disponível em: <<http://www.ibraop.org.br/clipping/>>, Acesso em: 05 out. 2019.

²⁹ Regimes de execução indireta previstos na Lei Federal nº 8.666/93, art. 6º, inciso VIII, alíneas ‘a’, ‘b’, ‘d’ e ‘e’.

³⁰ JUSTEN FILHO. Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Lei 8.666/1993**. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 208.

O mandamento da Lei 8.666/93 é que obras e serviços de engenharia somente podem ser licitados quando houver Projeto Básico³¹ aprovado pela autoridade competente³². Cabe à Administração elaborá-lo com nível de precisão adequado, que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento impacto ambiental do empreendimento.

Não obstante o que prevê a lei, a realidade mostra-se bastante distante dessas exigências.

A dimensão do problema referente às falhas em fase de projeto foi mensurada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) reunindo dados de 10 (dez) anos de fiscalização de obras (Fiscobras).³³ Conforme o gráfico a seguir, num universo de 1.688 (mil seiscentos e oitenta e oito) fiscalizações, as três principais ocorrências são “sobrepço/superfaturamento”, com 1.331 (mil trezentos e trinta e um) achados; “projeto básico deficiente, inexistente ou desatualizado”, com 1.158 (mil cento e cinquenta e oito) achados; e “falhas na composição de custos expressos na planilha orçamentária”, com 749 (setecentos e quarenta e nove) achados.

³¹ “Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.”

³² “Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório.”

³³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.461/2018. Plenário. Relator: Min. Bruno Dantas. Sessão de 24 out. 2018. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 05 out. 2019.

GRÁFICO 1 – PRINCIPAIS CAUSAS DOS ACHADOS DE AUDITORIA EM OBRAS



Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.461/2018. Plenário. Relator: Min. Bruno Dantas. Sessão de 24 out. 2018. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 05 out. 2019.

Observa-se que não só os achados de auditoria mencionados estão diretamente relacionados com a fase de projetos, mas também estão aqueles referentes ao descumprimento do cronograma físico-financeiro e a aditivos irregulares.

Segundo o inciso IV do § 2º da Lei 8.666/93, as obras somente poderão ser licitadas quando o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal.

A licitação da obra deve ser, portanto, uma das últimas etapas de um longo processo que passa pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual.

Assim, muito tempo antes da materialização de um contrato de obra pública, a Administração deve tomar diversas decisões primárias, como qual obra será realizada, em qual localidade, quem serão os beneficiados, se tais benefícios serão diretos ou indiretos, entre outras.³⁴

³⁴ SCHIRATO, Vitor Rhein. A formação das decisões da Administração Pública nos contratos administrativos. **Revista de Contratos Públicos – RCP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 14, p. 185-205, set. 2018/fev. 2019, p. 189.

Após, chega-se à etapa do Projeto Básico, que quando realizado a contento torna possível a perfeita identificação do objeto licitado de maneira a precisar o custo global e a elaboração das propostas pelos interessados, assegurando o princípio da isonomia. Na lição de Adilson Abreu Dallari, a intenção é de que todos “apresentem propostas para executar a mesma coisa, os mesmos serviços, as mesmas obras, possibilitando, assim, um cotejo objetivo entre elas”,³⁵ vez que em contratos de empreitada de obras públicas cabe à Administração conceber a obra, projetá-la e selecionar um particular para que meramente realize sua execução.

Entende-se, desta feita, que um projeto bem feito visa a preservação de um princípio constitucional, transcendendo a mera questão de contratempos e custos adicionais decorrentes dos problemas “descobertos” apenas posteriormente ao início da obra.

Apesar de a faculdade de alteração unilateral dos contratos administrativos ser extraordinária, devendo ser exercida em situações atípicas, é utilizada de maneira ordinária e frequente pela Administração Pública, como explica Maiza Ferian Cerveira da Silva.³⁶

Corroboram na mesma linha de pensamento Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti quando afirmam que são raros os contratos de obras públicas que não recebem diversos termos aditivos a fim de acrescentar ou suprimir itens em “projetos básicos lacunosos e imperfeitos, porque açodadamente elaborados”.³⁷

Também no mesmo sentido, Nyanne Brandão Galvão afirma que as alterações contratuais indevidas que geram danos ao erário decorrem da ausência ou da falha de planejamento.³⁸

³⁵ DALLARI, Adilson Abreu. Alterações dos Contratos Administrativos – Economicidade, Razoabilidade e Eficiência. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 4, n. 48, dez. 2005, p. 2 (versão digital).

³⁶ SILVA, Maiza Ferian Cerveira da. A deficiência dos projetos básicos e sua correlação com a prerrogativa da alteração unilateral dos contratos administrativos. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 146, p. 69-70, fev. 2014. p. 69.

³⁷ DOTTI, Marinês Restelatto; PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Execução indireta de obras e serviços (básico e executivo), no Regime Diferenciado das Contratações Públicas (RDC). **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 11, n. 124, abr. 2012. P.

³⁸ GALVÃO, Nyanne Brandão. O planejamento das contratações públicas e as alterações contratuais. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 19-41, jul./dez., 2018.

O TCU também já se manifestou quanto ao tema advertindo contra o que chamou de “revisões de projeto em fase de obras”, por caracterizar meio ilegítimo de ajustar a realidade física de execução dos serviços a graves deficiências de projeto.³⁹

Adilson Abreu Dallari expôs a posição de que na maioria dos casos de alteração de contratos de obra pública “a raiz do problema está na licitação, feita exatamente para a escolha do futuro contratante”.⁴⁰

Mostra-se evidente, portanto, que grande parte dessas alterações resulta de falhas oriundas no Projeto Básico, cujo maior risco é descaracterizar o objeto inicialmente contratado, não atingir o fim proposto (ou, ao menos, não o atingir de maneira eficiente) e ferir indiretamente a isonomia entre os licitantes.

Marçal Justen Filho exara o entendimento de que é preciso eliminar a prática comum difundida na Administração Pública que consiste na elaboração de Projeto Básico “absolutamente incompleto e deficiente”, cuja consequência é um contrato indeterminado e impreciso e tem como resultado prático “absoluta desconexão” entre o que deve ser efetivamente realizado e o que se contratou, inclusive no que concerne às estimativas de custo, “hipótese em que o certame adquire dimensão surreal: não se sabe precisamente o que se licita, mas se pretende avaliar a vantajosidade das propostas apresentadas”.⁴¹

Nesse sentido, para Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti a contratação pelo estado de obras e serviços de engenharia desafia em todos os estados contemporâneos ao menos três questões repletas de dilemas jurídicos:⁴²

(i) de se definir a quem incumbe a elaboração dos projetos básico e executivo, a fim de atribuir responsabilidades por erros e imperfeições que possam ocorrer, bem como de permitir o exercício da prerrogativa da Administração de realizar alterações unilaterais com o intuito de garantir que o resultado da execução das obrigações contratuais efetivamente corresponda às finalidades de interesse público que

³⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.033/2008. Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Sessão de 04 jun. 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 15 set. 2019.

⁴⁰ DALLARI, Adilson Abreu. Alterações dos Contratos Administrativos – Economicidade, Razoabilidade e Eficiência. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 4, n. 48, dez. 2005, p. 2 (versão digital).

⁴¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Lei 8.666/1993**. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 242.

⁴² PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Dilemas jurídicos cinquentenários na contratação administrativa de obras e serviços de engenharia. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 16, n. 191, p. 21-35, nov. 2017.

justificaram a contratação, as quais deveriam estar previstas desde a inauguração do processo administrativo pertinente;

(ii) de que as alterações qualitativas ou quantitativas durante a execução contratual preservem o direito subjetivo de ambas as partes de ver preservado o equilíbrio da equação econômica-financeira do contrato, permitindo apenas as recomposições que se mostrarem legítimas;

(iii) a adequação de projetos básicos e executivos dependem de dois procedimentos, o primeiro referente à pesquisa de preços de mercado, de forma a prevenir que a Administração arque com preços dissonantes que tendem ao superfaturamento ou outros vícios que contaminem as propostas, e o segundo referente ao exercício das funções de “fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”, como exige o art. 174 da Constituição Federal, de forma que a execução do objeto submeta-se à fiscalização que assegure integridade técnica e financeira das obrigações contratadas, bem como reflita as prioridades, objetivos e metas da gestão pública.

A primeira questão, que tange à responsabilidade pela elaboração dos projetos básico e executivo parece ser de fácil resolução: não cabe a outrem senão aos projetistas e àqueles que aprovaram o recebimento responder por eventuais falhas identificadas.

A aprovação ou alteração de um projeto é externalizada por um ato administrativo, o qual deve estar revestido não só das formalidades a ele inerentes, mas também de um conteúdo material que lhe dê validade.

Assim, como a área demandante é a maior conhecedora das características do objeto pretendido, seria “nada mais justo” que a autoridade máxima os aprovasse em sua totalidade, no entendimento de Madeline Rocha Furtado e Joaquim Furtado de Sousa.⁴³

A segunda questão está intimamente ligada à garantia do particular de ver preservada à equação econômica-financeira do contrato. No que se refere à Administração, cabe realizar modificações que se mostrem condizentes com interesse público a ser atendido, sob pena de ilegalidade.

⁴³ FURTADO, Madeline Rocha; SOUSA, Joaquim Furtado de. Aprovação do projeto básico ou termo de referência. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 77, mai. 2008.

A terceira questão, apesar de revestir matéria técnica, deve ser analisada sob uma perspectiva ampla, tendo em vista a eficiência, a eficácia e a economicidade. Caso haja inicialmente um contrato com determinado patamar de desconto, não pode haver uma redução em desfavor da Administração devido a preços incluídos por aditivos de forma a alterar o equilíbrio econômico-financeiro. Da mesma maneira, no caso de uma alteração contratual decorrente de erro do Projeto Básico, não cabe ao particular suportá-lo, devendo ser remunerado adequadamente conforme os termos do contrato inicial.

Não é demais insistir que tais modificações devem ser realizadas sempre tendo em vista os limites permitidos pela lei, notadamente o interesse público, que confere à Administração prerrogativas que a colocam em posição de supremacia em relação ao particular e lhe permite promover alterações, caso sejam necessárias.

3.2 LIMITES E POSSIBILIDADES PARA ALTERAÇÕES

Como visto anteriormente, o interesse público é o elemento basilar para as modificações contratuais. Essa também é a opinião compartilhada por Bruno Oliveira da Silva Ferreira quando afirma que “a essência da função administrativa consiste na realização, da melhor forma possível, do interesse público, sempre em conformidade com o que dispuserem a lei e a Constituição”.⁴⁴

Diante disso, princípios vagos são um problema. Carlos Ari Sundfeld discorre sobre o assunto referindo-se ao Judiciário em seu artigo “Princípio é preguiça?”, porém, algumas de suas ideias podem ser trazidas para a realidade do administrador público. Afirma o administrativista que “[n]ão bastam boas intenções, não basta intuição, não basta invocar e elogiar princípios; é preciso [...] comparar normas e opções, estudar causas e consequências, ponderar vantagens e desvantagens”.⁴⁵

Ao tratar da noção de interesse público, Daniel Wunder Hachem aborda sua dupla função, distinguindo o interesse público em sentido amplo – aquele em que há interesses juridicamente protegidos, ou direitos subjetivos titularizados pelo indivíduo singularmente considerado –, daqueles referentes à coletividade, entendidos como

⁴⁴ FERREIRA, Bruno de Oliveira da Silva. O contrato administrativo e os limites do poder de alteração unilateral. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 156, p. 18-22, dez. 2014, p. 19.

⁴⁵ *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 206.

interesse público em sentido estrito, que preponderam sobre interesses específicos (individuais e coletivos), o qual é competência atribuída à Administração.⁴⁶

Não se concebe tal noção de interesse público como limite negativo à ação administrativa, mas, ao contrário, como uma categoria que impõe uma condição positiva de validade da atividade do Poder Público. O autor define como um “interesse público qualificado”, que vai além do mero atendimento ao direito positivo.

Como aponta Marçal Justen Filho, “[s]e a modificação configurar-se como uma forma de punição ao contratado, para agravar ou tornar mais onerosas as condições de execução, haverá desvio de finalidade.”⁴⁷

Entende-se, portanto, que não se pode utilizar o interesse coletivo primário como a panaceia para a motivação de toda e qualquer alteração. Por outro lado, é evidente que quando há uma falha no Projeto Básico, o contrato de obra pública tem de ser modificado para atender aos fins para os quais foi inicialmente concebido, mas o administrador não pode apoiar-se em termos e justificativas vagas.

Nesse sentido, a primazia do interesse público sobre os particulares é justificada pela dignidade de todos os cidadãos, é a “vontade geral legítima” que deve preponderar, nas palavras do professor Juarez Freitas.⁴⁸

Como pontua Raimilan Seneterri da Silva Rodrigues, “[o] instituto da licitação pública não pode ser visto como dotado de um fim em si próprio, mas instrumental para a realização dos princípios buscados pelo Direito”.⁴⁹

Assim, o exercício da função pública é um meio de se atingir os propósitos constitucionais eleitos como de interesse público, e materializa-se mediante exercício das atribuições de competência legal do agente público.⁵⁰

⁴⁶ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional – A&C**, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p. 59-110, abr./jun. 2011, pp. 85-87.

⁴⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Lei 8.666/1993**. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 1172.

⁴⁸ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5ª ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 2013, pp. 43-44.

⁴⁹ RODRIGUES, Raimilan Seneterri da Silva. Acréscimos e supressões em contratos públicos: uma leitura a partir do princípio da proporcionalidade. **Revista do TCU**, Brasília, DF, ano 43, n. 120, p. 84-97, jan./abr. 2011, p. 85.

⁵⁰ SANTOS, José Anacleto Abduch. As decisões administrativas na fase interna do processo licitatório. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 6, n. 20, p. 35-60, jan./mar. 2008, p. 45.

Nesse contexto, cabe a ele realizar a ponderação no momento em que surge a necessidade de uma modificação contratual a fim de verificar se o que se pretende alterar é permitido.⁵¹

No que tange aos limites de alteração dos contratos administrativos, para Luís Roberto Barroso, a possibilidade ilimitada permitiria ao administrador tanto beneficiar como prejudicar um contratado, incorrendo em abusos e ferindo a regra da licitação e os princípios da igualdade e da impessoalidade administrativa.⁵²

O autor utiliza como exemplo uma licitação de um objeto simples que afastaria as empresas de grande porte. Após adjudicado o objeto, a administração incrementa o objeto de forma substancial e, por consequência, o valor a ser pago ao particular. Seria uma forma de burlar a licitação e os princípios da igualdade e da impessoalidade. Também se poderia imaginar uma situação na qual o administrador impõe modificações no contrato a fim de dificultar a execução, tornando-a gravosa ao particular como forma de prejudicá-lo.⁵³

Adicionalmente, não escapam à imaginação exemplos nos quais haveria conluio entre o administrador e o contratado, que por meio de jogo de planilha⁵⁴ afastariam concorrentes do certame para posteriormente elevar substancialmente os valores de execução do contrato.

Assim, se por um lado as regras da licitação, combinadas aos princípios a ela atinentes não permitem a alteração ilimitada por conta dos abusos que podem ocorrer, por outro lado a ocorrência fatos supervenientes extrínsecos à relação contratual pode ser justamente o que enseja alterações.

Diante do exposto, mesmo no caso de erros que ocorreram na fase de Projeto Básico, caso seja necessário modificar o que já foi pactuado com vistas a não prejudicar o fim almejado, o ideal seria implementar ajustes para preservar o

⁵¹ OLIVEIRA, Simone Zanotello de. Ponderação entre o *ius variandi* e o princípio da inalterabilidade do objeto nos contratos administrativos. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 59-72, jan./jun. 2017, p. 70.

⁵² BARROSO, Luís Roberto. Contratos administrativos: limites e possibilidade de alteração. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 145, p. 46-55, jan. 2014, p. 46.

⁵³ BARROSO, Luís Roberto. Contratos administrativos: limites e possibilidade de alteração. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 145, p. 46-55, jan. 2014, p. 46.

⁵⁴ “O ‘jogo de planilha’ pode ser definido como o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato ocasionado pelos sucessivos termos aditivos a alterar os quantitativos de serviços inicialmente pactuados, com redução relevante do desconto originalmente oferecido à Administração à época da pactuação do ajuste. Geralmente, isso ocorre com o acréscimo de quantitativos de serviços com preços acima do mercado, acompanhado ou não da supressão de itens com preço baixo [...]”. In: CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas: comentários à jurisprudência do TCU**. 4ª ed. rev. e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 491.

atendimento ao interesse público.⁵⁵ Nessas hipóteses, seria ineficiente e antieconômico rescindir o contrato já firmado, indenizar o particular e proceder a nova licitação discriminando as alterações (até porque não se teria a garantia de que o novo contrato também não necessitaria de outras alterações), sem contar o tempo necessário para tal⁵⁶ e os custos de transação correlatos.⁵⁷

Raimilan Seneterri da Silva Rodrigues afirma que quando a análise dos limites de acréscimos e supressões nos contratos administrativos de obras públicas concerne à realidade fática, há que se ir além das fontes doutrinárias e jurisprudenciais, devendo o aplicador do direito recorrer ao postulado da proporcionalidade em seus aspectos de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.⁵⁸

Diante do exposto, verifica-se que as modificações que podem ser impostas unilateralmente pela Administração não podem ir além do limite estritamente necessário para se atender o interesse público.

Em termos de *quantum*, os §§ 1º e 2º do art. 65 da LGL estabelecem percentualmente os valores de 25% e 50% (para obras ou serviços e reformas, respectivamente).

Para Adilson Abreu Dallari, não se pode promover ilimitadamente “toda e qualquer alteração contratual, mesmo que sob a correta invocação de melhor adequação técnica ou melhor satisfação do interesse público”.⁵⁹ Os limites esbarram no interesse público e na imutabilidade do objeto.

A imutabilidade do objeto traduz-se como a vedação à sua descaracterização, que não se destina apenas a resguardar direitos subjetivos do contratado, que teria de arcar com a execução de um novo objeto, mas também resguarda a isonomia, que é uma das funções da licitação.

A seguir, serão analisadas decisões do Tribunal de Contas da União que estão relacionadas com erros de projeto.

⁵⁵ BARROSO, Luís Roberto. Contratos administrativos: limites e possibilidade de alteração. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 145, p. 46-55, jan. 2014, p. 47.

⁵⁶ BARROSO, Luís Roberto. Contratos administrativos: limites e possibilidade de alteração. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 145, p. 46-55, jan. 2014, p. 47.

⁵⁷ Sobre custos de transação, ver MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **A Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC**. 2ª ed. atual. rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 2015, pp. 120-122.

⁵⁸ RODRIGUES, Raimilan Seneterri da Silva. Acréscimos e supressões em contratos públicos: uma leitura a partir do princípio da proporcionalidade. **Revista do TCU**, Brasília, DF, ano 43, n. 120, p. 84-97, jan./abr. 2011, p. 95.

⁵⁹ DALLARI, Adilson Abreu. Contrato de Obra Pública. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 2, n. 5, p. 191-209, abr./jun. 2004, p. 199-200.

3.3 DECISÕES

Quando ocorrem erros em projetos, situação comum é a da necessidade de inclusão de itens novos ao orçamento. O problema reside em como incluir um novo serviço, com preço justo, sem desvirtuar o objeto contratado, sem comprometer a isonomia do certame licitatório e sem alterar a equação econômico-financeira estabelecida no termo inicial avençado.

Para Valmir Campelo e Rafael Jardim Cavalcante, a inclusão de itens novos na planilha a fim de corrigir falhas ou omissões do projeto deve atentar para o seguinte:⁶⁰ (i) disponibilizar a composição analítica de custos unitários do novo serviço; (ii) apresentar o memorial de cálculo dos quantitativos do item novo; (iii) caso previsto algum insumo na nova composição que também esteja presente em outros serviços já contratados (por exemplo cimento, areia, brita ou servente), garantir a correspondência entre um e outro valor; (iv) assegurar que o preço final do novo serviço seja menor ou igual aos referenciais oficiais da Administração (Sicro/Sinapi); (v) em se tratando de serviço sem correspondência oficial de preços nos sistemas públicos, realizar pesquisa de preços com no mínimo três fornecedores; e (vi) cuidar para que o preço da obra mantenha o mesmo nível de desconto global, para evitar o “jogo de planilha”.

Passa-se a analisar esses seis itens e correlacioná-los com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Quanto ao primeiro item, a disponibilização da composição analítica de custos unitários do novo serviço é uma exigência legal decorrente do art. 6º, inciso IX, alínea ‘f’ da Lei 8.666/93, que exige que o Projeto Básico disponha de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. O art. 7º, § 2º, inciso II, da LGL também exige tal detalhamento ao dispor que obras e serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

⁶⁰ CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas**: comentários à jurisprudência do TCU. 4ª ed. rev. e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 51.

O Decreto nº 7.983/2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, em seu art. 2º, inciso II, define a composição de custos unitários como “detalhamento do custo unitário do serviço que expresse a descrição, quantidades, produtividades e custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida”.

O detalhamento de todos os serviços da planilha orçamentária destina-se não só a motivar o preço de referência, como também disponibilizar ao particular maiores condições de oferecer sua proposta ao proporcionar maiores detalhes e nuances da contratação. Nesse sentido, ao particular também cabe apresentar o detalhamento dos preços oferecidos, a fim de permitir que a Administração possa analisar a exequibilidade da oferta, bem como evitar duplicidade de encargos dispostos no orçamento e servir de lastro probatório para futuros pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro.⁶¹

Não bastasse as disposições em Lei Federal e Decreto, o TCU editou a Súmula nº 258 reforçando que as composições de custo unitário integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia.⁶²

A jurisprudência é uníssona, portanto, no sentido de que os custos unitários do objeto devem ser apresentados. Pode-se citar o Acórdão nº 2.636/2015 – TCU – Plenário,⁶³ o qual entendeu que a ausência de composição de custos unitários é um “vício no orçamento”.

No Acórdão nº 2.461/2016 – TCU – Plenário,⁶⁴ a ausência das composições de custos unitários nos orçamentos foi cientificada ao jurisdicionado a fim de servir de indicativo para aplicação de penalidades pecuniárias, caso a impropriedade persistisse.

⁶¹ CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas**: comentários à jurisprudência do TCU. 4ª ed. rev. e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 145-146.

⁶² Súmula nº 258: As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicadas mediante uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas. *In*: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 258. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 15 set. 2019.

⁶³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.636/2015. Plenário. Relator: Min. Bruno Dantas. Sessão de 21 out. 2015. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

⁶⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.461/2016. Plenário. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Sessão de 21 set. 2016. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

Por sua vez, no Acórdão nº 1.134/2017 – TCU – Plenário,⁶⁵ entendeu-se que a análise do BDI⁶⁶ superior à referência estabelecida pelo TCU não poderia ser analisada devido à irregularidade na contratação com proposta de preços sem a composição de todos os custos unitários.

Quanto ao segundo item, referente à apresentação do memorial de cálculo dos quantitativos do item novo, o art. 65 da LGL dispõe que os contratos poderão ser alterados *com as devidas justificativas*. Assim, é evidente que deve ser apresentado memorial de cálculo dos quantitativos de um novo item para suprir a exigência legal.

A falta de justificativa de acréscimos ou supressões de serviços, bem como alterações, sem justificativas coerentes e consistentes, de quantitativos, reduzindo quantidades de serviços cotados a preços muito baixos e/ou aumentando quantidades de serviços cotados a preços muito altos, são exemplos de irregularidades concernentes ao contrato administrativo⁶⁷

No entanto, deve-se ir além e prezar pela economicidade. Veja-se que conceitualmente um projeto de engenharia é por essência a melhor solução (que atende satisfatoriamente as exigências do caso concreto, previamente definidas). Nessa ótica, faz-se imperioso justificar as alterações pretendidas, vez que, em teoria já se tinha uma solução ótima.

No entendimento exarado por meio do Acórdão nº 517/2011 – TCU – Plenário,⁶⁸ acréscimos e supressões sem as respectivas justificativas para sua realização deram-se em desacordo ao art. 65 da LGL, vez que “nos termos do dispositivo legal mencionado, as alterações contratuais devem ser devidamente justificadas”.

⁶⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.134/2017. Plenário. Relator: Min. Augusto Sherman. Sessão de 31 mai. 2017. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

⁶⁶ BDI é a sigla para Benefícios e Despesas Indiretas. “Corresponde ao valor das despesas indiretas e do lucro da empresa. É usualmente expresso em forma de percentual e estabelecido como fator multiplicador que, aplicado ao valor total do custo direto, fornece o preço final da obra”. *In*: ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas – Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 71.

⁶⁷ BRASIL, Tribunal de Contas da União, Coordenadoria de Fiscalização e Controle. **Obras públicas**: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas. Brasília: TCU, 2009, pp. 52-53.

⁶⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 517/2011. Plenário. Relator: Min. José Mucio Monteiro. Sessão de 02 mar. 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

No Acórdão nº 1.536/2012 – TCU – Plenário,⁶⁹ a fim de atender o art. 6º, inciso IX, da LGL, foi determinado ao órgão que providenciasse “memorial comparativo dos areais disponíveis na região, [...] de modo a escolher e justificar a fonte de insumos mais econômica para o empreendimento”.

Quanto à economicidade, o Acórdão nº 800/2016 – TCU – Plenário⁷⁰ dispôs ser “dever do orçamentista escolher [...] a alternativa mais econômica para a obra, considerando suas peculiaridades”.

O terceiro item remete à garantia da correspondência entre um e outro valor, caso previsto algum insumo na nova composição que também esteja presente em outros serviços já contratados (por exemplo cimento, areia, brita ou servente).

A composição unitária de cada serviço deve especificar, para cada insumo, sua produtividade horária, seu consumo unitário e seu custo. Por exemplo, para o serviço “escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria – DMT⁷¹ de 1.000 a 1.200 m – caminho de serviço em leito natural – com carregadeira e caminhão basculante de 14 m³”, são necessários os seguintes equipamentos e mão de obra: um caminhão basculante com capacidade de 14 m³, uma carregadeira de pneus com capacidade de 3,3 m³, um trator de esteira com lâmina e um servente. Cada um desses itens possui uma produtividade horária, um consumo e um custo para se chegar ao preço, medido em reais por m³, neste caso.

Assim, a correspondência entre um e outro valor seria fazer com que serviços de natureza semelhante tenham em suas composições unitárias itens com mesma produtividade e custo. Para ilustrar, para um serviço semelhante ao do exemplo acima, que tivesse outra DMT, não faria sentido a utilização de uma carregadeira de pneus com capacidade distinta da mencionada.

O TCU já abordou a questão, como no Acórdão nº 2.203/2017 – TCU – Plenário,⁷² no qual, além de outras impropriedades, identificou a ausência de

⁶⁹ BRASIL Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.536/2012. Plenário. Relator: Min. Valmir Campelo. Sessão de 20 jun. 2012. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

⁷⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 800/2016. Plenário. Relator: Min. Vital do Rêgo. Sessão de 06 abr. 2016. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

⁷¹ Distância Média de Transporte.

⁷² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.203/2017. Plenário. Relator: Min. Vital do Rêgo. Sessão de 04 out. 2017. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

motivação para adoção de preços unitários distintos para itens semelhantes licitados em períodos próximos.

Também no Acórdão nº 910/2017 – TCU – Plenário,⁷³ identificou-se superfaturamento a partir de sobrepreço devido à previsão de índice de consumo de cimento no serviço “base de solo-cimento” acima da especificada no sistema Sicro, bem como a utilização de *motoscraper* para escavação, carga e transporte nas distâncias entre 400 e 1000 m.

Este item, contudo, admite exceções. O Decreto nº 7.983/2013 dispõe em seu art. 8º, parágrafo único,⁷⁴ que os custos unitários de referência poderão exceder seus correspondentes do sistema de referência, em condições especiais justificadas em relatório técnico.

Essa é a consagração do atributo da especificidade do orçamento. Para Aldo Dórea Mattos, as condições locais como clima, relevo, vegetação, profundidade do lençol freático, dentre outros fatores influenciam diretamente na composição de custos, os quais variam, portanto, de obra para obra.⁷⁵

O TCU também já entendeu como adequado o ajuste nos preços para as particularidades das obras, como no Acórdão nº 3.075/2016 – TCU – Plenário,⁷⁶ no qual se entendeu que não havia “reparos a fazer na metodologia adotada” quanto à redução da produtividade sobre as produções horárias para compensar condições adversas.

Por outro lado, em caso de ausência ou deficiência na apresentação de estudos técnicos que respaldem as adaptações nas composições de custos, o TCU já se mostrou rigoroso, como demonstrado pelo Acórdão nº 2.307/2017 – TCU –

⁷³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 910/2017. Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Sessão de 10 mai. 2017. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

⁷⁴ “Art. 8º Na elaboração dos orçamentos de referência, os órgãos e entidades da administração pública federal poderão adotar especificidades locais ou de projeto na elaboração das respectivas composições de custo unitário, desde que demonstrada a pertinência dos ajustes para a obra ou serviço de engenharia a ser orçado em relatório técnico elaborado por profissional habilitado.

Parágrafo único. Os custos unitários de referência da administração pública poderão, somente em condições especiais justificadas em relatório técnico elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, exceder os seus correspondentes do sistema de referência adotado na forma deste Decreto, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle, dispensada a compensação em qualquer outro serviço do orçamento de referência”.

⁷⁵ MATTOS. Aldo Dórea. **Como preparar orçamento de obras**: dicas para orçamentistas, estudos de caso, exemplos. 1ª ed. 10ª reimpressão. São Paulo: Pini, 2011, p. 25.

⁷⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.075/2016. Plenário. Relatora: Min. Ana Arraes. Sessão de 30 nov. 2016. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

Plenário,⁷⁷ no qual foi prolatado o entendimento de que o incremento dos custos foram ilegítimos, vez que “o gestor não demonstrou a pertinência dos ajustes realizados, a partir de estudos técnicos que quantificassem o impacto dessas interferências na produtividade dos serviços”.

Assim, apesar de haver exceções, seja prevista em decreto como também já ratificada pela Egrégia Corte de Contas, a alteração contratual que visa incluir novo serviço deve fazê-lo tendo em vista todo o rigor demandado pela legislação como pelo órgão de controle.

O quarto item visa a assegurar que o preço final do novo serviço seja menor ou igual aos referenciais oficiais da Administração (Sicro/Sinapi). Desde 2004 as Leis de Diretrizes Orçamentárias passaram a incluir dispositivo determinando que as obras públicas custeadas direta ou indiretamente pela União tivessem como teto dos custos unitários dos serviços os preços da mediana do Sinapi. Quanto ao Sicro, as LDOs passaram a mencioná-lo como referência a partir de 2010.⁷⁸

O Decreto nº 7.983/2013 dispõe, em seus arts. 3º e 4º, respectivamente, que os custos de referência para obras e serviços de engenharia serão obtidos a partir do Sinapi e os custos de referência para serviços e obras de infraestrutura deverão ser provenientes do Sicro.

O uso do Sinapi como balizador de preços é antigo. Já na Decisão nº 261/1999 – TCU – Plenário, além de outras diretrizes a serem cumpridas em auditorias de obras, foi estabelecido o Sinapi para parametrizar os preços.

A lógica adotada pelo TCU pode ser depreendida a partir do Acórdão nº 3.061/2011 – TCU – Plenário,⁷⁹ no qual o relator Ministro Valmir Campelo argumenta que como presunção adotam-se “os referenciais da Administração como balizador de preços; estes seriam os preços de mercado. *Ilações em contrário têm o ônus probandi de quem os apresenta*”.

A *ratio decidendi* é, pois, no sentido de que para se afastar os preços de mercado é necessário demonstração *in concreto* do que se alega. Ainda quanto ao

⁷⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.307/2017. Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Sessão de 11 out. 2017. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

⁷⁸ CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas**: comentários à jurisprudência do TCU. 4ª ed. rev. e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 630.

⁷⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.061/2011. Plenário. Relator: Min. Valmir Campelo. Sessão de 23 nov. 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

Acórdão, o voto segue afirmando que se a construtora “preferiu apresentar ilações *in abstracto*, os referenciais do Sicro se fazem presunção *juris tantum*, por mais específicos”.

O mesmo entendimento é corroborado por meio Acórdão nº 1.713/2015 – TCU – Plenário,⁸⁰ no qual o Ministro Benjamin Zymler afirma ser evidente que a “presunção de veracidade do Sicro é relativa”, sendo possível, portanto, que o gestor e/ou as empresas demonstrem os equívocos. No entanto, as exceções devido às particularidades da obra devem ser “embasadas em justificativas técnicas e acompanhadas de cálculo analítico, não sendo suficiente meras alegações genéricas, como vem sendo feitas pelos recorrentes”.

Quanto ao quinto item, referente à pesquisa de preços, nos termos do art. 3º do Decreto nº 7.983/2013, o custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi). Já o custo global de referência dos serviços e obras de infraestrutura de transportes, nos termos do art. 4º do mesmo Decreto, será obtido a partir das composições dos custos unitários referenciados no Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro).

Assim, nas obras e serviços de engenharia, os preços-base do orçamento do instrumento convocatório devem replicar aqueles presentes nos sistemas oficiais. Apenas no caso da não existência dessas referências é que se procede à pesquisa de preço, caso em que deve haver no mínimo três propostas, conforme jurisprudência do TCU.

Essa foi a decisão prolatada no Acórdão nº 3.272/2011 – TCU – Plenário,⁸¹ no qual se determinou que o orçamento base da licitação fosse ajustado de forma a contemplar preço com cotação de mercado, contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a

⁸⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.713/2015. Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Sessão de 15 jul. 2015. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

⁸¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.272/2011. Plenário. Relator: Min. Valmir Campelo. Sessão de 07 dez. 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado.

Ainda, em casos de comprovada inexatidão dos valores dos preços em sistemas oficiais, admite-se pesquisa para demonstrar a inconsistência. Esse foi o entendimento proferido no Acórdão nº 157/2009 – TCU – Plenário,⁸² aplicável em caso de erro grosseiro, passível de constatação pelo gestor ou pelo particular contratado. Nesses casos não há que se falar em presunção de boa-fé do particular, tornando inaplicável o princípio da segurança jurídica, vez que a avença estaria viciada em sua origem. Em casos específicos, o preço oficial deve ser substituído quando indiscutivelmente existam “incoerências grosseiras nos preços dos insumos, e nas hipóteses em que tais inconsistências sejam materialmente relevantes e capazes de propiciar um enriquecimento ilícito do contratado”.

Há que se mencionar o entendimento estabelecido por meio do Acórdão nº 2.816/2014 – TCU – Plenário,⁸³ que apesar de não tratar especificamente de obras, entendeu ser recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo não se restrinja à pesquisa de preços realizada junto a potenciais fornecedores, mas também adote outros parâmetros, como preços praticados no âmbito de outros órgãos e entidades da Administração Pública, bem como mídias e sítios eletrônicos especializados e/ou portais oficiais de referenciamento de custos.

No mesmo sentido, o Acórdão nº 1.445/2015 – TCU – Plenário⁸⁴ exarou o entendimento de que orçamento estimado com base em apenas duas propostas de fornecedores a fim da prorrogação de contrato contraria a jurisprudência da Corte, sendo necessária a utilização de fontes diversificadas, a exemplo de outros contratos em execução na Administração Pública e de pesquisa na mídia especializada.

Por fim, quando se trata de pesquisa de preços de serviços, há que se ter o cuidado de não sobrepor custos contemplados no BDI que já estejam embutidos nos

⁸² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 157/2009. Plenário. Relator: Min. Valmir Campelo. Sessão de 11 fev. 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

⁸³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.816/2014. Plenário. Relator: Min. José Mucio Monteiro. Sessão de 22 out. 2014. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

⁸⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.445/2015. Plenário. Relator: Min. Vital do Rêgo. Sessão de 10 jun. 2015. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

preços pesquisados, vez que, como regra, os preços orçados englobam esses custos indiretos necessários à execução daqueles encargos contratuais (como tributos, custos administrativos, risco e lucro). Caso o BDI seja aplicado sobre o preço orçado pela pesquisa, pode haver sobrepreço do serviço em comparação com o preço de mercado.⁸⁵

Referente à última exigência, que busca manter o mesmo nível de desconto global para preço da obra para evitar o “jogo de planilha”, o Decreto nº 7.983/2013 fez constar em seu art. 14, na esteira das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2012 e de 2013, que a diferença percentual entre o valor global de contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzido em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

A posição do TCU é a da manutenção do desconto global do contrato para o novo item aditivado. No Acórdão nº 3.003/2009 – TCU – Plenário,⁸⁶ foi determinado ao órgão que observasse o art. 112, § 6º, da Lei n. 12.017/2009 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2010), referente à manutenção do desconto mencionado.

No mesmo sentido, o Acórdão nº 1.545/2010 – TCU – Plenário,⁸⁷ determinou que eventuais aditivos deveriam manter o desconto inicialmente obtido para o contrato, também em conformidade com o art. 112, § 6º, da Lei nº 12.017/2009.

Anteriormente, por outro lado, houve caso em que não se entendeu aplicável a regra do desconto global, como se vê no Acórdão nº 394/2008 – TCU – Plenário,⁸⁸ no qual julgou-se “[i]ncabível a anulação de aditivo que acrescenta serviços novos ao contrato por suposta redução do desconto obtido na licitação [...]”.

No entanto, faz-se crítica a posição da Egrégia Corte de Contas, vez que o art. 58, § 2º da Lei Federal 8.666/1993 garante expressamente ao particular à

⁸⁵ CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas**: comentários à jurisprudência do TCU. 4ª ed. rev. e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 605.

⁸⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.003/2009. Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Sessão de 09 dez. 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 15 set. 2019.

⁸⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.545/2010. Plenário. Relator: Min. Marcos Bemquerer. Sessão de 30 jun. 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 15 set. 2019.

⁸⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 394/2008. Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Sessão de 12 mar. 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 15 set. 2019.

recomposição das cláusulas econômico-financeiras diante da modificação unilateral do contrato.

Além disso, como expõe Carlos Ari Sundfeld, a Lei de Diretrizes Orçamentárias não pode conter norma geral sobre contratos administrativos, visto esta ser matéria estranha ao universo orçamentário, conforme o art. 165, §§ 2º e 8º da Constituição Federal.⁸⁹

Nesse sentido, tanto o Decreto supramencionado como as Leis de Diretrizes Orçamentárias criaram norma geral sobre contratações da Administração Pública, prevista na competência do art. 22, XVII, da Constituição Federal. A observância desse desconto como limitador da justa remuneração do particular viola a garantia prevista no art. 37, XXI, da Constituição Federal, que assegura o respeito as condições efetivas da proposta nas licitações.

Esse também é o entendimento João Paulo da Silveira Ribeiro, João Pedro Accioly Teixeira e Eduardo Telles Reais, para os quais “parece absolutamente desarrazoado propor que o particular contratado deva arcar com os ônus econômicos associados à manutenção das condições iniciais de vantajosidade da contratação”.⁹⁰

Para os autores, nem a Administração Pública pode se beneficiar da própria torpeza, muito menos às custas de terceiros de boa-fé. O motivo para tal é que para a maioria dos casos os aditivos são necessários devido a erros cometidos pela própria Administração em fase de projeto.

Para Benedicto Porto Neto, do direito do particular à recomposição das cláusulas econômico-financeiras face à modificação unilateral do contrato, há que se aferir se a recomposição é consequência da alteração dos encargos ou se é condição/requisito para a validade da alteração promovida pela Administração.⁹¹

A resposta estaria na própria finalidade do princípio: proteger os interesses dos particulares em suas relações contratuais com a Administração Pública, ou seja,

⁸⁹ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O aditamento de contratos administrativos e as Leis de Diretrizes Orçamentárias. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 72, p. 27-44, mar./abr. 2012, pp. 39-40.

⁹⁰ RIBEIRO, João Paulo da Silveira; TEIXEIRA, João Pedro Accioly; REIS, Eduardo Telles. Jogo de planilha e intangibilidade da cláusula econômico-financeira. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 161-179, out./dez. 2016, p. 173.

⁹¹ PORTO NETO, Benedicto. Contrato administrativo e alteração unilateral em razão de sujeições técnicas imprevisíveis: o dever de concomitante recomposição de preços. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 16, n. 181, p. 24-28, jan. 2017, p. 26.

a garantia da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro é a contrapartida que se oferece ao particular frente ao poder de modificação unilateral da Administração.

Em síntese, apesar de comportar exceções, a jurisprudência do TCU tende a buscar a preservação do desconto inicial, situação que não deveria prosperar, até mesmo sob pena de enriquecimento ilícito da Administração.

Quanto à descaracterização do objeto contratual, ao analisar auditorias do TCU, Sidcley Dalmo Teixeira Caldas cita dois casos reais em que foram constatadas descaracterização do objeto contratual por meio de alterações por aditivos.⁹²

O primeiro deles foi uma situação de acréscimo maior que 100%, em que foram suprimidos 77,94% do valor contratual enquanto foram acrescidos 117,80%, num total de seis aditivos, abordado no Acórdão nº 1.733/2009 – TCU – Plenário.⁹³

Esse tipo de situação é relativamente comum, na qual busca-se burlar a lei por meio de uma interpretação criativa. Conforme o proferido no Acórdão, esse entendimento não merece prosperar, visto que assim “seria possível suprimir 100% dos itens de um contrato e acrescentar outros itens no valor de 125%, e mesmo modificando-se completamente o projeto licitado, estaria se respeitando o limite imposto na lei”.

A questão de acréscimos superiores a 25% torna-se um problema na medida em que disfarça um contrato em aberto. Caso a hipótese fosse possível, a regra dos 25% não passaria de letra-morta.

O entendimento que prevalece quanto aos limites de alterações está disposto no Acórdão nº 2.819/2011 – TCU – Plenário,⁹⁴ para o qual as reduções ou supressões nos quantitativos devem ser consideradas de forma isolada, em outras palavras, o total de reduções e o total 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”.

⁹² CALDAS, Sidcley Dalmo Teixeira. A Descaracterização do Objeto Contratual: Casos do TCU. **Revista do TCU**, Brasília, DF, ano 47, n. 134, p. 42-49, set./dez. 2015.

⁹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.733/2009. Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Sessão de 05 ago. 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 15 set. 2019.

⁹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.819/2011. Plenário. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 25 out. 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 15 set. 2019.

O segundo caso, referente à readequação de uma estrada, foi analisado em “camadas”. A primeira delas trata da natureza de intervenção (execução de serviços de adequação, duplicação, melhoramento e restauração de uma rodovia), enquanto a segunda refere-se ao grupo de serviços (terraplenagem, drenagem, construção de obras de arte especiais, pavimentação, proteção ambiental, sinalização e obras complementares).

Entendeu-se que houve descaracterização do objeto devido às modificações realizadas no grupo de serviços. Houve alteração estrutural do pavimento, da técnica de construção das obras de arte especiais (viadutos e pontes), bem como foram suprimidos os serviços de sinalização vertical.

Ou seja, não foi alterado o objeto “amplo”, no entanto, a descaracterização deu-se na mudança dos serviços específicos que se distanciaram do que foi inicialmente pactuado.

Uma analogia pode ser feita no caso da construção de um ginásio de esportes, para o qual se prevê uma estrutura de concreto pré-moldado, a qual é alterada posteriormente para estrutura metálica: o objeto continua sendo o ginásio de esportes, porém, ainda assim há descaracterização pela modificação dos materiais e técnicas empregadas.

A prejudicialidade nesses casos é evidente, mas nem sempre é assim, visto que muitas vezes são atinentes às técnicas de engenharia. A descaracterização atinge a isonomia na medida que licitantes especializados em uma área deixam de participar por entenderem que determinado objeto não lhes interessa em termos de mercado. Por exemplo, uma empresa especializada em estruturas pré-moldados dificilmente participaria de uma licitação cujo objeto fosse um ginásio em estrutura metálica (e vice-versa).

Além da ofensa à isonomia, geralmente as alterações que decorrem de erros em projetos trazem a reboque preços mais altos e acréscimos de prazo, tendo como consequência o não atingimento da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, conforme pretendido pelo art. 3º da Lei 8.666/93.⁹⁵

⁹⁵ “Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Para esse segundo caso, abordado no Acórdão nº 749/2010 – TCU – Plenário,⁹⁶ as modificações foram decorrentes de falhas e omissões no Projeto Básico, em afronta ao inciso IX, art. 6º, da Lei 8.666/93, que trata do Projeto Básico, e inciso I, art. 7º, da mesma lei, que exige Projeto Básico para a licitação de obras. A situação configurou-se como desrespeito ao art. 3º da Lei 8.666/93 e à Constituição Federal, art. 37, caput, inciso XXI, pela não observâncias aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia.

⁹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 749/2010. Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Sessão de 14 abr. 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 15 set. 2019.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta do presente estudo originou-se da situação calamitosa das obras públicas no Brasil.

No primeiro capítulo do trabalho, buscou-se, doutrinariamente, o tratamento quanto às alterações contratuais e seus tipos. Isso se deu com vistas a identificar qual seria a situação em que os erros nos Projetos Básicos se encaixariam.

Argumentou-se que, nesses casos, a alteração contratual seria possível e respaldada pelo disposto na alínea 'a', inciso I, do art. 65 da Lei Federal 8.666/93, que se refere à modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica dos objetivos da Administração.

Dessa maneira, chegou-se à conclusão de que alterações nos contratos, mesmo que unilaterais, são permitidas. No entanto, deve-se atentar para os limites delineados pela legislação a fim de preservar a isonomia.

No segundo capítulo, analisou-se a problemática dos contratos de obras, os limites e possibilidades de alteração e as decisões do Tribunal de Contas da União. Num primeiro momento, verificou-se que muitas são as intercorrências resultantes de problemas em projetos, como sobrepreço, superfaturamento, projeto inexistente ou deficiente, falha na composição de custos, descumprimento do cronograma físico-financeiro e aditivos irregulares.

Com base desse diagnóstico, mostrou-se que a posição da doutrina é no sentido de que os problemas ocorrem devido a falhas em fase de projeto, as quais, por sua vez, podem ser decorrentes justamente da prerrogativa da Administração de alteração unilateral dos contratos.

Os limites e possibilidades de alteração foram explorados posteriormente, e fundamentam-se no interesse público e na imutabilidade do objeto. Os fins buscados pelo direito, pela licitação ou pela obra, neste trabalho entendidos quase que como sinônimos, devem levar sempre em conta a vontade geral legítima, sob pena de desvio de finalidade.

A conclusão, talvez evidente, é de que as modificações podem ser impostas unilateralmente pela Administração Pública, desde que vinculadas estritamente aos limites necessários para atender ao interesse público.

Nesse contexto, foram inseridas as decisões do Tribunal de Contas da União, as quais foram selecionadas considerando-se os limites e possibilidades identificados

quando da execução das obras, que seriam referentes a(o): disponibilização analítica de novos custos unitários do novo serviço, apresentação do memorial de cálculo dos quantitativos do item novo, correspondência entre valores de insumos presentes em outros serviços, preço final menor ou igual ao preço de referência da Administração, verificação do percentual de desconto para que não haja “jogo de planilha”. Também foram apresentadas decisões acerca da descaracterização do objeto.

Nesse contexto, buscou-se unir as normas gerais e abstratas com as decisões que versam sobre casos concretos a fim de delinear os limites e possibilidades práticas para que se possam ser realizadas alterações contratuais, preservando a imutabilidade do objeto e as cláusulas econômico-financeiras.

Da análise dessas situações concretas, tiram-se lições que podem reduzir erros em futuros editais e também que identifiquem soluções mais acertadas no que se refere às obras que estão sendo realizadas.

Por fim, dessa exposição verificou-se que as decisões do Tribunal de Contas da União estão alinhadas com os enunciados legais, trazendo uma orientação às competências administrativas, a fim de que o interesse público seja atingido de maneira mais adequada e satisfatória.

REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas – Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Malheiros, 1995.

BARROSO, Luís Roberto. Contratos administrativos: limites e possibilidade de alteração. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 145, p. 46-55, jan. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013. Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 06 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7983.htm>. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União, Coordenadoria de Fiscalização e Controle. **Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas**. Brasília : TCU, 2009.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 394/2008. Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Sessão de 12 mar. 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.033/2008. Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Sessão de 04 jun. 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 157/2009. Plenário. Relator: Min. Valmir Campelo. Sessão de 11 fev. 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.733/2009. Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Sessão de 05 ago. 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.003/2009. Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Sessão de 09 dez. 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 749/2010. Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Sessão de 14 abr. 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.545/2010. Plenário. Relator: Min. Marcos Bemquerer. Sessão de 30 jun. 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 517/2011. Plenário. Relator: Min. José Mucio Monteiro. Sessão de 02 mar. 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.819/2011. Plenário. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 25 out. 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.061/2011. Plenário. Relator: Min. Valmir Campelo. Sessão de 23 nov. 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.272/2011. Plenário. Relator: Min. Valmir Campelo. Sessão de 07 dez. 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.536/2012. Plenário. Relator: Min. Valmir Campelo. Sessão de 20 jun. 2012. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.816/2014. Plenário. Relator: Min. José Mucio Monteiro. Sessão de 22 out. 2014. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.445/2015. Plenário. Relator: Min. Vital do Rêgo. Sessão de 10 jun. 2015. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.713/2015. Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Sessão de 15 jul. 2015. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.636/2015. Plenário. Relator: Min. Bruno Dantas. Sessão de 21 out. 2015. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 800/2016. Plenário. Relator: Min. Vital do Rêgo. Sessão de 06 abr. 2016. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.461/2016. Plenário. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Sessão de 21 set. 2016. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.075/2016. Plenário. Relatora: Min. Ana Arraes. Sessão de 30 nov. 2016. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 910/2017. Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Sessão de 10 mai. 2017. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.134/2017. Plenário. Relator: Min. Augusto Sherman. Sessão de 31 mai. 2017. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.203/2017. Plenário. Relator: Min. Vital do Rêgo. Sessão de 04 out. 2017. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.307/2017. Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Sessão de 11 out. 2017. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 27 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.461/2018. Plenário. Relator: Min. Bruno Dantas. Sessão de 24 out. 2018. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 05 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 258. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>>. Acesso em: 15 set. 2019.

CALDAS, Sidcley Dalmo Teixeira. A Descaracterização do Objeto Contratual: Casos do TCU. **Revista do TCU**, Brasília, DF, ano 47, n. 134, p. 42-49, set./dez. 2015.

CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas**: comentários à jurisprudência do TCU. 4ª ed. rev. e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DALLARI, Adilson Abreu. Contrato de Obra Pública. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 2, n. 5, p. 191-209, abr./jun. 2004.

DALLARI, Adilson Abreu. Limites à alterabilidade do contrato de obra pública. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, Rio de Janeiro, v. 201, p. 57-64, jul./set. 1995.

DALLARI, Adilson Abreu. Alterações dos Contratos Administrativos – Economicidade, Razoabilidade e Eficiência. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 4, n. 48, dez. 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERREIRA, Bruno de Oliveira da Silva. O contrato administrativo e os limites do poder de alteração unilateral. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 156, p. 18-22, dez. 2014.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5ª ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 2013.

FURTADO, Madeline Rocha; SOUSA, Joaquim Furtado de. Aprovação do projeto básico ou termo de referência. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 77, mai. 2008.

GALVÃO, Nyanne Brandão. O planejamento das contratações públicas e as alterações contratuais. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 19-41, jul./dez., 2018.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional – A&C**, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p. 59-110, abr./jun. 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Lei 8.666/1993**. 17ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MACHADO, Karine Lílian de Sousa Costa. Licitação – projeto básico – responsabilidade pela elaboração. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 4, n. 48, dez. 2005.

MARTINS, Victor Silveira. O impacto das cláusulas exorbitantes nos valores dos contratos administrativos. **Revista de Contratos Públicos – RCP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 117-168, set./fev. 2018.

MATTOS. Aldo Dórea. **Como preparar orçamento de obras: dicas para orçamentistas, estudos de caso, exemplos**. 1ª ed. 10ª reimpressão. São Paulo: Pini, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **A Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC**. 2ª ed. atual. rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 2015.

OLIVEIRA, Simone Zanotello de. Ponderação entre o *ius variandi* e o princípio da inalterabilidade do objeto nos contratos administrativos. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 59-72, jan./jun. 2017.

REIS, Luciano Elias. Os limites das alterações qualitativas nos contratos administrativos. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 6, n. 25, p. 109-132, jul./set. 2006.

RIBEIRO, João Paulo da Silveira; TEIXEIRA, João Pedro Accioly; REIS, Eduardo Telles. Jogo de planilha e intangibilidade da cláusula econômico-financeira. **Revista**

de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 161-179, out./dez. 2016

RODRIGUES, Raimilan Seneterri da Silva. Acréscimos e supressões em contratos públicos: uma leitura a partir do princípio da proporcionalidade. **Revista do TCU**, Brasília, DF, ano 43, n. 120, p. 84-97, jan./abr. 2011.

SANTOS, José Anacleto Abduch. As decisões administrativas na fase interna do processo licitatório. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 6, n. 20, p. 35-60, jan./mar. 2008.

SCHIRATO, Vitor Rhein. A formação das decisões da Administração Pública nos contratos administrativos. **Revista de Contratos Públicos – RCP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 14, p. 185-205, set. 2018/fev. 2019.

SILVA, Maiza Ferian Cerveira da. A deficiência dos projetos básicos e sua correlação com a prerrogativa da alteração unilateral dos contratos administrativos. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 146, p. 69-70, fev. 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O aditamento de contratos administrativos e as Leis de Diretrizes Orçamentárias. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 72, p. 27-44, mar./abr. 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari; CAMPOS, Rodrigo Pinto de. Contratos administrativos de obras e o problema de sua alteração. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 8, n. 28, jan./mar. 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2017.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Dilemas jurídicos cinquentenários na contratação administrativa de obras e serviços de engenharia. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 16, n. 191, p. 21-35, nov. 2017.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Execução indireta de obras e serviços (básico e executivo), no Regime Diferenciado das Contratações Públicas (RDC). **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 11, n. 124, abr. 2012.

PORTO NETO, Benedicto. Contrato administrativo e alteração unilateral em razão de sujeições técnicas imprevisíveis: o dever de concomitante recomposição de preços. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 16, n. 181, p. 24-28, jan. 2017.