

TCU (ACÓRDÃO 1573) E O LIMITE DOS ADITIVOS

Ivan Barbosa Rigolin

(jul./26)

I - O e. Tribunal de Contas da União vem de publicar, após sessão de 1º de julho de 2.026, do Plenário, o Acórdão nº 1.753, relator o Ministro Augusto Nardes, proc.026.239/2024-9 (Consulta), oriundo de uma consulta formulada pelo então Ministro dos Transportes.

Eis o acórdão, publicado no site TCU - Pesquisa Integrada:

Sumário

CONSULTA. EVENTUAL SUBSISTÊNCIA DE DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL EM FACE DE NORMA POSTERIOR. ENTENDIMENTO SOBRE A APLICABILIDADE DOS LIMITES DE ALTERAÇÃO CONTRATUAL PREVISTOS NA LEI 14.133/2021. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de consulta formulada pelo então Ministro de Estado

dos Transportes, Exmo. Sr. José Renan Vasconcelos Calheiros Filho, questionando, em síntese, se a determinação contida no subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário subsistiria diante de norma criada posteriormente, a Lei 14.133/2021;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. responder ao consulente, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1993, que:

9.2.1. tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão -, sejam elas unilaterais ou consensuais, devem se sujeitar aos limites preestabelecidos no art. 125 da Lei 14.133/2021, bem como aos princípios do art. 5º e disposições dos arts. 126 e 128 da mesma lei, quanto à proibição de transfiguração do objeto contratado e à manutenção do desconto originalmente ofertado pelo contratado, respectivamente;

9.2.2. excepcionalmente, nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, é facultado à Administração ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 125 da

Lei 14.133/2021, desde que sejam necessárias à completa execução do objeto original do contrato e se demonstre, por escrito e inequivocamente, sua viabilidade do ponto de vista: (i) técnico, que o contratado mantém as condições e garantias da sua proposta e possui capacidade técnica e econômico-financeira para sua consecução; (ii) econômico, que a opção pela continuidade do contrato é menos onerosa que os encargos oriundos de sua rescisão acrescido dos custos para elaboração de um novo procedimento licitatório e de manutenção e vigilância nesse período, quando aplicável; e (iii) social, que vise antecipar os benefícios e usufruto do objeto contratado;

9.2.3. contratos de supervisão e gerenciamento possuem, como regra, natureza de serviços não contínuos, sempre que se tratar da prestação de um serviço específico em período predeterminado, vinculado à duração de um contrato principal por escopo;

9.2.4. o aditamento de contratos de supervisão de obras além do limite legal de 25% afronta o art. 125 da Lei 14.133/2021, nos termos do Acórdão 2391/2025-TCU-Plenário, ainda que tal aumento seja fruto de prorrogação de prazo na execução da obra supervisionada, devendo-se adotar medidas tempestivas com vistas à realização de nova contratação, *ressalvada*

a inequívoca comprovação de desvantajosidade da medida, que deverá ser devidamente justificada;

9.2.5. a aplicação do disposto no § 2º do art. 124 da Lei 14.133/2021 aos contratos de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras e serviços de engenharia somente é cabível quando ficar devidamente demonstrado que: (i) a empresa supervisora não concorreu, direta ou indiretamente, para o atraso ou para a modificação do cronograma; (ii) a contratada responsável pela supervisão permaneceu efetivamente mobilizada e à disposição da Administração durante o período adicional, devendo, ainda, ser demonstrada a impossibilidade de desmobilização, ainda que parcial, da empresa; (iii) os custos pleiteados correspondem a despesas efetivamente suportadas pela contratada em decorrência da extensão do prazo contratual, devidamente comprovadas por documentação idônea; e (iv) o modelo de remuneração contratual adotado não esteja vinculado à entrega de produtos, marcos ou resultados, hipótese em que a mera prorrogação do prazo de execução não constitui fundamento suficiente para a elevação do valor contratual, quando desacompanhada de incremento quantitativo ou qualitativo das entregas contratadas;

9.2.6. em licitações de serviços de supervisão e gerenciamento, é recomendável constar cláusula contratual que preveja a diminuição ou supressão da

remuneração da contratada nos casos, ainda que imprevistos, de enfraquecimento do ritmo das obras ou de paralisação total, de forma a se manter o equilíbrio econômico-financeiro dos referidos contratos durante todo o período de execução do empreendimento;

9.3. dar ciência deste acórdão ao Ministério dos Transportes; e

9.4. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU. *(Os itálicos em 9.2.2 e 9.2.4 são nossos)*

II - Sendo esse o resumo publicado do acórdão, passam-se a comentar brevemente sobretudo os excertos em destaque, não relevando consultar votos individuais dos Ministros, mas tão só o que unanimemente foi decidido pelo Plenário.

A matéria é tudo menos nova, quer sob a lei atual quer sobre a revogada Lei nº 8.666/93, similar nas suas previsões e inspiradora das atuais.

Por recente que seja esta decisão do TCU já se leram em sítios técnicos na internet comentários favoráveis e comentários desfavoráveis.

Os favoráveis elogiam o senso prático do Tribunal, de não pretender nadar contra a corrente ou dar murro em ponta de faca, na medida em que as necessidades das partes contratantes, entre as quais o poder público, não se acomodam nem se compadecem das dificuldades e das demandas técnicas e operacionais

envolvidas em todos os grandes - ou gigantescos - contratos de obras e de serviços que com frequência, como neste caso, são celebrados.

Os comentários desfavoráveis ao acórdão se prenderam a formalismos legais que, seja reconhecido, funcionam como meritórias barreiras à discricionariedade ilimitada das autoridades contratantes, as quais sem aqueles limites quantitativos e qualitativos nos aditivos ver-se-iam perigosamente autorizadas a despesas inimaginadas e a 'estragos' financeiros e orçamentários muito consideráveis, dentro da rigidez do regime das despesas públicas.

Assiste razão a ambas as posições, porém *muito mais*, entendemos, à posição do TCU, mais liberal e consentânea com a realidade dos negócios públicos, sem entretanto ser desabrida nem licenciosa, como resta claro da só leitura da ementa-resumo do acórdão.

III - É preciso a qualquer analista isento partir do pressuposto de que os Tribunais de Contas brasileiros não são tribunais da inquisição espanhola, nem tribunais nazistas, nem o da revolução francesa, nem o da cubana, todos eles *farsas absolutas* cuja característica definidora é a de os seus membros terem permanentemente sangue na boca, ódio mortal a quem lhe caísse nas garras e vontade de infligir sofrimento a quem quer que fosse. Foram tribunais animalescos que deram conotação animalesca aos seus membros.

Nada disso. Os Tribunais de Contas são em nosso país e com frequência bastante complacentes com falhas

humanas em que não predomine a má-fé, a intenção fraudatória, a corrupção e a falsidade material ou mesmo formal.

Isso é fato, e entendemos que favorece a educação institucional dos jurisdicionados, e das populações indiretamente.

Tal não significa, insiste-se, em transigir com a ilicitude dos negócios públicos, nem em adular salafrários e vigaristas, nem em tolerar prejuízos intencionais ou inescusáveis ao erário público - *com proveito pelo agente que lhe deu causa ou sem esse proveito* -, em absoluto. Nem sempre gestões desastrosas de contratos aproveitam ao gestor inepto, porque o cidadão pode ser simplesmente muito ruim de serviço.

Ocorre que o excessivo rigor formalista nunca deu bom resultado em atividade humana alguma. O gestor excessivamente rigoroso é quase sempre um mau profissional, mal informado e pouco consciente do seu relevante e educativo papel no negócio público.

Rigoroso todo gestor precisa ser, exigindo o que desassombradamente lhe cumpre exigir do contratado e da própria Administração; mas excessivamente rigoroso, ou seja dando mais valor à forma que ao resultado, não. Se o fizer será um mau gestor, francamente indesejável, e o resultado da sua gestão variará de ocasionalmente ótimo a indesculpavelmente péssimo. Tudo excessivo está sujeito a resultados extremados, mas dificilmente educativos.

IV - Lendo-se o supratranscrito item 9.2.2 do acórdão observa-se:

- o ultrapassamento do limite de 25% é *excepcional*, e assim deve sempre ser tratado. Jamais se imagine que essa excepcionalidade possa tornar-se regra - ou então de fato o mundo estará perdido ...

Não conte o poder público contratante, de antemão, com o ultrapassamento, pois que tal permanece inadmissível. Apenas acontecimentos ou fatores excepcionais têm condão de, conforme o caso e nem sempre, justificá-lo.

Erro escusáveis de projeto ou de planejamento do objeto são pressupostos de uma eventual ultrapassagem, mas erros inescusáveis *não são*, e as consequências são potencialmente pesadas para os responsáveis;

- o contratado precisará demonstrar ter condição *técnica, econômica* e (aqui não é para nós muito clara a observação do TCU) *social* para a ampliação do objeto para além do limite legal. Falhando alguma dessas demonstrações desde logo se tem por impedida a revisão para além dos limites da lei.

Evidentemente têm muito de subjetivas aquelas demonstrações, mas como em quase tudo nessa matéria - e no próprio direito aplicado - o julgador da conta apelará ao senso comum e à razoabilidade mediana para instruir seu julgamento.

Uma demonstração que resulta mais fácil e mais objetiva é a de que o aditamento ultrapassatório resultará mais econômico que uma nova licitação e um novo contrato ⁽¹⁾.

¹ E dificilmente alguma coisa pode acontecer de pior para o poder público que precisar abrir novo certame. Se a licitação já era difícil sob a Lei nº 8.666/93, neste momento atual agravou-se a situação do ente licitador até o nível de um verdadeiro pesadelo institucional. De certo modo, com esta *horrenda, indescritivelmente péssima* Lei nº 14.133/21 cada licitação é um novo

V - Se isso acima afirmado é verdade, então a parte final do item 9.2.4 do acórdão em comento resta acaciana, ou seja dotada de uma obviedade embaraçosa.

Uma nova licitação somente será bem-vinda, com esta lei atual, se todas as alternativas possíveis e imagináveis tiverem sido baldadas, e resultarem frustradas.

Não existe castigo pior do que realizar uma licitação, sobretudo se de objeto complexo, caro e inspirador de muitos cuidados, que licitar debaixo desta lei atual, que faz tudo que pode para manter o país no terceiro ou no quarto mundo. Quem tenha dúvida, podendo, experimente.

Então, resta fácilimo demonstrar a desvantajosidade de nova licitação, seja para o que for, seja como for, seja quando for enquanto vigorar a Lei nº 14.133/21.

Que esse fato entretanto, reitere-se, não sirva de pretexto para o poder público desleixar no planejamento de seus certames quanto a quantidades, prazos, requisitos objetivos e justificáveis que cerquem o objeto e sua execução

Que o ente público jamais conte com um *correto* acórdão do Tribunal de Contas da União, sobre fatos e circunstâncias reconhecidamente excepcionais à regra jurídica, para

pesadelo que a Administração precisará enfrentar, e sobreviver. É tanta burocracia sem sentido, tanto artificialismo institucional e tanta irracionalidade operacional que o operador deve munir-se de todo estoicismo possível em seu trabalho enquanto durar esta tragédia legislativa chamada Lei nº 14.133, do ano da graça de 2.021. De tão ruim que era e é, o Executivo federal levou quase dois anos após publicada para torná-la obrigatória, e por primeira vez no direito brasileiro permitiu que as licitações, naquele período, fossem regidas *ou* pela lei antiga *ou* pela nova lei ...

imaginar que poderá errar grosseiramente naquelas quantificações do objeto, para além do que a própria lei permite que o edital erre.

Isso constituiria uma atitude tremendamente antiprofissional a ser evitada a qualquer custo, a qual não passa pela cabeça de agentes públicos idôneos.