

Paola Braga Duarte

**A IN/APLICABILIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NO ARTIGO ART. 65, §1º, DA
LEI Nº 8.666/93 AOS CONTRATOS DE VALOR ESTIMADO PARA EFEITOS DE
ACRÉSCIMO**

Belo Horizonte

2017

Paola Braga Duarte

**A IN/APLICABILIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NO ARTIGO ART. 65, §1º, DA
LEI Nº 8.666/93 AOS CONTRATOS DE VALOR ESTIMADO PARA EFEITOS DE
ACRÉSCIMO .**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista.

Orientadora: Maria Isabel Araújo Rodrigues

Belo Horizonte

2017

Paola Braga Duarte

A in/aplicabilidade dos limites previstos no artigo art. 65, §1º, da lei nº 8.666/93 aos contratos de valor estimado para efeitos de acréscimo.

Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito para obtenção do título de Especialista *lato sensu* em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental.

Banca Examinadora

Prof.^a Maria Isabel Araújo Rodrigues. Orientadora

Prof.^a Josiane Vidal Vimieiro

Belo Horizonte, 20 de agosto de 2017.

AGRADECIMENTOS

À Deus e Nossa Senhora Aparecida, pelo dom da vida.

Agradeço à minha mãe, por ser exemplo de fé, determinação e perseverança, fortalecendo em mim o que já dizia Madre Teresa de Calcutá: “As mãos que ajudam são mais santas que as mãos que rezam”;

Ao meu esposo Dalton, que mesmo diante de todas as adversidades que enfrentamos se fez presente, trazendo incentivo a cada momento que pensei em desistir do meu sonho, lembrando sempre Nelson Mandela: “A educação é a arma mais poderosa para mudar o mundo”.

Ao meu filho Heitor, por me amar incondicionalmente, mesmo quando estive ausente, aprendendo que na vida só se vive bem quando auxiliamos o próximo.

À toda família Braga, minha “tribo”.

À professora Maria Isabel, minha orientadora, pelos ensinamentos durante o curso e, sobretudo, pelo apoio intelectual e pessoal que me foi dispensado, sem os quais certamente eu não estaria a escrever estas singelas palavras.

À professora Ana Luiza e aos meus colegas da pós pela gratificante convivência.

Aos meus colegas de trabalho que em muito contribuíram para minha formação técnica e pessoal, especialmente Juliana Moreira, pelas valiosas contribuições que enriqueceram este trabalho.

Para ser alguém, para ser você mesmo e sempre um, é necessário agir como se fala. O homem natural, unidade numérica, não se relaciona senão com ele mesmo, da mesma maneira que o indivíduo, filosoficamente falando, é indistinto de si e distinto dos outros.

José Nilo de Castro - Hei de Vencer – Editora Fórum - 2011

RESUMO

Pensando nas possíveis contribuições que a pesquisa da jurisprudência e da doutrina podem trazer às contratações públicas, especialmente em relação aos limites trazidos pela legislação, o presente trabalho trouxe uma reflexão sobre a in/aplicabilidade do limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato, para realização das alterações contratuais previstas no artigo 65, I, da Lei Federal nº 8.666/93, avaliando se encontra-se em conformidade com a satisfação do interesse público da concepção moderna de Administração Pública e, especialmente no que se refere aos contratos de valores estimados. Para tanto, o referencial teórico do presente trabalho foi dividido em quatro tópicos, a começar pela abordagem sobre as contratações públicas e a satisfação do interesse público, abordando alguns conceitos importantes, tais como proposta vantajosa, licitações e contratos. Por conseguinte, no tópico sobre possibilidades de alterações contratuais, foram apresentados alguns aspectos doutrinários e legais, inclusive definindo alterações qualitativas e quantitativas. Ademais, foram apresentados alguns achados da doutrina e da jurisprudência, e, não obstante seja minoritária, foi corroborada a hipótese esperada, no sentido de que o limite previsto no artigo 65 da Lei 8666/93 não deve ser aplicado aos contratos de valor estimado, a bem da satisfação do interesse público na concepção moderna de Administração Pública. Contudo, não se pretendeu esgotar a temática, haja vista a possibilidade de se realizar novas pesquisas, conquanto até mesmo com ideias contrárias às aqui expostas, sendo a intenção do presente trabalho fomentar a discussão até o momento em que os Tribunais, em gesto de humildade, revejam seu entendimento.

Palavras-chave: Contrato valor estimado- Compras Públicas – Satisfação Interesse Público - Lei nº. 8.666/93, artigo 65, §1º, Lei Licitações – Posicionamento minoritário- Inaplicabilidade

ABSTRACT

Considering the possible contributions that the research of jurisprudence and doctrine can bring to the public contracting, especially in relation to the limits brought by the legislation, the present work brought a reflection on the in / applicability of the limit of 25% of the updated initial value of the contract, To carry out the contractual changes provided for in article 65, I, of Federal Law 8,666 / 93, evaluating whether it is in accordance with the public interest satisfaction of the modern conception of Public Administration and especially with regard to securities contracts Estimates. To this end, the theoretical framework of the present study was divided into four topics, starting with the approach on public contracting and the satisfaction of the public interest, addressing some important concepts such as advantageous proposals, bids and contracts. Therefore, in the topic on possibilities for contractual changes, we present some doctrinal and legal aspects, including defining qualitative and quantitative changes. In addition, we have brought some findings of doctrine and jurisprudence, and, despite being a minority, we find the expected hypothesis, in the sense that the limit provided for in article 65 of Law 8666/93 should not be applied to contracts of estimated value, Of the satisfaction of the public interest in the modern conception of Public Administration. However, it was not intended to exhaust the theme, given the possibility of conducting further research, even with ideas contrary to those presented here, and the intention of this work is to encourage discussion until the Courts, in a gesture of humility , Review your understanding.

Keywords: Estimated Value Contract - Public Procurement - Satisfaction Public Interest - Law no. 8,666 / 93, Article 65, Paragraph 1, Law Bids - Minority positioning - Inapplicability

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. -	Artigo
Inc. -	Inciso
p. -	Página
PETROBRAS-	Empresa Brasileira de Petróleo
TJMG -	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TCU -	Tribunal de Contas da União
TRF-3-	Tribunal Federal da 3ª Região

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. A SATISFAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO POR MEIO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	12
2.1. A proposta mais vantajosa à luz da satisfação do interesse público nas contratações realizadas pela Administração Pública	15
2.2. O Contrato Administrativo e a satisfação do interesse público na concepção moderna e dinâmica da Administração Pública	17
3. A POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO UNILATERAL DOS CONTRATOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	19
3.1. Alterações quantitativas e qualitativas e limites fixados pelo art. 65, da Lei nº 8.666/93	22
4. ANÁLISE FRENTE À DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA DOS CONTRATOS DE VALOR ESTIMADO E OS LIMITES FIXADOS NO ART. 65, §1º, DA LEI Nº 8.666/93 PARA EFEITOS DE ACRÉSCIMO	25
4.1. O posicionamento dos órgãos de controle acerca das alterações unilaterais realizadas pela administração pública	26
5. CONCLUSÃO	36
REFERÊNCIAS	39

1 INTRODUÇÃO

Com vistas a dar efetividade ao atendimento do interesse público a Administração Pública necessita de bens e serviços fornecidos por terceiros. Tal como nas relações privadas, as contratações públicas se dão mediante celebração de contrato, todavia, denominado de contrato administrativo.

Ocorre que, a Lei Federal nº 8.666/93 tratou de elencar algumas cláusulas indispensáveis à formalização do ajuste e validade do contrato, trazendo também hipóteses e limites para sua alteração.

Todavia, nas contratações públicas, tal como ocorre com a própria Administração Pública, diante da modernização e globalização, principalmente em sentido econômico, vem encontrando situações atípicas, tendo como aporte para a tomada de decisão do gestor público apenas a legislação e a jurisprudência, muitas vezes engessada pela concepção ultrapassada de Administração Pública, que está adstrita à burocracia e formalismo exagerados.

Neste contexto, importante registrar, frente à dinâmica de eficiência e modernização da Administração Pública Contemporânea, que a questão primordial deste trabalho consiste em verificar se o limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato, para realização das alterações contratuais previstas no artigo 65, I, da Lei Federal nº 8.666/93, encontra-se em conformidade com a satisfação do interesse público, especialmente no que se refere aos contratos de valores estimados.

Para alcançar o objetivo geral proposto, são objetivos específicos: conceituar contratos administrativos; conceituar interesse público; e identificar o posicionamento da doutrina e dos órgãos de controle acerca do tema.

Sendo assim, o problema de pesquisa que se apresenta é: **O limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato, fixado no artigo art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93 para efeitos de acréscimo, se aplica aos contratos de valor estimado?**

Como hipótese esperada, tem-se que o limite de 25% previsto no referido artigo não se aplica aos contratos de valor estimado, haja vista as recorrentes situações em que, para melhor satisfazer o interesse público, a Administração Pública se depara com a necessidade de alterar os contratos de valores estimados em percentual acima do limite fixado e que, frente à natureza da despesa, que é estimada, não dever-se-ia estar diante de qualquer afronta a preceito legal.

Destaque-se que o tema apresenta como característica a atualidade, revestindo-se o seu debate, outrossim, de essencialidade, haja vista a escassez de discussões a despeito do tema e a interpretação ultrapassada e engessada da aplicabilidade do limite previsto no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93 para efeitos de acréscimo aos contratos de valor estimado.

Em relação à metodologia que será utilizada no trabalho ora proposta, trata-se de uma pesquisa qualitativa. Será realizada uma pesquisa bibliográfica na doutrina sobre o tema, bem como uma pesquisa documental na legislação e jurisprudência sobre o tema.

Para isso, além desta introdução o presente trabalho encontra-se estruturado em quatro partes: A priori abordaram-se as contratações públicas à luz da satisfação do interesse público, ato contínuo, sendo necessário trazer a lume alguns conceitos indispensáveis à compreensão do tema, tais como proposta vantajosa, licitação e contratos administrativos. Por conseguinte, a concepção moderna de Administração Pública e as contratações dentro desse modelo também foram brevemente abordadas. Em seguida, foram abordadas as possibilidades de se proceder às alterações contratuais aos contratos administrativos, trazendo conceitos doutrinários, legais e jurisprudenciais, inclusive quanto à natureza, quantitativa e qualitativa. Por fim, corroborando todos os conceitos, foram apresentadas as decisões judiciais, sobretudo dos órgãos de controle, que versam sobre o tema, restringindo-se aos contratos de valor estimado, consubstanciando, portanto, a formação de entendimento sobre o contexto discutido, sem, contudo, esgotar a temática, haja vista a possibilidade de se realizar novas pesquisas com vistas a fomentar o debate, conquanto até mesmo com ideias contrárias às aqui expostas.

2. A SATISFAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO POR MEIO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A rigor, as contratações públicas são realizadas pela Administração Pública a fim de viabilizar o cumprimento das funções Estatais, contemplando desde as demandas de menor vulto, tais como as compras realizadas até os limites de dispensa da licitação, previstos no artigo 24 da Lei 8666/93, como aquelas em que o procedimento de licitação é obrigatório.

Porém, inversamente aos particulares, que detêm ampla liberdade em suas contratações, conforme é cediço, a Administração Pública não poderá contratar para fins de interesse próprio, estando adstrita à satisfação do interesse público. Tal premissa é reforçada na lição do renomado administrativista Florivaldo Dutra de Araujo, de onde se extrai que:

(...) só faz sentido pensar em Estado, em Administração Pública, se se tiver em vista a coletividade. Aquele só existe e só pode mesmo existir em função desta, perseguindo interesses que não são seus, senão da coletividade. Nem sequer podemos admitir a atenção a interesses secundários quando estes ‘coincidam’ com os interesses primários, pois não há nada, absolutamente nada que a Administração possa fazer senão tiver como objetivo o exercício do dever, que tem, de curar satisfatoriamente os interesses coletivos, que são os únicos existentes para ela. Enxergar dois interesses onde só pode haver um é desacerto jurídico que pode levar a graves consequências. **A Administração não pode ter interesses ‘como qualquer sujeito de direito’, pelo simples fato de que ela é concebível apenas como sujeito curador de interesses coletivos.** (Araújo, 2006, pg.35).

De igual modo, Carvalho Filho ensina que “a Administração Pública exerce atividade multifária e complexa, e sempre com os olhos voltados para fim de interesse público” (2017, pg. 181), e, para alcançá-lo precisa valer-se de serviços e bens fornecidos por terceiros, razão por que é obrigada a firmar contratos.

Consoante observa-se da doutrina supracitada, a Administração Pública deve balizar suas atividades em vista da satisfação do interesse público. Nesse sentido, vale destacar que o regime jurídico administrativo à que está submetida à Administração Pública, além de constituir prerrogativas impõe, em contrapartida desta supremacia, a indisponibilidade do interesse público.

A regra primordial da indisponibilidade do interesse público está intrinsecamente relacionada à mutabilidade das necessidades, que se alteram de acordo com o tempo, com a motivação e a necessidade, e a cada caso concreto. Sendo o conceito de interesse público de difícil mensuração, a própria Constituição da República de 1988 tratou de vincular a Administração Pública e a satisfação do interesse público aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a fim de nortear as atividades administrativas.

Dentre as correntes doutrinárias a respeito do interesse público vale destacar a que trata de interesses públicos primários e interesses públicos secundários. Nesse viés, veja-se o que traz Isabelle de Baptista (2013, p.62) apud Renato Alessi (1953, p. 153) e Luís Roberto Barroso (2005. p.xiii.), respectivamente:

“Os interesses primários decorrem da dimensão pública dos direitos de indivíduos inseridos num dado contexto social. Os interesses secundários decorrem de toda manifestação de vontade do Estado enquanto pessoa jurídica, “[...] interesse, portanto, subjetivo, enquanto próprio do sujeito, e também, em sentido lato, patrimonial”¹⁴ (ALESSI, 1953, p. 152, tradução nossa). Ainda, como bem ressalta o jurista italiano, outro limitador da supremacia administrativa deriva do entendimento de que os interesses secundários são apenas legítimos se forem coincidentes com os interesses primários e, assim, colocam-se como garantia “[...] de que a ação administrativa seja efetivamente direta na realização do interesse público”¹⁵ (ALESSI, 1953, p. 153, tradução nossa)

(...)

O interesse público primário é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário que seja parte da União, do Estado-membro, do Município ou das suas autarquias. Em ampla medida, pode ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas. (BARROSO, 2005, xiii).”(Baptista, 2013, p.62)

Desta feita, sendo o interesse público primário o norteador das decisões exaradas na seara da Administração Pública, sempre limitada aos princípios constitucionais e interesse público secundário de cunho patrimonialista, de gestão dos recursos públicos, a busca pela proposta mais vantajosa deve consubstanciar tanto o interesse primário quanto o secundário, ou, quando muito, almejar o interesse secundário no sentido acima exposto, desde que não contrarie o interesse público primário.

Sendo assim, na busca pela satisfação do interesse público deve a Administração Pública buscar a melhor aplicabilidade dos recursos públicos, perquirindo a proposta mais vantajosa dentre todos os interessados que atuam no ramo do objeto e atendam às exigências necessárias, sendo as exceções e o dever de licitar decorrentes da própria Constituição Federal que, em seu art. 37, inciso XXI, prescreve:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da Lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

A própria Lei de Licitações, nº 8.666/93, em seu artigo 3º reconhece a necessidade de se buscar a proposta mais vantajosa a fim de alcançar a satisfação do interesse público, trazendo a licitação como instrumento destinado a tal fim:

“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.” (g.n)

Diante do dever imposto pela Carta Magna, de licitar, e sua correlação direta com a satisfação do interesse público, muito embora não seja objeto central desse trabalho, por questões didáticas não é possível deixar de mencionar o conceito de licitação.

Para José dos Santos Carvalho Filho a licitação é:

“(…) o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados **selecionam a melhor proposta** entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – **a celebração de contrato**, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.” (Carvalho Filho, 2017, p. 181) (g.n)

Ao tratar do tema das licitações, Marçal Justen Filho ensina que trata-se de “um instrumento jurídico para a realização de valores fundamentais e a realização concreta de fins impostos à Administração. Portanto, **a licitação não apresenta fins em si próprios**” (Justen Filho, 2005, p.43).

Ensina Di Pietro que a própria “**licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública, instituindo restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante**”, conquanto a Administração esteja limitada a escolher, objetivamente, aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público (2016, p. 415). Noutras palavras, a licitação, apresenta-se como decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público, porque a Administração está obrigada, invariavelmente, a selecionar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Vê-se do conteúdo trazido pela Carta Magna, bem como da doutrina, que a licitação pública, seja ela entendida de per si como princípio ou como procedimento, tem por finalidade garantir os princípios da administração pública nas compras públicas, **bem como acatar a proposta mais vantajosa**, proporcionando assim a melhoria dos serviços prestados à sociedade.

Sendo assim, além de garantir que bens e serviços sejam adquiridos dentro da legalidade a licitação procura também ser resposta viável no controle de gastos governamentais na concepção de proporcionar à Administração, aquisição ou prestação de serviço menos oneroso e com melhor qualidade.

2.1. A proposta mais vantajosa à luz da satisfação do interesse público nas contratações realizadas pela Administração Pública

Ultrapassada a necessária definição da licitação, considerando que as contratações públicas, em busca da satisfação do interesse público, devem alcançar a proposta mais vantajosa, cumpre trazer um recorte conceitual e alertar sobre a definição do que vem a ser a proposta mais vantajosa.

Tem-se que a melhor proposta não se restringe àquela que apresenta o menor preço apenas. Ao revés, deve ser aquela que, visando à satisfação do interesse público se

pauta no binômio da qualidade x preço, proporcionando contratações menos onerosas e com melhor qualidade. Como asseverado por Marçal Justen Filho, a proposta mais vantajosa é aquela que garante uma relação custo e benefício, em que a vantagem:

(...) caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos inter-relacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro vincula-se à prestação a cargo do particular. A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. **Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração.** (Justen Filho, 2005, p. 42)(g.n)

De igual modo, o Tribunal de Contas da União, no acórdão nº 1.317/2013, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz trouxe um breve conceito acerca da vantajosidade esperada das contratações públicas, valendo transcrever trecho da referida decisão:

E o que é a proposta mais vantajosa para a Administração? É aquela que oferece o **bem ou serviço requerido na licitação pelo menor preço, sem prejuízo da qualidade do produto ou serviço ofertado. Mesmo que a maior vantagem oferecida à Administração não seja, necessariamente, o menor preço**, um preço menor representará, inexoravelmente, uma vantagem maior, quando mantidas as demais condições (TCU. Acórdão nº 1.317/2013 – Plenário).

Ante o exposto, tem-se que a licitação é um procedimento administrativo anterior ao contrato, mediante o qual a Administração Pública, baseada em regras prévias, **seleciona**, entre as várias propostas referentes a compras, obras ou serviços, **a que melhor atenda ao interesse público, a fim de celebrar contrato com o responsável pela proposta mais vantajosa.**

A partir da contratação mais vantajosa, são celebrados no âmbito da Administração Pública os contratos administrativos, os quais, pela sua própria natureza, são regidos pela Lei nº 8.666/93. Dotados de certas peculiaridades, devem visar, sempre, a satisfação do interesse público, cuidando a legislação de individualizar cláusulas que garantam sua fiel execução.

2.2. O Contrato Administrativo e a satisfação do interesse público na concepção moderna e dinâmica da Administração Pública.

Para que seja possível adentrar no cerne das indagações do presente trabalho, mister conceituar o instituto do contrato administrativo, cuja constância no cotidiano é marcante e, não raras vezes, desperta polêmicas e discussões controvertidas, como o são as alterações contratuais e suas repercussões.

Segundo Hely Lopes Meirelles, **“contrato administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou com outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”** (2006, p.204)

Na definição de Marçal Justen Filho, “o contrato administrativo identifica-se como um acordo de vontades entre um órgão da Administração Pública e um particular, que produz direitos e obrigações para ao menos uma das partes” (2005, p. 485). Isto se justifica porque o regime de direito público impõe a supremacia e a indisponibilidade do interesse público.

Nesse particular, as relações contratuais são orientadas por regime jurídico de direito público, especificamente pela Lei 8.666/93, que trata das Licitações e Contratos Administrativos, de onde é possível, inclusive, extrair de seu artigo 2º, no parágrafo único, o conceito normativo de contrato:

“Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para fins desta Lei, **considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.”** (g.n)

Pois bem, os contratos administrativos, no sentido próprio, abrangendo os acordos em que a Administração é parte, sob regime jurídico exorbitante do Direito Comum,

têm tratamento legal justificadamente diferenciado pelo interesse público que defendem sem, contudo, sacrificar os interesses privados, em respeito aos preceitos constitucionais.

Por ser o interesse público o objeto primordial do contrato administrativo, a Lei nº 8.666/93 tratou de elencar, expressamente, em seu art. 55, as cláusulas necessárias que sempre constarão dos ajustes. Não obstante, tais ajustes podem sofrer alterações, seja em virtude da dinâmica econômica da sociedade, seja por consequência da mutabilidade das necessidades estatais.

Em breve leitura do Guia de Compras Públicas Sustentáveis (2006), é possível concluir que a nova concepção do estado oriunda do processo de globalização econômico trouxe para as compras públicas um importante papel, tendo em vista que, a partir de sua modernização, passaram a impactar as contratações privadas, desde as básicas às essenciais, fazendo com que a gestão dos recursos públicos impacte na adequada distribuição dos recursos e contribuindo para competitividade econômica do país. (BIDERMAN, Rachel et al., 2006).

Desta forma, dada a supremacia do interesse público, a aplicação dos recursos públicos além de observar as prescrições legais, deve ultrapassar a ênfase dos aspectos orçamentário-legalistas, alcançando as responsabilidades imediatas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos, sendo necessário, como bem ensina Isaac Gezer Silva de Oliveira (2015) buscar meios de aproximar o processo licitatório às características de uma efetiva administração moderna, à luz dos princípios constitucionais e das novas demandas que surgem em todo momento em razão dos constantes avanços tecnológicos e disputas de mercados.

Por consequência, os contratos também devem se adequar à nova dinâmica da administração moderna, sobretudo no que se refere às possibilidades de suas alterações, bem como nos limites normativos impostos, tema que será tratado no capítulo a seguir, objeto principal do presente estudo.

3. A POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO UNILATERAL DOS CONTRATOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Os contratos administrativos apresentam características peculiares, as quais são enumeradas por Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “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; **mutabilidade**” (2016, p.296).

Ocorrendo necessidade de alteração contratual para satisfação do dinamismo do interesse público, poderá a Administração fazer uso da mutabilidade do contrato administrativo exsurgida genericamente no artigo 58 da Lei Federal 8.666/93:

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.

Nesse sentido, embora a Administração Pública possa, unilateralmente, modificar termos anteriormente acordados, idêntica conduta é vedada ao particular contratado. A Lei regulamenta, apenas, a possibilidade de alteração contratual por parte do particular se consentir a Administração contratante, o que configura, portanto, alteração consensual entre as partes.

Contudo, as prerrogativas do Poder Público não são ilimitadas, havendo certas regras que devem, obrigatoriamente, ser observadas pela Administração Pública, visando à proteção do particular, que não poderia, de forma alguma, permanecer à sua mercê.

O estudo de todas as normas previstas no art. 65, do Estatuto das Licitações, converge no sentido de que são cuidadosamente aplicáveis na medida em que a relação estabelecida entre as partes, inicialmente, deva guardar identidade entre o objeto do contrato e sua remuneração, mantendo-se o seu equilíbrio econômico-financeiro e impedindo-se que alterações unilaterais da Administração venham causar disparidades entre os interesses dos contratantes.

Adilson Abreu Dallari expõe acerca da mutabilidade limitada dos acertos administrativos: “em síntese, o contrato administrativo celebrado em decorrência de uma licitação está por ela condicionado, **mas tem vida própria. Ele pode ser alterado, sim, por razões de interesse público, até o ponto em que esse vínculo ou esse condicionamento não se rompa**” (1995, p.61).

Ademais, tem-se que o contrato, seja público ou privado, enquanto regularmente celebrado, constitui ato jurídico perfeito, e assim é entendido, em razão de sua garantia principiológica e constitucional em prol da estabilidade e da segurança das relações jurídicas, consubstanciadas no Art. 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;”

Sob outro ângulo, impõe-se à Administração Pública direta e indireta estrita obediência ao princípio do interesse público, bem como aos princípios da legalidade, da publicidade e da motivação de seus atos. Princípio este que o próprio Poder Judiciário¹, sem

¹ “(...) 3. Aplica-se, ao caso, a teoria dos motivos determinantes, ficando o ato administrativo atrelado aos motivos que levaram à sua prática, de modo que, restando demonstrado, pela análise da motivação do ato, a sua ilegalidade, deve o Judiciário, uma vez instado a se manifestar sobre a questão, declará-la. 4. O Judiciário não pode deliberar sobre o mérito administrativo dos atos da Administração Pública, mas tem o poder de aferir a legalidade ou não desse ato, conforme ocorreu na presente hipótese. 5.”. (TST - AIRR: 7668620135030067 Data de Julgamento: 05/08/2015, Data de Publicação: DEJT 07/08/2015)

adentrar-se no mérito administrativo, deve mostrar-se zeloso e atento quanto à sua análise, referenciando-lhe expressividade a todo custo e momento.

Em consonância com o afirmado, voltando-se aos argumentos de estudo a que aqui se propôs, impende citar os §§ 1º a 4º, do art. 65, do diploma legal em questão:

“Art. 65. (...)

§ 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.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

I – (vetado)

II – as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

§ 3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo.

§ 4º No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.”

Como se vê, o critério escolhido pelo legislador para limitar as alterações contratuais pela Administração Pública é o valor inicial atualizado do contrato. Vale dizer, o ponto relevante na análise das alterações contratuais está ligado ao seu valor. Isso porque o valor do contrato resume o dispêndio de recursos públicos e a vantajosidade da contratação para o particular.

Destarte, é possível que a Administração Pública altere o contrato administrativo, desde que não modifique substancialmente seu valor, valendo destacar que é vedado o acréscimo ou a supressão de mais de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, pelo que, tal limitação visa preservar a segurança jurídica e o interesse público. Não se pode olvidar que até mesmo o limite imposto às alterações contratuais possui ressalva, aplicável, à, luz da manutenção do interesse público e boa gestão dos recursos, nos casos de supressão por acordo entre as partes, referenciadas no inciso II do §2º do artigo 65 supracitado.

Em decorrência do regime jurídico de direito público incidente sobre os contratos administrativos, o contratante é vinculado à aceitação dos acréscimos ou supressões, nos mesmos termos já pactuados, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

Por derradeiro, ressalte-se que as alterações contratuais feitas pela Administração Pública, assim como todos os atos administrativos, devem ser motivadas e visar o interesse público. É, pois, o que aponta Marçal Justen Filho, ao traçar algumas condições para que as modificações unilaterais sejam válidas, veja-se:

“A Administração tem de evidenciar, por isso, a superveniência de motivo justificador da alteração contratual. Deve evidenciar que a solução localizada na fase interna da licitação não se revelou, posteriormente, como a mais adequada. **Deve indicar que os fatos posteriores alteraram a situação de fato ou de direito e exigem um tratamento distinto daquele adotado.**” (Justen Filho, 2005, p.538)

Em outras palavras, as alterações nas condições contratadas (e licitadas) somente se justificam quando ocorre um fato superveniente que exige adequações para melhor atender o interesse público.

3.1. Alterações quantitativas e qualitativas e limites fixados pelo art. 65, da Lei nº 8.666/93.

Segundo preleciona Marçal Justen Filho, a modificação unilateral do contrato é muito mais que uma simples prerrogativa, constitui verdadeiro dever-polícia da Administração, consagrada, em uníssono, pela doutrina pátria, *verbis*:

“Entre as características do regime jurídico peculiar aos contratos administrativos, talvez a mais acentuada resida na faculdade de sua modificação por ato unilateral da Administração Pública. Toda doutrina reconhece a presença desse traço nos ditos contratos administrativos. Muitos doutrinadores chegam a localizar nesse caráter o ponto diferencial entre contratos administrativos e contratos de direito comum. **Segundo essa visão, o contrato administrativo envolveria uma conjugação de cláusulas mutáveis e de cláusulas alteráveis pela vontade unilateral da Administração Pública – inversamente ao que se passa nos contratos de direito comum, em que todas as cláusulas são vinculantes para ambas as partes.** Vai um certo exagero em tais considerações, a meu ver. **No entanto é inegável que os contratos administrativos comportam inerentemente**

uma competência para a Administração Pública, relacionada com a modificação de seu objeto.” (Justen Filho, 2005, p.556)

A Lei 8.666/93 traz duas hipóteses de modificação unilateral do Contrato Administrativo, que não se confundem, a primeira é qualitativa e a segunda, quantitativa.

A alteração qualitativa ocorre quando a Administração necessita modificar o projeto ou suas especificações, para melhor adequação técnica e satisfação do interesse público visado, sem, contudo, desfigurar o objeto inicial. Está prevista na alínea 'a', do inciso I, do art. 65, da Lei nº 8.666/93.

Por outro lado, as alterações quantitativas dizem respeito à diminuição ou acréscimo do objeto contratual, sem alteração das especificações, porém observados os limites de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, em se tratando de obras, serviços ou compras e de 50% (cinquenta por cento), em se tratando de reforma de edifício ou de equipamento, conforme alínea 'b', do inciso I, e § 1º, do art. 65, da Lei nº 8.666/93.

Segundo este raciocínio, Marçal Justen Filho ressalta a diversidade das hipóteses existentes:

“Na situação da alínea 'a', não há uma simples variação de quantidades. Podem variar quantidades mas tal variação é o acessório derivado de uma modificação mais profunda. Não se cogita propriamente de elevação ou redução de quantitativos, mas de alteração do objeto a ser executado. Mudam-se quantidades porque não se executará mais o objeto tal como inicialmente definido. **Na alínea 'b', não há modificação de qualidade, de especificação de objeto ou de projeto – apenas o objeto do contrato é acrescido ou diminuído em termos de quantidades”.** (Justen Filho, 2005, 564)(g.n)

Vale destacar, por oportuno, que a Lei nº 8.666/93, em seu art. 65, II, também admite alterações contratuais por acordo das partes. É conveniente observar que as hipóteses previstas nas alíneas do inciso II do art. 65 não são taxativas, visto que a alteração por consenso das partes é aceitável sempre que haja conveniência para a Administração Pública.

Neste sentido, é o entendimento de Jessé Torres Pereira Junior, *in verbis*:

Não significa dizer que as alterações consensuais se reduzem a essas situações definidas no inciso II; as partes estarão sempre livres para

introduzirem no contrato qualquer alteração que resulte em consenso, observados os limites legais. **O que o inciso II pretende deixar claro é que, nas situações ali relacionadas, está proibida alteração por ato unilateral da Administração.** (Pereira Junior, 2002, p. 651) (g.n.)

Assim, diante do consenso entre a Administração Pública e a empresa contratada é possível a alteração por meio de termo aditivo ao contrato, desde que cumpridos todos os requisitos legais necessários ao fiel cumprimento do objeto e execução contratual.

Esclarecidas as possibilidades de alteração do contrato administrativo, passar-se-á à análise acerca da aplicabilidade do limite fixado no art. 65, §1º da Lei 8.666/93 aos contratos de valor estimado para efeitos de acréscimo.

4. ANÁLISE FRENTE À DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA DOS CONTRATOS DE VALOR ESTIMADO E OS LIMITES FIXADOS NO ART. 65, §1º, DA LEI Nº 8.666/93 PARA EFEITOS DE ACRÉSCIMO

Quando a Administração Pública tem o intuito de firmar contratos com terceiros, deve definir primeiramente e com clareza, o objeto da relação, especificando a qualidade e quantidade desejadas, a fim de possibilitar a apresentação de propostas sérias e firmes.

É certo que existem contratos administrativos nos quais o objeto possui uma situação peculiar, atípica. São os casos em que não se mostra possível definir ou precisar ao certo o seu quantitativo ou suas especificações e também não se sabe ao certo o momento em que a necessidade surgirá.

Ocorre que a Lei Federal nº 8.666/93 não traz permissivo que autorize a Administração Pública a firmar contratos sem a clara definição do objeto e a indicação de um quantitativo preciso e delimitado. Ao contrário, todas as variações de quantidades nos contratos administrativos devem ser formalizadas por meio da celebração de termos aditivos, observados os limites legais previstos no art. 65 da referida Lei.

A par disso, a própria Lei também tratou de prever, em seu artigo 15, um instrumento jurídico específico para as situações em que não seja possível à Administração especificar com precisão os quantitativos do objeto a ser contratado, qual seja o sistema de registro de preços.

Marçal Justen Filho explica que em uma licitação comum, a rigor, as alterações quantitativas estão adstritas aos limites do art. 65, §1º da Lei 8.666/93. Já no sistema de registro de preços é possível estimar quantidades mínimas e máximas, não obrigando a Administração à totalidade do estimado:

“Num sistema de registro de preços, a Administração estima quantidades máxima e mínima. **Posteriormente, estará autorizada a contratar as quantidades que forem adequadas à satisfação das necessidades coletivas.** Isso não significa discricionariedade na fixação de quantitativos, tal como se apontará abaixo. **Não se admitem quantificações indeterminadas nem a remessa da fixação do quantitativo à escolha**

subjetiva da Administração. Ao lado disso, a Administração poderá promover o registro de preços para produtos de qualidade diversa. Escolherá, no momento apropriado, os produtos segundo a qualidade necessária à satisfação dos seus interesses no caso concreto.” (Justen Filho, 2005, p.146) (g.n)

Para os casos em que não se está diante do registro de preços, o Tribunal de Contas da União determina, tal como no Acórdão 520/2009 do Plenário, que a Administração Pública “procure observar o disposto no art. 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993², de forma a evitar que nos contratos haja fornecimentos sem previsão de preços ou quantitativos.”

Uma vez determinado o quantitativo a ser contratado, a Administração Pública está vinculada àquele número para toda a contratação, com as suas possíveis prorrogações, sendo imperioso o respeito ao limite legal estabelecido no art. do art. 65, §1º da Lei 8.666/93.

Aqui vale destacar que, nos contratos de valor estimado há a previsão de preços e quantitativos, sendo certo que a estimativa se caracteriza pela pelas situações em que não se tem condição de estabelecer previamente um valor certo e determinado para a execução do contrato, pelo que, conforme ensina Nobrega (2004, pg.02) contempla-se um valor relativo como parâmetro para o cálculo de serviços que, se solicitados e efetivamente prestados, serão remunerados. É o caso, por exemplo, do transporte aéreo de passageiros, manutenção de máquinas e equipamentos, manutenção predial, fornecimento de água, luz e telefone, dentre outras inúmeras situações.

4.1. O posicionamento dos órgãos de controle acerca das alterações unilaterais realizadas pela administração pública

A rigor, a aplicação de percentual de acréscimo deve se limitar ao previsto no ordenamento jurídico, sendo esse o posicionamento da jurisprudência, que manifesta no sentido de que as alterações quantitativas do objeto, ficam limitadas aos percentuais de 25% e 50%, conforme o caso, ainda que diante de Contratos de valor estimado. Veja-se:

² “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 seqüência:
§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.”

APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE COBRANÇA. LICITAÇÃO POR PREGÃO. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SUPORTE OPERACIONAL E APOIO À ÁREA ADMINISTRATIVA DA FUNDACENTRO. CONTRATAÇÃO POR PREÇO GLOBAL. ALTERAÇÃO. SUPRESSÃO ALÉM DO LIMITE DO ART. 65, § 1º, LEI 8666/93. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO DESPROVIDO.; (...) (3) **de acordo com o artigo 65, § 1º, da Lei 8.666/93, o contratado fica obrigado a aceitar a supressão ou acréscimo contratual de até 25% (vinte e cinco), o que representa um teto para qualquer alteração na forma de pagamento, ainda que o valor do contrato seja por estimativa; (4) tal limite não foi respeitado, sendo que as infrações contratuais durante o curso do contrato somam R\$ 160.696,91; (...).** **4. A mutabilidade do contrato administrativo possui três relevantes níveis limitadores que devem ser observados: (i) a eventual alteração do objeto não pode descaracterizá-lo por inteiro; (ii) a mudança do contrato não pode resultar em algo que seja uma desatenção do que foi vinculante no processo licitatório; (iii) não é possível desrespeitar os limites estabelecidos pela lei.** Para o caso em apreço, é necessária a atenção aos dois primeiros casos. 5. O valor recebido pela contratada é, assim, avaliado conforme a quantidade de serviço apresentada pela contratante como necessária para suprir o interesse público, de tal forma que aquela empresa possa se aparelhar, econômica e financeiramente, para cumprir o objeto do contrato nos moldes da importância avençada, reduzida ou aumentada nos limites da lei. Nos termos do artigo 65, § 1º da Lei 8666/93, o limite será: de 25% do valor atualizado do contrato, se as supressões ou acréscimos ocorrerem nas obras, serviços, compras; ou de 50%, (...) 9. **É certo que não há como firmar uma quantia exata do serviço que será prestado em momento posterior à data da avença, porém, é justamente por isso que foi criada a regra do art. 65, § 1º, Lei 8666/93, isto é, se houver necessidade de alterar o valor das parcelas do serviço contratado, a contratante pode fazê-lo até o limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato. Muito embora no Anexo I, do Pregão nº 003/2003 houvesse a ressalva de que a ré não se obrigaria a contratar a mera estimativa de 23.248 horas de prestação de serviço, houve clara violação de dispositivo legal (art. 65, § 1º, Lei 8666/93), que estipulou o máximo de 25% para mudança do acordo, bem como do Contrato Administrativo 002/2003, em que as partes somente acordaram o preço a ser pago, sem qualquer menção à carga horária.** 10. No caso dos autos, não houve, então, desrespeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, visto que o que restou ressalvado na licitação não pode vincular as partes, afinal a assertiva de que a FUNDACENTRO não está obrigada a realizá-la [a carga horária] totalmente não pode ir contra a lei que estipulou um limite na alteração do contrato. 11. Em caso de pagamento aquém do limite legal de 25%, haveria, certamente, além da violação de lei, afronta ao preceito do equilíbrio econômico-financeiro, porquanto impactaria a expectativa da contratada, que, baseada nas cláusulas contratuais, organizou-se para receber 25%, a maior ou a menor, do preço estimado no contrato. 12. Se houve inadimplemento do objeto contratual que implicasse no pagamento a menor das parcelas mensais, cabe à apelante munir-se de outros meios processuais, que não esta ação de cobrança, para exigir que a empresa apelada cumpra o que foi firmado no contrato administrativo. 13. Uma vez que houve descumprimento de norma cogente disposta em lei ordinária (artigo 65, § 1º, da Lei 8666/93), bem como do contrato administrativo firmado entre as partes, era obrigação da apelante a de pagar as parcelas mensais que devia, não sendo dever da apelada notificá-la que ocorreu supressão do pagamento acima do limite legal. 14. Apelação desprovida. (TRF-3 - AC: 27566

SP 0027566-93.2004.4.03.6100, Relator: JUIZ CONVOCADO ROBERTO JEUKEN, Data de Julgamento: 07/02/2013, TERCEIRA TURMA)

Ou seja, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região entendeu que, embora a natureza do objeto contratado conduza a firmar uma quantia definida por estimativa, a regra que limita o acréscimo em 25% foi criada justamente para contemplar a necessidade de alterar os quantitativos contratados inicialmente, considerando ainda as possíveis prorrogações.

Em uma situação similar, a empresa Petróleo Brasileiro S/A – Petrobrás, justificou acréscimos quantitativos superiores ao limite de 25%, diante da natureza do Contrato, o qual possuía valores estimados, justificando para tanto que, no curso das contratações, surgiram demandas extraordinárias e não previstas, geradoras de gastos bem maiores do que os valores estipulados quando do levantamento da demanda na fase interna de licitação.

Não obstante as razões apresentadas pela empresa, o Tribunal de Contas da União, no TC – 007.307/2003-4 considerou que o acréscimo quantitativo superior a 25% viola dispositivo legal, sendo convalidado apenas em situações de caráter excepcional em que tenha havido de acréscimo qualitativo no Contrato.

(...) Alega a natureza de excepcionalidade do contrato que possuía valores estimados, que no curso das contratações surgiram demandas extraordinárias, não previstas, geradoras de gastos bem maiores do que os valores estipulados para o mesmo período.

1.6.2. As demandas decorreram, dentre outros fatores, de prioridade na contratação de especialistas para realizar o planejamento das inspeções, dos novos equipamentos, muito mais críticos, para as novas unidades das refinarias e de produção.

1.6.3. Acrescenta o incremento imprevisível de demandas a níveis nacional e internacional, com a conseqüente necessidade de alocação de inspetores residentes nos diversos fabricantes.

(...)

Conclusão:

1.8.1. O Ministro Relator no voto constante da DC 0221-08/2002-P preleciona “... que a posição dos julgadores desta Corte **não é a de ficar convalidando atos praticados em dissonância com os Dispositivos legais. Mas certos casos, há que reconhecermos que o imperativo do interesse público mostra-se mais vultoso uma atitude sensata, razoável e responsável, ante o rompimento dos limites impostos pelo princípio da legalidade**”.

1.8.2. No mesmo voto acima mencionado, traz à colação o pensamento de SEABRA FAGUNDES:

"A infringência legal no ato administrativo, se considerada abstratamente, aparecerá sempre como prejudicial ao interesse público. Mas, **por outro lado, vista em face de algum caso concreto, pode acontecer que a situação resultante do ato, embora nascida irregularmente, torne-se útil àquele mesmo interesse**" ... "as numerosas situações pessoais alcançadas e beneficiadas pelo ato vicioso podem aconselhar a subsistência dos seus efeitos." (in O Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos pelo Poder Jurisdicional, pp. 60/62).

1.8.3. Segundo a Decisão TCU nº 215/99-Plenário, esta Corte de Contas admitiu, em consulta formulada pelo Ministério do Meio Ambiente, a **possibilidade de se ultrapassar, excepcionalmente, os limites de aditamento previstos no art. 58, I, da Lei nº 8.666/93**, desde que atendidos cumulativamente os seguintes requisitos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se, na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra, que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência.

1.8.4. No caso concreto, embora, considerando toda a complexidade que envolve os contratos celebrados pela Petrobras, os Votos acima transcritos, o percentual já executado e o orçamento envolvido no projeto, os argumentos apresentados não se ajustam cumulativamente como os requisitos previstos na Decisão TCU nº 215/99-Plenário, que possibilitariam, excepcionalmente, o acréscimo superior ao limite previsto nos §§ 1º e 2º, do art. 65 da Lei nº 8.666/93. Motivo pelo qual se opta por não acatar as justificativas. (g.n)

Em que pese alguns doutrinadores entenderem que as somente as alterações quantitativas estão sujeitas aos limites impostos no artigo 65, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93, o TCU tem ratificando a decisão supracitada, ao entender que os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade são os fundamentos adotados para a aplicação dos limites nas alterações quantitativas e qualitativas. Nesse sentido vale transcrever trecho do acórdão nº 484/2010:

“(...) ainda que **as alterações tenham tido por objetivo o interesse público** e tenham dotado o aeroporto de maior capacidade, proporcionando melhoria

na prestação do serviço à população, **isso não permite ao gestor uma atuação fora dos limites que lhe são impostos pela legislação.** (...) (g.n)

Para além do exposto nas decisões alhures, é importante destacar que, sendo a alteração qualitativa decorrente de culpa, seja do contratante ou contratado, a hipótese excepcionalíssima de se promover as alterações qualitativas, ainda que com a finalidade de melhor satisfação do interesse público é afastada, senão veja-se o que está disposto no acórdão nº 89/2013 do Tribunal de Contas da União:

“Haveria de se elucidar, ainda, uma vez demonstrada a incapacidade do fabricante de fornecer tempestivamente o insumo em foco (perfil AZ50 da estaca prancha), que não se conseguiria obter o mesmo material com outro fornecedor. **Deve estar evidente, além disso, que não houve mora da contratada na encomenda dos perfis.** (...) É verdade que, caso confirmada a impossibilidade de fornecimento tempestivo pela fabricante (ou outra fornecedora), em princípio, **estaria materializada a ausência de culpa – seja da contratante, seja da contratada – na modificação contratual.** Seria, em tese, um caso fortuito, imprevisível à época da contratação (item b.III da Decisão-TCU 215/1999).

Digo isso porque avalio que essa culpabilidade pela alteração – **ou ausência dela – seja supedâneo inseparável para cumprimento da Decisão 215/1999-Plenário.** Se a revisão for decorrente de projeto básico deficiente (situação comum), **a possibilidade de ultrapassagem dos aditamentos aos limites do art. 65 da Lei de Licitações estaria já maculada.** Bastaria, ao contrário, realizar um projeto básico sem qualquer elemento. Todas as alterações decorrentes seriam então "imprevisíveis". **Padece de razoabilidade o raciocínio.** (g.n)

Vê-se, portanto, que o Tribunal de Contas da União não se posiciona no sentido de convalidar a violação aos dispositivos legais. Em caráter excepcional o citado Tribunal, no julgado nº 215/99-Plenário, admitiu a possibilidade de se ultrapassar os limites de aditamento, em alterações **qualitativas**, desde que atendido requisitos bem pontuais e específicos.

Não obstante, vale destacar que é possível ultrapassar o limite de 25% também no caso de alterações **quantitativas**. Sobre este tema tem-se o Acórdão Plenário TCU nº 1.428/03, senão veja-se:

“(...) tanto nas alterações contratuais quantitativas quanto nas alterações qualitativas deve ser observado o limite legal estabelecido nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, **só se admitindo a extrapolação desse limite em**

casos excepcionalíssimos, desde que satisfeitos os pressupostos fixados na referida decisão.” (g.n)

Cabe colacionar ainda, que ao **estudar o inteiro teor da decisão supracitada, verificou-se que o acréscimo superior ao limite legal em Contrato de valor estimado foi considerado infração grave**, sendo imputada multa aos gestores, conforme previsão do art. 58, inciso II da lei 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União).

Outrossim, a egrégia Corte de Contas da União, em posicionamento objetivo, destacou o fato de que a limitação ao poder de alteração administrativa representa a própria aplicabilidade da regra da obrigatoriedade da licitação, segundo os fundamentos esposados no Acórdão 888/2005 - Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, verbis:

“V. OS LIMITES À ALTERAÇÃO UNILATERAL.

12. A ilimitação do dever-poder de alteração unilateral dos contratos seria incompatível com os postulados de um estado democrático de direito. Importaria, de resto, tamanho risco para o contratado que a Administração Pública nunca lograria encontrar parceiros para tanto - ou, no mínimo, produziria elevação de custos de ordem a lesionar o interesse público. Por fim, tornaria inútil a prévia realização de licitação.

12.1 A superioridade do interesse público sobre o privado não autoriza o espezinhamento do particular. (...) **Por isso, não se admite que o Estado imponha alterações contratuais como bem entender, mediante pura e simples invocação da existência de um interesse público.**

Esse princípio se retrata na distinção entre cláusulas contratuais mutáveis e regras imutáveis no contrato administrativo. **O tema se relaciona com o princípio da intangibilidade do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo.** Portanto, não apenas há cláusulas intocáveis, como também se assegura ao contratado o direito a uma compensação econômico-financeira para fazer face a modificações contratuais.

12.2 **Depois, se a Administração tivesse a prerrogativa de efetuar modificações unilaterais ilimitadas, os particulares dificilmente se disporiam a participar de contratações administrativas.** Haveria elevado risco, que se retrataria também nos custos evidenciados nas propostas. Enfim, a contrapartida do poder de alterar unilateralmente os contratos seria o desembolso de elevadas importâncias. Obviamente, isso conduziria ao sacrifício do interesse público.

12.3 **Por fim, tornar-se-ia inútil o procedimento licitatório prévio. Se a Administração Pública pudesse modificar radicalmente os termos da contratação, o objeto contratual seria distinto daquele licitado. Logo, a licitação não teria cumprido sua função constitucional de selecionar a proposta mais vantajosa com**

observância do princípio da isonomia. Aliás, não é por outro motivo que não se admite diversidade entre o conteúdo do contrato e as condições contidas no ato convocatório da licitação. (...)” (g;n)

Colaciona-se, por oportuno, posicionamento do egrégio Tribunal de Justiça Mineiro acerca das ilegalidades das alterações contratuais que impõem valores não estimados ao contratado:

Ementa: Agravo de Instrumento. Pedido de reforma do despacho que deferiu liminar em sede de medida cautelar inominada, para reduzir unilateralmente os valores das tarifas de transporte coletivo cobradas no Município de Barbacena, além de fixar multa por dia de atraso quanto às alterações das tarifas. Despacho reformado. É ilegal alteração unilateral que fere o equilíbrio econômico-financeiro de contrato de prestação de serviço de transporte coletivo, sem previsão do restabelecimento de tal equilíbrio contratual (previsão disposta no art. 65, §§ 4º, 5º e 6º da Lei 8.666/93). Agravo provido”. (TJMG – Agravo nº 1.0056.05.088732-4/001(1) - Relator: Jarbas Ladeira - Pub. 16/09/2005)

Em que pese o posicionamento dos tribunais, no sentido de não admitir que os valores contratados por estimativa superem o limite legal de 25%, há uma corrente minoritária em sentido contrário, a qual foi utilizada como hipótese esperada do presente trabalho, publicada na revista do TCU pelo Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Jessé Torres Pereira Junior e pela Advogada da União, Marinês Restelatto Dotti. Segundo eles, nos contratos de valor estimado, até mesmo as alterações quantitativas do objeto não ficam limitadas ao percentual de 25% do valor inicial atualizado.

E ao final, complementam:

“Forçoso reconhecer que quando se tratar de contratação que teve por objeto não a indicação de um valor determinado para o objeto a ser executado, mas sim quantum estimado de gastos a serem feitos, não se pode falar em aditamento limitado a 25% do valor inicialmente previsto. Comporta a situação objeto da presente análise clara solução no sentido de que, em tais casos, quando não tiver o contrato um valor prefixado, passa a administração a ter a possibilidade de realizar sempre a alocação de novos recursos para a sua execução, desde que demonstrada a necessidade da prestação dos serviços e a possibilidade de assunção do gasto a que se propõe.” (Jessé Torres; Dotti, 2009, p. 89) (g.n)

Airton Rocha Nobrega também já se posicionou a respeito do tema, entendendo que o limite especificado no art. 65, I, "b" c/c. §1º, da Lei nº 8.666/93 não se aplica aos contratos de valor estimado, senão veja-se:

Questão que se propõe no cotidiano da administração visa a saber como tratar as situações em **que não se tem condição de estabelecer previamente um valor certo e determinado para a execução do contrato, limitando este a determinados montantes**, como é previsto e desejável. A proposta, em tal caso, contemplará o valor relativo a determinadas unidades que comporão o valor global ofertado e estas unidades servirão como parâmetro para o cálculo de serviços que, se solicitados e efetivamente prestados, serão remunerados. (...) Consta-se, em tais circunstâncias, que ao estipular-se um valor para o contrato os parâmetros se referem aos diversos itens que compõem a proposta, mas não ao montante global da despesa. **O planejamento desta se fará de modo estimado, embora não se tenha sequer a certeza de que ele será alcançado ou mesmo de que não será superado além dos limites previstos no art. 65, §1º. Vincula-se o valor do contrato, em tais circunstâncias, às necessidades da administração, não podendo estas atender aos parâmetros usualmente adotados em relação a outras situações.**(...) Prevendo essa possibilidade, indica a Lei nº 4.320/64, no bojo do §2º, do art. 60, que "será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar". Oportunos comentários a respeito, asseveram que "Podem ser empenhadas por estimativa despesas cujo valor exato seja de difícil identificação e aquelas que obrigatoriamente são realizadas, dada a sua importância e natureza. (...)A solução legal prevista para a situação ora cuidada, pelo que estampa o ordenamento visto, impõe, de todo modo, a emissão de empenho com indicação de um valor que não prevê o montante determinado, mas sim o custo provável a ser oportunamente realizado. **A especificação dos gastos, para efeitos de destaque de recursos, terá em conta uma quantia estimada, calculada de forma aproximada em face de montantes anteriormente despendidos. Assim determinada a despesa, pode esta ser objeto de variação tanto para mais quanto para menos.** Indagação que disso resulta, visa a saber **se ficará o contrato**, celebrado em tais condições, submetido às mesmas hipóteses de variação de seus montantes e, em especial, vinculado, **para seus acréscimos e reduções ao limite de gasto de 25% especificado no art. 65, I, "b" c/c. §1º, da Lei nº 8.666/93.** A resposta que se pode ofertar, considerando o que a respeito se detecta na legislação própria, **é no sentido de que a estipulação de valor estimado não cria uma vinculação para a administração que a impediria de ir além de tais limites.** O quantum estimado da contratação **gera a possibilidade de executar-se o contrato com valores bem inferiores ao estimado, observadas as necessidades reais detectadas durante sua execução, pois nenhuma certeza se deferiu ao contratado de que seria atingido tal montante. De igual forma ter-se-á como proceder quando se venha a sentir a necessidade de efetuar gasto superior àquele estipulado.** (Nobrega, 2004, p.2) (g.n)

Diante do posicionamento supra, poder-se-ia cogitar a hipótese de realização do Sistema de Registro de Preços, que é o conjunto de procedimentos para registro

formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras³, posto que o sistema tem como escopo, basicamente, proporcionar à Administração uma possibilidade de contratar quando se tem apenas indícios dos quantitativos que se pretende contratar. Todavia, a adoção do Registro de Preços está, por força de preceitos legais, adstrita aos seguintes circunstâncias:

“Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.” (DECRETO Nº 7.892, DE 23 DE JANEIRO DE 2013 . Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.)

Os casos tratados no presente trabalho consideram aquelas contratações em que a Administração conhece bem as características do que se pretende contratar, possui planejamento específico da demanda, razões essas suficientes para afastar a adoção do Sistema de Registro de Preços, sob pena de incorrer em ilegalidade, dada a natureza jurídica do próprio instituto. A corroborar, vale citar que sendo certo o quantitativo a se contratar, a adoção do referido sistema poderia se afigurar medida antieconômica, visto que, dada a incerteza de exaurimento dos quantitativos, e até mesmo do consumo mínimo, típicas do Registro de Preços, pode ocorrer perda na economia de escala quando da formação dos preços.

Pois bem, exauridas as considerações a respeito do tema, diga-se que, apesar de ser um posicionamento minoritário, tratado apenas na seara doutrinária, não é possível deixar de citá-lo a fim de que a análise dessa temática fique em aberto, a par de engessamentos, até que os tribunais superiores, diante da modernização da Administração

³ DECRETO Nº 7.892, DE 23 DE JANEIRO DE 2013 . Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Pública, enfrentem esse assunto e se curvem ao posicionamento esposado pelo Desembargador e pela Advogada da União, e reforçado pela doutrina.

Vale destacar, por fim, à guisa do quanto se expôs, que a dinâmica da concepção moderna de Administração Pública tem sido objeto de constantes alterações legislativas, visando consubstanciar a prática da gestão pública e da jurisprudência à legislação. Nesse sentido cita-se o PL nº 6814/17, em trâmite na Câmara dos deputados, que dispõe, em seu art. 101, § 13, acerca da possibilidade de extrapolar limites de 25% e 50% para acréscimos no caso de alteração qualitativa, desde que satisfeitos os mesmos requisitos elencados na decisão nº 215/99 do Plenário do Tribunal de Contas da União. Apesar de contemplar apenas as alterações qualitativas, também a exemplo de outras decisões do próprio TCU, é possível que tal entendimento se estenda às alterações quantitativas, corroborando o entendimento minoritário ora acolhido no presente trabalho.

5. CONCLUSÃO

Os fenômenos da globalização, especialmente na esfera econômica, bem como da modernização da Administração Pública traz aos gestores e administradores públicos a árdua missão de satisfazer os interesses públicos, sem, contudo, se esquivar do cumprimento dos preceitos normativos.

Neste viés, sendo as compras públicas fator comum em todas as esferas governamentais, e não raras as situações atípicas enfrentadas pelos administradores públicos, os posicionamentos doutrinários tem trazido novos contornos à jurisprudência, a fim de auxiliar a tomada de decisão na busca pela melhor satisfação do interesse público.

Desta feita, este trabalho teve o objetivo de analisar a possibilidade de alteração dos contratos, especificamente no que se refere à aplicabilidade ou não dos limites fixados pelo art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93 para efeitos de acréscimo, restringindo a pesquisa aos contratos de valor estimado, por entender que, muitas vezes, apesar de muito bem planejar as compras públicas, a Administração Pública, para bem realizar as atividades com o fim de salvaguardar a satisfação do interesse público, estima o valor de determinado contrato, no intuito de, a medida que for necessário, possa realizar a despesa, para mais ou para menos.

Ocorre que, a jurisprudência majoritária se filia à aplicabilidade dos limites do referido artigo a todos os contratos, inclusive aos de valor estimado, em que os órgãos de controle e tribunais exararam recomendações e aplicam penalização errônea e injusta dos envolvidos, respectivamente, nos casos tais em que as alterações são realizadas em desconformidade com os limites apresentados.

Não obstante, apresentou-se um posicionamento minoritário, mas de grande relevância, haja vista que é defendido pelo jurista na seara das licitações e desembargador Jessé Torres Pereira Júnior, dentre outras doutrinas, no sentido de que, quando se tratar de contratação que teve por objeto não a indicação de um valor determinado para o objeto a ser executado, mas sim *quantum* estimado de gastos a serem feitos, não se pode falar em aditamento limitado a 25% do valor inicialmente previsto.

Dúvidas não subsistem no sentido de que a abordagem sustentada por tal doutrinador é a que se filia o presente trabalho, conduzindo a uma constatação que se encontra evidenciada, a todas as luzes: são inaplicáveis os limites previstos no artigo art. 65, §1º, da lei nº 8.666/93 aos contratos de valor estimado para efeitos de acréscimo.

Tal fato se deve ao fato de que, a teor da literalidade do próprio artigo supra, os limites devem ser respeitados, sendo rechaçadas pelos órgãos de controle as alterações acima destes percentuais.

Todavia, não cabe justificativa para apenar os administradores e gestores públicos nos casos em que o contrato não possui um valor prefixado, mas sim estimado. Nesse sentido, a Administração poderá realizar a alocação de novos recursos para a execução do contrato, desde que demonstrada a necessidade da prestação dos serviços e a possibilidade de assunção do gasto a que se propõe e em vista única e exclusivamente da satisfação do interesse público.

De mais a mais, a dinâmica social não é estática, tampouco os cenários econômicos, razão pela qual urge a crescente necessidade de estudos mais efetivos a despeito da legislação pertinente às licitações e contratos, mas à luz da modernização e otimização dos recursos públicos em detrimento do formalismo e engessamento da lei.

Contudo, conquanto esteja-se confiante que a interpretação menos equivocada seja a esposada pela corrente minoritária, diante do entendimento pretoriano pátrio dominante em sentido contrário, recomenda-se, a fim de afastar a possibilidade de condenações administrativas, que as alterações contratuais respeitem os limites trazidos pelo artigo art. 65, §1º, da lei nº 8.666/93 para efeitos de acréscimo, inclusive no que se refere aos contratos de valor estimado.

Alternativamente, nos casos em que a satisfação do interesse público puder ser afetada, trazendo prejuízos, seja de ordem financeira ou na própria prestação do serviço público, os administradores devem enrobustecer as justificativas, colacionando a posição doutrinária minoritária aqui acolhida e, avaliar qual o menor risco a ser assumido.

Ante o exposto, vê-se que é necessário modernizar a própria interpretação da jurisprudência, em busca da efetiva satisfação do interesse público, sem, contudo, que isso represente afronta aos princípios e normativos pertinentes.

Por fim, cumpre lembrar que o presente trabalho não buscou esgotar o tema, conquanto poderá ser objeto de amplo debate, especialmente até o momento em que os Tribunais Pátrios e os órgãos de controles, em gesto de humildade, revejam seu entendimento.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e controle do ato administrativo**. 2. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

BAPTISTA, Isabelle de. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: uma análise à luz dos direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito**. Revista TCEMG. jan.fev.mar. Doutrina. 2013. Disponível em <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1768.pdf>> Acesso em 23 agos. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 20 mai. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei N. 6.814, de 2017 (Do Senado Federal). PLS nº 559/2013 Ofício nº 17/2017 – SF. **Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Diário do Congresso Nacional, Brasília; Disponível em < <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D0020170214000230000.PDF#page=64>>. Acesso em 23 de agos.2017.

BIDERMAN, Rachel et al. (org.) **“Guia de Compras Públicas Sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção de desenvolvimento sustentável”**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

DALLARI, Adilson de Abreu. **Limites à alterabilidade do contrato de obra pública**. Artigo. Revista de Direito Administrativo. V.201. P. 57-64. Rio de Janeiro. 1995. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46568/46392>> Acesso em: 18 ago. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo I**. 29.ed. Rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2016.

JESSÉ TORRES, Pereira Júnior; DOTTI, Marinês Restelatto. **Alterações do Contrato Administrativo: Releitura das Normas de Regência à Luz do Gerenciamento de Riscos, em Gestão Pública Comprometida com Resultados**. Revista do Tribunal de Contas da União. - v.1, n.1 (1970) – Brasília : TCU, 1970. .2009. Disponível em <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/344/389>> Acesso em: 10 mai. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

LEI de Licitações e Contratos nº. 8.666/93. Portal do Planalto, texto compilado. (21/06/1993). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm> Acesso em: 01 jul. 2017.

LEI Orgânica do Tribunal de Contas da União nº 8443/92. Portal do Planalto, texto alterado e compilado(22/04/1993).Disponível em:<[HTTP://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm)> Acesso em: 16 jun. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, Isaac Gezer Silva de. **Artigo. Análise de correspondência aplicada a proposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos**. 6º Congresso de Iniciação Científica em Contabilidade. Universidade Federal de Santa Catarina. 2015. Disponível em <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/61_17.pdf> Acesso em: 12 mar. 2017.

MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça.<<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=3224BCABB4FA46F9C8F7CC1757E1>

79A5.juri_node2?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0056.05.088732-4%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar> Acesso em 18 agos. 2017.

NÓBREGA, Airton Rocha. **Despesa Estimada em Contratos Administrativos**. Belo Horizonte, n. 32, ano 3 Agosto 2004. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=9197>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*. São Paulo: Editora Renovar, 2002.

UNIÃO, Tribunal de Contas. <<HTTPS://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#!/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1317%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>> Acesso em 18 agos. 2017.