

Processo: 1188209
Natureza: CONSULTA
Procedência: Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Amparo
Consulente: Anna Carolina Oliveira Pessoa
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI

TRIBUNAL PLENO – 6/8/2025

CONSULTA. LEI 14.133/2021. CONTRATOS DE SERVIÇOS E FORNECIMENTOS CONTÍNUOS. CONSTATAÇÃO DA INSUFICIÊNCIA DE QUANTITATIVOS CONTRATADOS DURANTE A VIGÊNCIA DO AJUSTE. ADMISSIBILIDADE PARCIAL. ALTERAÇÕES UNILATERAIS. ACRÉSCIMO LIMITADO A 25%. ALTERAÇÕES CONSENSUAIS. AUSÊNCIA DE LIMITE EXPRESSO EM LEI. NECESSÁRIA COMPROVAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE DE ACRÉSCIMO MANIFESTAMENTE DESPROPORCIONAL AO QUANTITATIVO INICIALMENTE CONTRATADO. VEDAÇÃO À PRORROGAÇÃO, À RENOVAÇÃO E AO ACRÉSCIMO DE FORMA AUTOMÁTICA. FORMALIZAÇÃO POR MEIO DE TERMO ADITIVO. JUSTIFICATIVA QUE ATESTE A VANTAJOSIDADE.

1. Diante da constatação da insuficiência dos quantitativos contratados durante a vigência de contratos de serviços e fornecimentos contínuos, a Administração pode alterar, unilateralmente, os quantitativos do contrato em até 25%, conforme previsão do art. 125 da Lei 14.133/2021.
2. No caso de acordo entre as partes, não há limitação expressa quanto ao percentual a ser acrescido ou diminuído ao contrato, sendo possível a alteração das quantidades indispensáveis à consecução do objeto, desde que comprovado o interesse público e a necessidade da alteração para a eficiente execução contratual. O acréscimo, contudo, não pode ser manifestamente desproporcional ao quantitativo inicialmente contratado, em respeito aos princípios do planejamento, da isonomia e da vinculação ao edital, cabendo à Administração comprovar, fundamentadamente, a vantajosidade da alteração em relação à realização de novo certame ou procedimento de contratação direta, observando os princípios e dispositivos contidos na Lei 14.133/2021.
3. São vedadas a prorrogação, a renovação e o acréscimo de quantitativos, de forma automática, a contratos de serviços ou fornecimentos contínuos, uma vez que os arts. 107 e 132 da Lei 14.133/2021 exigem, para tanto, formalização por termo aditivo e justificativa que ateste a vantajosidade para a Administração.

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e da Nota de Transcrição, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) admitir a Consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 157 do Regimento Interno deste Tribunal, nos termos da fundamentação deste parecer;
- II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

1. diante da constatação da insuficiência dos quantitativos contratados durante a vigência de contratos de serviços e fornecimentos contínuos, a Administração pode alterar, unilateralmente, os quantitativos do contrato em até 25%, conforme previsão do art. 125 da Lei 14.133/2021;
 2. no caso de acordo entre as partes, não há limitação expressa quanto ao percentual a ser acrescido ou diminuído ao contrato, sendo possível a alteração das quantidades indispensáveis à consecução do objeto, desde que comprovado o interesse público e a necessidade da alteração para a eficiente execução contratual. O acréscimo, contudo, não pode ser manifestamente desproporcional ao quantitativo inicialmente contratado, em respeito aos princípios do planejamento, da isonomia e da vinculação ao edital, cabendo à Administração comprovar, fundamentadamente, a vantajosidade da alteração em relação à realização de novo certame ou procedimento de contratação direta, observando os princípios e dispositivos contidos na Lei 14.133/2021;
 3. são vedadas a prorrogação, a renovação e o acréscimo de quantitativos, de forma automática, a contratos de serviços ou fornecimentos contínuos, uma vez que os arts. 107 e 132 da Lei 14.133/2021 exigem, para tanto, formalização por termo aditivo e justificativa que ateste a vantajosidade para a Administração;
- III)** determinar o arquivamento dos autos, após a adoção das medidas legais cabíveis à espécie, nos termos do disposto no artigo 162 da Resolução 24/2023 deste Tribunal.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 6 de agosto de 2025.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

NOTA DE TRANSCRIÇÃO
TRIBUNAL PLENO – 6/8/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Sra. Anna Carolina Oliveira Pessoa, Procuradora-Geral do Município de Bom Jesus do Amparo, nos seguintes termos (peça 4 – cód. arquivo 4081385):

- Se o ente público consumir todo o quantitativo estimado antes do fim da vigência contratual, deve: aumentar em até 25% conforme art. 125 da Lei 14.133 OU renovar o saldo automaticamente, sem termo aditivo, por ser serviço continuado?
- É possível renovar automaticamente o saldo contratual em prorrogações de até 5 anos, em processo de aterro sanitário, com fundamento de ser serviço continuado, sem necessidade de termo aditivo e justificativa formal?

A consulta foi autuada e distribuída à minha relatoria em 22/04/2025.

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência afirmou que este Tribunal não possui deliberações em tese que tenham enfrentado, de forma direta e objetiva, os questionamentos, nos exatos termos ora suscitados pela consulente, mas que o parecer dado em resposta à Consulta 1128010, de relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, acerca da prorrogação dos contratos administrativos de serviços contínuos decorrentes de ata de registro de preços, tangencia o tema da presente consulta (peça 6 – cód. arquivo 4109502).

Encaminhados os autos à 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios, esta apresentou as seguintes conclusões (peça 8 – cód. arquivo 4168793):

Caso, no decorrer da execução de contrato que tenha por objeto a prestação de serviço contínuo, a Administração Pública verifique que as quantidades inicialmente previstas serão superadas antes do término da vigência contratual, não deve realizar a prorrogação antecipada do contrato para fins de renovação dos quantitativos, tendo em vista que não há previsão legal para tanto. Nesse caso, pode a Administração Pública se valer das regras de alteração contratual previstas na Lei nº. 14.133/2021, as quais propugnam que o ente público pode realizar alterações unilaterais, limitadas a 25% do valor inicial atualizado do contrato, ou realizar modificações consensuais em montante superior ao percentual mencionado, desde que apresente motivação que exponha qual o fato superveniente justificou o inesperado aumento da demanda pelo objeto contratado. [...]

Não é possível realizar a renovação automática dos contratos administrativos envolvendo a prestação de serviços contínuos, sem a realização de termo aditivo e apresentação de justificativa. Todavia, a Administração Pública possui a prerrogativa de realizar sucessivas prorrogações de contrato administrativo que tenha por objeto a prestação de serviços contínuos, desde que não seja ultrapassado o prazo de vigência decenal e sejam observadas as exigências legais para tanto, entre elas: que a possibilidade de prorrogação tenha sido prevista no edital de licitação; que seja apresentada justificativa que demonstre a vantajosidade da prorrogação; e que haja a formalização de termo aditivo, o qual deve passar pelo escrutínio da assessoria jurídica do órgão ou entidade contratante e ser publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II. 1 – Preliminar de admissibilidade

Conforme dispõe o § 1º do art. 157 do Regimento Interno, são pressupostos de admissibilidade da consulta: (I) estar subscrita por autoridade definida no art. 156; (II) referir-se a matéria de competência do Tribunal; (III) versar sobre matéria em tese e, não, sobre caso concreto; (IV) conter indicação precisa da dúvida ou da controvérsia suscitada; (V) referir-se a questionamento não respondido em consultas anteriores, salvo quando o relator entender pela necessidade de propor a revogação ou reforma da tese vigente; (VI) estar instruída com parecer da assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente sobre a matéria específica objeto de questionamento.

A legitimidade da Sra. Anna Carolina Oliveira Pessoa está demonstrada, uma vez que, consoante documentação de peças 1 e 2 (cód. arquivo 4081382 e 4081383), trata-se da Procuradora-Geral do Município de Bom Jesus do Amparo, hipótese prevista no inciso IV do art. 156 do Regimento Interno.

Além disso, a consulta aborda questão relativa à alteração e prorrogação dos contratos firmados pela Administração Pública, matéria de competência do Tribunal de Contas, o qual detém a atribuição de fiscalizar os atos de gestão da receita e da despesa públicas, assim como os de que resulte nascimento ou extinção de direito ou obrigação, no que se refere aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade, consoante disposto no inciso IV do art. 3º da Lei Orgânica.

Ademais, com fulcro na manifestação da Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência (peça 6 – cód. arquivo 4109502), verifico que os questionamentos formulados pela consulente ainda não foram objeto de deliberação deste Tribunal de forma direta e objetiva.

No que tange ao requisito previsto no art. 157, § 1º, VI, da norma regimental, entendo que também foi observado, porquanto foi acostada documentação à peça 3 (cód. arquivo 4081384), referindo-se ao parecer jurídico sobre a matéria específica, objeto de questionamento.

Quanto aos requisitos elencados nos incisos III a V do § 1º do art. 157 do Regimento Interno, entendo estarem preenchidos pelas questões abordadas pela consulente à exceção da menção aos “processos de aterro sanitário” constante na segunda indagação, o que denota situação especial, típica de caso concreto.

Assim, opto por desconsiderar do texto a referida expressão, de forma que os questionamentos passam a tratar de matéria em tese, estando precisamente indicada a controvérsia suscitada sem contornos de caso concreto.

Admito, desta forma, parcialmente a consulta, tecendo considerações e fixando prejulgamento de tese considerando todos os contratos de serviços e fornecimentos contínuos, e não somente aqueles referentes a aterro sanitário.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR NA PRELIMINAR.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

II. 2 - Mérito

A consulente apresenta dúvidas acerca das normas que disciplinam a prorrogação e a alteração dos contratos administrativos que envolvem a prestação de serviços continuados.

Questiona se, na hipótese de o ente público utilizar todo o quantitativo estimado antes do fim da vigência do contrato, ele deve renovar o saldo automaticamente sem termo aditivo ou aumentar o quantitativo em até 25%, consoante permitido no art. 125 da Lei 14.133/2021.

Indaga, ainda, no caso de aterro sanitário, se seria possível renovar, automaticamente, sem necessidade de termo aditivo e justificativa formal, o saldo contratual em prorrogações de até cinco anos, por se tratar de serviço continuado (peça 4).

No que diz respeito ao primeiro questionamento formulado pela consulente, a 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios, em estudo à peça 8, entendeu que a Administração não deve realizar a prorrogação antecipada de contrato diante da superação das quantidades contratadas antes do término da vigência, devendo, nesse caso, se valer das regras de alteração contratual previstas na Lei 14.133/2021.

Quanto à segunda pergunta, o órgão técnico manifestou-se pela impossibilidade de renovação automática dos contratos de prestação de serviços contínuos sem a realização de aditivo ou justificativa, ressaltando a possibilidade de prorrogação caso tenha sido prevista no edital, seja apresentada justificativa que demonstre a vantajosidade de tal extensão e haja formalização por meio de termo aditivo autorizado pela assessoria jurídica do órgão e publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (peça 8).

Inicialmente, faz-se necessário ressaltar alguns pontos e dispositivos da Lei 14.133/2021, que regulamenta as licitações e os contratos administrativos, a fim de subsidiar as respostas a serem dadas às indagações formuladas.

O art. 6º do mencionado diploma legal define os serviços e fornecimentos contínuos em seu inciso XV, como os “serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas”.

Além disso, o art. 40 prevê que o planejamento das contratações deve determinar as “unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o

fornecimento contínuo”, estando o princípio do planejamento, indispensável à eficiente consecução do interesse público, inscrito no art. 5º da Lei 14.133/2021⁽¹⁾.

Dessa forma, nota-se que a Lei 14.133/2021 trata do planejamento das licitações de forma minuciosa, sendo a ele destinado um capítulo inteiro (Capítulo II do Título II). Depreende-se, da leitura dos dispositivos compreendidos no capítulo mencionado, que, durante a fase preparatória do certame, é indispensável que o agente público seja diligente e programe os quantitativos a serem contratados pela administração com embasamento técnico e razoabilidade, assegurando que as licitações não sejam realizadas de improviso.

Nesse sentido, destaca-se a importância da elaboração do estudo técnico preliminar, com a descrição do interesse público envolvido na contratação, o qual servirá de base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, devendo conter, conforme art. 18, §1º:

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
- III - requisitos da contratação;
- IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

¹Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

O planejamento minucioso das contratações a serem realizadas pela Administração possibilita a verificação acurada do impacto econômico e da viabilidade da contratação, evitando o surgimento de despesas imprevistas inicialmente e possibilitando o cumprimento eficiente do acordo e do orçamento.

Há que se atentar, também, para as disposições da Lei 14.133/2021, que preveem os prazos de duração dos contratos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos:

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

[...]

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

Verifica-se, assim, que os contratos de serviços e fornecimentos contínuos podem ter sua vigência estabelecida em até 5 anos, sendo facultada a prorrogação até o limite máximo de 10 anos, desde que haja previsão em edital e justificativa da autoridade competente que ateste a vantajosidade da prorrogação.

Importa frisar, outrossim, que o Capítulo VII da Lei de Licitações traz previsões acerca da alteração dos contratos, destacando-se os arts. 124 e 125, que estabelecem:

Art. 124. 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 a seus objetivos;

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

II - por acordo entre as partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado e vedada a antecipação do pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

[...]

Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do **caput** do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).

Os contratos administrativos possuem prerrogativas próprias para resguardar o interesse público, dentre elas se destacam as cláusulas exorbitantes, as quais conferem à Administração poderes especiais. A título de exemplo, pode-se citar a possibilidade de alteração unilateral do contrato em circunstâncias excepcionais.

Assim, de forma a evitar a interrupção da execução contratual ou o dispêndio em excesso pela Administração, a Lei de Licitações prevê a possibilidade de alteração dos quantitativos a serem fornecidos, ainda que sem a concordância expressa do contratado, em até 25%, no caso de obras, serviços ou compras, e até 50%, no caso de reforma de edifício ou equipamento.

Nesse sentido, sobressai o ensinamento de Hamilton Bonato⁽²⁾:

A Administração possui um regime diferenciado que lhe dá prerrogativas que não são comuns nos contratos entre particulares, a exemplo da alteração unilateral do contrato sem que, com isso, necessite a concordância do contratado. Tais disposições são denominadas cláusulas exorbitantes.

Os casos em que a Administração pode alterar unilateralmente os contratos restringem-se à modificação: do projeto ou das especificações e do valor contratual pelo acréscimo ou diminuição quantitativa, nos limites determinados em lei. São esses, e não outros mais, os casos em que a Lei permite a alteração unilateral, os quais devem ser justificados nos autos do processo administrativo.

Essa prerrogativa é decorrente de a Administração pública ser responsável primeira pela defesa dos interesses públicos primários, sendo regente o princípio da supremacia do interesse público e sua indisponibilidade.

[...]

São duas as formas de alteração dos contratos: a qualitativa, de que trata o inciso I, “a”; e a quantitativa, de que trata o inciso I, “b”, ambos deste mesmo artigo. A primeira é condição

² BONATO, Hamilton. FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coords.). *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. 1. Reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2022. V. 02 – Artigos 71 ao 194. p. 372-373.

e requisito necessário e fundamental para que a execução do objeto contratado se efetive, pois, sem esta alteração ficaria inviabilizada a consecução do objeto contratado. A segunda, ao contrário, não é condição que impeça a execução do objeto, que pode ser concluído mesmo que não haja alteração do objeto, da forma inicialmente planejada.

Os editais não podem prever proibições de alterações contratuais, sejam elas qualitativas ou quantitativas, em função da possibilidade de que ocorram fatos supervenientes à licitação. No entanto, é imprescindível que toda e qualquer alteração contratual seja fundamentada em parecer e estudo técnico que caracterizem os fatos motivadores da alteração como supervenientes ao tempo da licitação.

Quanto à justificativa para alteração dos quantitativos, o autor acrescenta:

Deve ser observado que para a formalização de aditivo contratual deve haver um fato superveniente não considerado no edital e no contrato administrativo, isto é, um fato que não estava previsto quando da realização da licitação. Decorrente do princípio do planejamento, exige-se que o gestor anteveja, ainda na fase interna da licitação, as possíveis ocorrências ordinárias na execução contratual, especialmente em relação ao prazo, ao valor e à quantidade e qualidade do objeto a ser contratado⁽³⁾.

Além da alteração unilateral, a legislação em comento prevê que, caso haja acordo entre as partes, o contrato poderá ser alterado bilateralmente em decorrência de fatos imprevisíveis ou fatos previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do ajuste tal como pactuado.

Todavia, conforme inscrito no *caput* do art. 124 e no art. 132, a alteração deve ser justificada e formalizada em termo aditivo.

A Lei 14.133/2021 não traz previsões expressas acerca da limitação percentual da alteração consensual dos quantitativos previstos no contrato. Todavia, não é razoável que tais modificações não possuam limites a serem observados, o que acarretaria a possibilidade de burla aos princípios do planejamento, da razoabilidade e da vinculação ao edital.

Afinal, é legítimo que fatos imprevisíveis ensejem a necessidade de acréscimo ou redução dos quantitativos. Por outro lado, deve-se atentar quanto às alterações em percentuais que acarretam distorção do objeto contratado, previsto no edital, que motivou ou desencorajou a participação dos licitantes, embasou os preços ofertados e foi alvo de publicação e controle social.

A Administração deve pautar seus atos pela segurança jurídica, justeza e isonomia, buscando cumprir os pactos por ela assumidos, em respeito ao particular que com ela se relaciona, seja por meio de contratos, seja por meio de procedimentos licitatórios.

Esse é também o entendimento de Leandro Sarai⁽⁴⁾:

Embora tais normas permitam determinados acréscimos e supressões, não se pode olvidar que, se o Estado divulga que fará uma contratação de certo objeto, não pode ele, depois de firmar o contrato, alterar a natureza desse objeto. Isso porque, se o objeto já alterado houvesse sido previsto no edital, outra seria a concorrência. Poderiam mudar os

³ Ibid., p. 384.

⁴ SARAI, Leandro. Alterações quantitativas nos contratos administrativos: análise crítica. Revista de Contratos Públicos – RCP, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 59-80, mar./ago. 2021. Disponível em: <file:///D:/Users/laura.augusto/Downloads/Altera%C3%A7%C3%B5es%20quantitativas%20nos%20contratos%20administrativos%20an%C3%A1lise%20cr%C3%ADtica%20(1).pdf>. Acesso em 10 jul. 2025.

interessados em participar. O mesmo ocorre com o valor e quantitativos do objeto contratado.

De nada adiantaria divulgar um objeto a ser contratado, para atender ao princípio da publicidade, se, após a contratação, o objeto fosse alterado. A publicidade anterior teria sido inútil.

A permissão das alterações, por isso, serve apenas para cobertura daquelas situações de imprevistos normais, quando não se justificaria fazer outra licitação, e nunca para burlar os princípios que incidem na administração da coisa pública.

No mesmo sentido, destaco posicionamento de Ronny Charles Lopes de Torres⁽⁵⁾:

Mesmo sem a existência de limite expresso na legislação, os percentuais definidos como limite para alterações contratuais devem, via de regra, ser também respeitados nas alterações contratuais que repercutam em acréscimos no valor das contratações. Não faria sentido admitir, inadvertidamente, que as partes pudessem pactuar aumentos de 100% ou 200%, fragilizando a isonomia e a vinculação ao instrumento convocatório.

Dessa forma, ainda que por acordo entre as partes, a Administração não está autorizada a alterar, sem planejamento e indefinidamente, os quantitativos contratados inicialmente, acarretando contratação manifestamente desproporcional ao objeto da licitação.

Diante da ausência de fixação de limite para alterações bilaterais pela Lei 14.133/2021, entendo ser possível, quando comprovado o interesse público e a necessidade da alteração para a eficiente execução contratual, que seja promovido acréscimo ou diminuição das quantidades indispensáveis à consecução do objeto, desde que o quantitativo, quando acrescido, não seja desproporcional ao inicialmente contratado.

Somado a isso, considero que, em situações em que se mostre necessário acréscimo muito superior ao valor do contrato, a Administração deve comprovar, fundamentadamente, a vantagem da alteração em relação à realização de novo certame ou procedimento de contratação direta, observando os princípios e dispositivos contidos na Lei 14.133/2021.

Há que se atentar, ainda, para o disposto nos arts. 132 e 136 da Lei 14.133/2021, os quais trazem importantes previsões acerca da formalização das alterações contratuais promovidas pela Administração:

Art. 132. A formalização do termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração no curso da execução do contrato, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês.

Art. 136. Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, como nas seguintes situações:

- I - variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação de preços previstos no próprio contrato;
- II - atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento previstas no contrato;
- III - alterações na razão ou na denominação social do contratado;

⁵TORRES, Ronny Charles Lopes de. Lei de licitações públicas comentada. – 12. Ed. Ver., ampl. e atual. – São Paulo: Ed. Juspodium, 2021. p. 645.

IV - empenho de dotações orçamentárias.

Da leitura dos dispositivos citados, depreende-se que a regra estipulada pela norma é a formalização do termo aditivo como condição para execução das prestações determinadas pela Administração durante a execução do contrato.

Todavia, o art. 136 prevê que nas hipóteses de registros que não caracterizam alteração do contrato, o aditivo será dispensado, conforme enumerado nos incisos I a IV.

Apesar de não conter rol taxativo, o art. 136 esclarece que o termo aditivo pode ser dispensado quando o contrato não sofrer alteração, ou seja, quando o registro não for apto a ensejar mudança concreta nas obrigações inicialmente atribuídas às partes. Sendo assim, nos casos em que tais obrigações sejam alteradas, como por exemplo, quanto aos quantitativos a serem fornecidos ou quanto ao período de prestação de serviços ou fornecimento de bens, a formalização via termo aditivo é essencial.

A natureza contínua da prestação de serviços não enseja o afastamento das determinações contidas de forma expressa na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, tendo-se em vista, principalmente, a necessidade de formalização e o registro dos atos administrativos que acarretam despesas para a Administração, os quais, por envolverem a aplicação de recursos públicos, se sujeitam à fiscalização, pela sociedade e pelos órgãos de controle.

Dessa forma, pode-se concluir que, diante da constatação da insuficiência dos quantitativos contratados durante a vigência de contratos de serviços e fornecimentos contínuos, a Administração pode alterar, unilateralmente, os quantitativos do contrato em até 25%, conforme previsão do art. 125 da Lei 14.133/2021.

No caso de acordo entre as partes, não há limitação expressa quanto ao percentual a ser acrescido ao contrato, sendo possível o acréscimo das quantidades indispensáveis à consecução do objeto, desde que comprovados o interesse público e a necessidade da alteração para a eficiente execução contratual.

O acréscimo, contudo, não pode ser manifestamente desproporcional ao quantitativo inicialmente contratado, em respeito aos princípios do planejamento, da isonomia e da vinculação ao edital, cabendo à Administração comprovar, fundamentadamente, a vantagem da alteração em relação à realização de novo certame ou procedimento de contratação direta, observando os princípios e dispositivos contidos na Lei 14.133/2021..

Além disso, são vedadas a prorrogação, a renovação e o acréscimo de quantitativos, de forma automática, a contratos de serviços ou fornecimentos contínuos, uma vez que os arts. 107 e 132 da Lei 14.133/2021 exigem, para tanto, formalização por termo aditivo e justificativa que ateste a vantagem para a Administração.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, no mérito, respondendo aos questionamentos formulados pela consulente, voto para que seja fixado prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

1. Diante da constatação da insuficiência dos quantitativos contratados durante a vigência de contratos de serviços e fornecimentos contínuos, a Administração pode alterar, unilateralmente, os quantitativos do contrato em até 25%, conforme previsão do art. 125 da Lei 14.133/2021.
2. No caso de acordo entre as partes, não há limitação expressa quanto ao percentual a ser acrescido ou diminuído ao contrato, sendo possível a alteração das quantidades indispensáveis à consecução do objeto, desde que comprovado o interesse público e a

necessidade da alteração para a eficiente execução contratual. O acréscimo, contudo, não pode ser manifestamente desproporcional ao quantitativo inicialmente contratado, em respeito aos princípios do planejamento, da isonomia e da vinculação ao edital, cabendo à Administração comprovar, fundamentadamente, a vantajosidade da alteração em relação à realização de novo certame ou procedimento de contratação direta, observando os princípios e dispositivos contidos na Lei 14.133/2021.

3. São vedadas a prorrogação, a renovação e o acréscimo de quantitativos, de forma automática, a contratos de serviços ou fornecimentos contínuos, uma vez que os arts. 107 e 132 da Lei 14.133/2021 exigem, para tanto, formalização por termo aditivo e justificativa que ateste a vantajosidade para a Administração.

Promovidas as medidas legais cabíveis, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

fg

* * * * *