



Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

 <http://www.zenite.blog.br>  [@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews)  [/zeniteinformacao](https://facebook.com/zeniteinformacao)  [/zeniteinformacao](https://linkedin.com/company/zeniteinformacao)  
 [/zeniteinformacao](https://youtube.com/zeniteinformacao)

## DA POSSIBILIDADE DE APOSTILAMENTO EM EMPREITADAS POR PREÇO UNITÁRIO

**Data** Novembro de 2024

**Autores** Ladny Soares Rodrigues Silva

### DA POSSIBILIDADE DE APOSTILAMENTO EM EMPREITADAS POR PREÇO UNITÁRIO

#### LADNY SOARES RODRIGUES SILVA

Advogada regularmente inscrita na OAB/DF e empregada pública na Superintendência Jurídica de empresa federal.

Recentemente quando do julgamento do Acórdão 1.643/2024 – Plenário, o Tribunal de Contas da União (TCU) propôs a transformação da jurisprudência em vigor sobre adoção de apostilamento para variações congênicas de quantitativo em contratações de empreitada por preço unitário.

O referido Acórdão é decorrente de uma auditoria de conformidade, realizada no âmbito do Fiscobras 2024, nas “obras de contenção de encostas no Rio de Janeiro/RJ”, localizadas em setores de risco alto e muito alto nas zonas Central e Tijuca do município do Rio de Janeiro/RJ, alusivos ao Termo de Compromisso 0402.323-04, pactuado entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, e o município carioca.

O procedimento se debruçou sobre “atos e documentos relativos a projetos, orçamentos, licitações e contratações de obras civis do empreendimento, sob responsabilidade da Prefeitura do Rio de Janeiro (Fundação Geo-Rio)” e dentre os resultados apurados, constatou-se que havia previsão contratual de formalização de termos aditivos em desacordo com a jurisprudência do TCU, pois o percentual de tolerância fixado tornava “desnecessário o aditamento contratual em caso de acréscimo ou compensação de quantitativos de serviços”.

Antes de adentrar ao mérito dessa questão, o relator lembrou que o regime de licitação adotado no caso foi a empreitada por preço unitário “preferida nos casos

em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras,” enquanto que a “a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, [...], deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual”.

Prosseguindo para o exame do mérito, o relator, citando um trecho do edital que foi julgado irregular porque na prática possibilitaria o acréscimo de quantitativos unitários sem a celebração de aditivo, afirmou que “algumas imprecisões, por serem já esperadas pelas partes – e, portanto, já estarem “contratualizadas” –, poderiam ser feitas por mero apostilamento, respeitado o valor global do contrato [...]”.

Em suas razões de decidir, o exímio relator explicou que determinadas tipologias de obra incluem tipicamente uma variação de pagamento e que essa rotina variável é sabida e bem reconhecida no âmbito técnico e que por mais bem planejado que seja o projeto as quantidades previstas fatalmente variarão e, tais variações não necessariamente se enquadram nas hipóteses legais de aditivo, pois não se tratam de erro no projeto tampouco modificação dele, “situações que envolveriam uma alteração na manifestação de vontades e consequente aditivo contratual.”

Nos exatos termos da decisão:

25. Um aditivo contratual, afinal, é um novo acordo de vontades. Já sendo admitida e esperada pela Administração e pelo particular a imprevisibilidade das exatas quantidades necessárias ao adimplemento da finalidade contratual, não há novo acordo a ser pactuado. Daí um apostilamento, para dar azo àquilo que já se sabia conhecido e acordado.

26. Em uma empreitada por preço unitário, como mesmo consta do subitem 9.1.3 do Acórdão 1.977/2013-Plenário, parte-se da premissa de que, pelas características do objeto, existe uma imprecisão inerente de quantitativos. Alguns exemplos são o volume de entulho em reformas; compensações entre corte e aterros na terraplenagem; comprimento de estacas cravadas; cubagem de bota-fora; remanejamento de interferências; destocamento de árvores; tonelagem de material betuminoso (somente precisada após de ensaios de estabilidade do material, feitas em campo); entre outros. Essa imponderação também pode ser encontrada em alguns contratos continuados, como de manutenção (predial, elevadores, ar-condicionado e veículos), promoção de eventos, comunicação visual e conservação rodoviária: todos convivem com uma sabida incerteza nas exatas quantidades necessárias ao atendimento das finalidades avençadas.

27. Essa imprecisão é intrínseca ao objeto e, sobre isso, não existe surpresa para nenhuma das partes no ato de manifestação de vontades. Pode-se dizer, em digressão razoável, que a incerteza – uma vez sabida – é pactuada e faz parte do contrato.

28. Atualmente, os aditivos contratuais para “equilibrar” essas necessidades não raramente são mensais, em questionável eficiência burocrática nesse tipo de demanda que, de novo, já se sabe necessária. Lembro que os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e celeridade estão explicitamente declarados no art. 5º da Lei 14.133/2021.

Por todo exposto, o relator assentou ao final que “tais variações congênicas de quantitativos admitiriam a alteração por mero apostilamento [...], no caso de empreitadas por preço unitário”, tendo obviamente elencado algumas condições para tanto, por exemplo: as alterações de quantitativos não podem configurar a transfiguração do objeto licitado, nos termos do art. 126 da Lei 14.133/2021; também não podem se referir a erro ou alteração de projeto, decorrendo de imprecisões intrínsecas à natureza dos serviços executados, impassíveis de serem estimadas quando da concepção do orçamento.

Além disso, o julgador reputou regular a realização de pequenas alterações de quantitativos na planilha orçamentária, por apostilamento, isto é “sem a necessidade da celebração de termo aditivo”, quando não houver a inclusão de novos serviços (modificação qualitativa) ou quantitativa relativa às dimensões globais do objeto licitado, for especificado no instrumento convocatório, de forma razoável, o que vier a ser definido como “pequenas alterações de quantitativas”, quando a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não for reduzida em favor do contratado, evitando a ocorrência do “jogo de planilhas” (art. 128 da Lei 14.133/2021) entre outras.

Nota-se, ainda, que o Acórdão garante que não foram registrados prejuízo aos cofres públicos e por isso os resultados encontrados foram reputados como “falhas ou impropriedades” não implicando em penalidade de sanção, mas sim sugerida a ciência aos jurisdicionados para que tais situações indesejadas sejam mitigadas ou evitadas futuramente.

**Como citar este texto:**

SILVA, Ladny Soares Rodrigues. Da possibilidade de apostilamento em empreitadas por preço unitário. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 25 nov. 2024. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.