

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS – IBRAOP

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB / COMITÊ OBRAS PÚBLICAS

PROC-IBR-GER 008/2016
Análise de Aditamentos em Contratos

Primeira edição válida a partir de: ___/___/_____

www.ibraop.org.br

irbcontas.org.br

1. OBJETIVOS/JUSTIFICATIVAS

O procedimento tem por objetivo verificar se os aditamentos em contratos, em face da dinâmica da execução de seu objeto, são pertinentes e foram adequadamente efetivados, em conformidade com a legislação existente.

A verificação se faz necessária na medida em que existe risco de não atendimento ao previsto no art. 65 da Lei Federal nº 8.666/1993 e demais legislações aplicáveis e, aos termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

2. EQUIPAMENTOS/INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS

-

3. PROCEDIMENTO

3.1. Aspectos gerais

A Equipe de Auditoria deverá verificar se o aditamento unilateral, realizado pela Administração, obedeceu os requisitos legais, quais sejam: quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos, ou quando necessária modificação do valor contratual e/ou prazo de execução em decorrência de acréscimos ou diminuição quantitativa de seu objeto (inc. I, alíneas “a” e “b” do art. 65 da Lei Federal nº 8.666/1993).

A Equipe de Auditoria deverá verificar se o aditamento por acordo entre as partes, obedeceu os requisitos legais, quais sejam: substituição da garantia de execução; modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento; modificação da forma de pagamento; restabelecimento da relação pactuada inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato (inc. II, alíneas “a” e “d” do art. 65 da Lei Federal nº 8.666/1993).

A Equipe de Auditoria deverá verificar se as alterações de projeto, especificações técnicas, cronograma físico-financeiro e planilhas orçamentárias foram justificadas por escrito e previamente autorizadas pela autoridade competente para celebrar o contrato, sendo cobertas por Termo de Aditamento devidamente publicado. Tais justificativas deverão estar fundamentadas de maneira criteriosa pelos setores envolvidos na fiscalização, na análise jurídica, financeira e contábil, devendo ser consistentes e compatíveis com o objeto inicialmente licitado e serviços alterados.

Verificar, no caso de alterações de especificações técnicas, se houve a manutenção da qualidade, garantia e desempenho requeridos inicialmente para os materiais a serem empregados, observando-se a conveniência e necessidade dessas alterações.

No caso de aditivos em situações de regime de execução por empreitada por preço global, consultar o PROC-IBR-GER xxx/2016.

Nas situações em que os aditamentos ocorreram em função de deficiência do projeto básico, deverá ser consultado o PROC-IBR-GER 004/2015 Projeto Básico, bem como os procedimentos específicos, para cada tipo de obra, em relação a cada tipo de projeto.

Deve-se verificar se as alterações contratuais modificaram a essência do objeto licitado, destoando da razoabilidade, sendo incompatíveis com o consignado no art. 65, inc. I, alínea “a” da Lei Federal nº 8.666/93, uma vez que macularam os princípios constitucionais da isonomia – impedindo outros

competidores de habilitarem-se para executar a obra – e da economicidade – pois nem sempre a alteração do contrato seria vantajosa para a Administração Pública. Nesses casos, deveria ser realizada uma nova licitação para a execução do novo objeto, e não a assinatura de termo aditivo.

3.2. Jogo de planilha e de cronograma

A Equipe de Auditoria deverá verificar a ocorrência de “jogo de planilha” ou “jogo de preços” que são alterações contratuais em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária alterando, em favor do contratado, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos preços de mercado, exigindo a revisão da avença para manter a vantagem em relação aos preços referenciais de mercado.

Também deverá verificar a ocorrência de “jogo de cronograma”, também denominado jogo de planilha na distribuição dos pagamentos no cronograma físico-financeiro da obra, é a distorção do cronograma físico-financeiro, no aditamento, caracterizada pela ocorrência de serviços com sobrepreços nas etapas iniciais do cronograma financeiro e com subpreços nas etapas finais.

Recomenda-se, nessas duas situações, consultar a Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012 que trata da apuração do sobrepreço e superfaturamento em obras públicas.

3.3. Prorrogação de prazo

No caso de aditivos de prorrogação de prazo, a Equipe de Auditoria deverá verificar se foram realizados por meio de autuação de processo específico, com base em pelo menos uma das seguintes razões: alteração do projeto ou especificações, pela Administração; superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato; interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração; aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei; impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência; omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis (art. 57, § 1º, incisos I a VI, da Lei Federal nº 8.666/93).

Em situações de aditamento de prazo em decorrência de chuvas, a Equipe de Auditoria deverá verificar se foi anexado boletim de precipitação pluviométrica (a ser fornecido pela contratada emitido por órgão oficial), identificando os níveis de precipitação pluviométrica do local nos respectivos períodos do dia, indicando quantos dias efetivamente incorreram em atraso no desenvolvimento dos serviços, observada a peculiaridade dos serviços, para o estágio da obra. Para justificar um aditamento por esta razão, os níveis pluviométricos devem ser significativamente superiores à média histórica da região.

Ressalta-se que a prorrogação dos prazos contratuais deve ser promovida pela Administração Pública antes do término da vigência da avença original, através de termo aditivo.

3.4. Aditivo de serviços/valores

A Equipe de Auditoria, no caso de aditivos de valores, deverá basear-se no seguinte Quadro:

Quadro 1 - Valores limites para celebração de aditivos definidos pela lei de licitações

OBJETO	ADITIVO	VALOR	LIMITE
Obras, serviços ou compras	Acréscimo	Incremento de 25% do valor inicial	Absoluto
	Supressão	Supressão de 25% do valor inicial	Poderá exceder o limite, caso haja acordo entre as partes
Reforma de edifício ou equipamento	Acréscimo	Incremento de 50% do valor inicial	Absoluto

Para efeito de observância aos limites de alterações contratuais previstos no art. 65, § 1º da Lei Federal 8.666/93, as reduções ou supressões de quantitativos devem ser consideradas de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal.

O cálculo a seguir, baseia-se na interpretação literal do retromencionado §1º, de que o valor inicial atualizado do contrato é referência imutável para fins de verificação da obediência dos limites legais, conjugada ao entendimento de que não deve haver compensação entre acréscimos e supressões.

Quadro 2 - Exemplo hipotético de cálculo do limite de alteração contratual

Valor inicial atualizado	R\$ 100.000,00
Supressão	R\$ (20.000,00)
Saldo	R\$ 80.000,00
Aplicação do limite legal (25% x 100.000,00)	R\$ 25.000,00
Valor final máximo do contrato (c/aditivos)	R\$ 105.000,00

Segundo esse entendimento, somente haveria extrapolação do limite legal de aditamento contratual se o valor final do contrato ultrapassasse R\$ 105.000,00.

A Equipe de Auditoria deverá verificar a existência de inconsistências na planilha de aditamento, bem como a existência de sobrepreço/superfaturamento, consultando a Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012 que trata da apuração do sobrepreço e superfaturamento em obras públicas.

3.5. Inclusão de novos serviços

A Equipe de Auditoria deverá verificar se a inclusão de novos serviços não contemplados na planilha original considerou que seus preços unitários foram fixados mediante acordo entre as partes, se são condizentes com o praticado no mercado e se foi mantido o mesmo desconto da proposta vencedora em relação ao orçamento básico. Além disso, deve-se verificar se, para a inclusão de novos serviços, existem as correspondentes composições detalhadas de todos os seus custos unitários, desde que não estejam disponíveis em tabelas referenciais.

Recomenda-se, para este caso, consultar a Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 005/2012 que trata da apuração do sobrepreço e superfaturamento em obras públicas.

3.6. Reequilíbrio do contrato

Quando houver aditamento objetivando o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a Equipe de Auditoria deverá verificar a existência de uma das hipóteses legais, previstas no art. 65, inciso II, alínea “d” da Lei Federal nº 8.666/93.

A Equipe de Auditoria deverá considerar que:

- O reequilíbrio pode ser realizado a qualquer momento, visando restabelecer a relação entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração do objeto

contratado. As situações que autorizam o reequilíbrio devem ser decorrentes de fatos imprevisíveis ou se previsíveis de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução contratual ou em caso de força maior, caso fortuito ou fato de príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual ('d', art. 65 da Lei de Licitações).

- A força maior configura-se quando o desequilíbrio do contrato é ocasionado por ato de terceiro. O caso fortuito ocorre quando um evento da natureza (vendaval, enchente, tufão etc.) impossibilita a execução contratual. Fato do príncipe é toda determinação estatal, geral, imprevisível e imprevista, positiva ou negativa, que onera substancialmente a execução do contrato.

- Não será diante de qualquer modificação nas condições de execução dos contratos que se poderá invocar a teoria da imprevisão buscando alterar o valor do contrato por meio de reequilíbrio. As circunstâncias imprevisíveis devem provocar tal gravame ao contratado que lhe impossibilite a normal execução do objeto contratual, ocasionando-lhe prejuízo financeiro.

- Não é possível a adoção de um suposto equilíbrio econômico-financeiro, trazendo os preços inicialmente propostos para os de mercado, ignorando as condições iniciais propostas. Ou seja, a relação (diferença) entre proposta, orçamento base do órgão licitante e os preços de mercado devem ser inexoravelmente mantidas; caso contrário, uma proposta vencedora da licitação com preços até abaixo daqueles praticados pelo mercado receberia um benefício inconcebível, inclusive, desvirtuando o procedimento licitatório.

- Deve ser analisado também se, com a aplicação do índice de reajustamento, desde a validade da proposta, esse eventual desequilíbrio já não foi absorvido.

4. POSSÍVEIS ACHADOS DE AUDITORIA

a) Ausência de justificativas: ausência ou inconsistência das justificativas elaboradas para a celebração do aditamento contratual (art. 57, § 2º; c/c art. 65, *caput* da Lei Federal nº 8.666/1993).

b) Ausência de prévia autorização da autoridade competente: não se verificou a prévia autorização da autoridade competente para a formalização do aditamento (art. 57, § 2º da Lei Federal nº 8.666/1993).

c) Falta de publicidade: ausência da devida publicidade ao instrumento de aditamento na imprensa oficial (art. 61, parágrafo único da Lei Federal nº 8.666/93).

d) Projeto básico deficiente: realização de aditamentos contratuais devido à deficiência do projeto básico (inc. IX do art. 6º da Lei Federal nº 8.666/93).

e) Incompatibilidade com o objeto do contrato original: aditamento de serviços sem relação com o objeto contratado, quando deveria ter sido realizada licitação para esses novos serviços (art. 37, inc. XXI da CF c/c art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93).

f) Descaracterização do objeto: realização de acréscimos/supressões de serviços que promoveram alterações substanciais no projeto básico/executivo ou nas especificações técnicas, descaracterizando o objeto licitado (art. 6º, inc. IX e X; art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93).

g) Sobrepreço/superfaturamento por “Jogo de planilha”: ocorrência de “jogo de planilha” ou “jogo de preços” na planilha orçamentária do aditivo, ou na própria planilha da proposta vencedora (art. 65, inc. I da Lei Federal nº 8.666/93).

h) Sobrepreço/superfaturamento por “Jogo de cronograma”: ocorrência de “jogo de cronograma” na planilha orçamentária do aditivo, ou na própria planilha da proposta vencedora (art. 65, inc. I da Lei Federal nº 8.666/93).

i) Motivos inapropriados para prorrogação de prazo: os motivos que levaram ao aditivo de prorrogação de prazo distintos daqueles previstos no art. 57, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93.

i) Prorrogação de prazo sem a correspondente prorrogação da garantia: a garantia oferecida quando da celebração do contrato deverá ser prorrogada, para ter a vigência até o final do contrato aditado (art. 56, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/93).

j) Aditivo de acréscimo de valor sem o correspondente acréscimo no valor da garantia: a garantia oferecida quando da celebração do contrato deverá ser acrescida, mantendo-se a o mesmo percentual definido no Edital (art. 56, § 2º da Lei Federal nº 8.666/93).

k) Aditivo de acréscimo de valor sem a existência de crédito orçamentário: para todo aditivo de valor deverá existir crédito suficiente pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica (art. 55, inc. V da Lei Federal nº 8.666/93).

l) Celebração de aditivo com prazo indeterminado: é vedada a celebração de aditamento contratual que não defina o prazo de vigência/execução (art. 57, § 3º da Lei Federal nº 8.666/93).

m) Prorrogação do prazo de execução da obra sem a devida prorrogação da vigência contratual ou vice-versa, quando necessário: celebração da prorrogação prazo de execução da obra sem a prorrogação da vigência contratual, quando este prazo extinguir-se antes da conclusão da obra (art. 40, inc. II c/c art. 55, inc. IV e art. 57 da Lei Federal nº 8.666/93).

n) Extrapolação dos limites permitidos para aditamentos: os contratos administrativos podem sofrer acréscimos ou supressões, isoladamente, sem compensações, de até 25% do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% para os seus acréscimos (art. 65, §§ 1º e 2º da Lei Federal nº 8.666/93).

o) Sobrepreço/superfaturamento pela adoção de preços unitários irregulares para serviços não contemplados na planilha original: inclusão de novos serviços não contemplados na planilha original de forma irregular, por não se considerar os preços unitários de mercado na mesma data base da planilha contratada e/ou não se manter o mesmo desconto ofertado na proposta em relação ao orçamento básico, bem como o BDI adotado na proposta vencedora (art. 65, §1º da Lei Federal nº 8.666/93).

p) Ausência de composição unitária dos novos serviços incluídos: não se observou as correspondentes composições detalhadas de todos os seus custos unitários, desde que não estejam disponíveis em tabelas referenciais (art. 6º, inciso IX, alínea f; art. 7º, § 2º, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93).

q) Acréscimo de quantitativo de serviços já contratados com preços diferentes da planilha original: aumento de quantitativos de serviços já contratados, sem a adoção dos mesmos preços unitários da planilha contratada atualizada da licitação (art. 65, §1º da Lei Federal nº 8.666/93).

r) Reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, fora das hipóteses legais: aditivo para reequilíbrio econômico-financeiro do contrato sem a observância das situações e condicionantes previstas no art. 65, inciso II, alínea “d” da Lei Federal nº 8.666/93.

s) Extrapolação do valor limite determinante da modalidade licitatória adotada: o valor final do contrato, considerando o aditivo formalizado, ultrapassou o valor limite determinante da modalidade licitatória adotada para a contratação (art. 23, inciso I da Lei Federal nº 8.666/93).

5. DOCUMENTOS PARA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL

- a) cópia do projeto básico e/ou executivo:
 - Planilha orçamentária da Administração;
 - Memoriais descritivos e/ou especificações técnicas.
- b) cópia dos autos do processo licitatório e edital de licitação;
- c) cópia do contrato e planilha da proposta vencedora;
- d) cópia dos autos do processo de aditamento do contrato, incluindo todos os documentos que o subsidiaram;
- e) cópia dos processos de liquidação e pagamento, dependendo em que fase estiver sendo realizada a auditoria.

6. NORMAS TÉCNICAS RELACIONADAS

-