PARECER JURÍDICO

Requerente: MEIRE ELIS COELHO
Protocolo: 3911/2026

1. **Assunto**:

Análise da viabilidade jurídica da celebração do Quarto Termo Aditivo ao Contrato nº 65/2025, firmado com a empresa LZK Construtora Ltda., com exame acerca da base de cálculo correta para fins de aferição do limite legal de acréscimo quantitativo previsto no art. 125 da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como análise da possibilidade de inclusão da Rua Otto Grim no objeto contratual por via aditiva.

2. **Breve Relatório:**

Meire Elis Coelho, Gestora de Contratos e Atas do Município de Agrolândia, nomeada pela Portaria nº 204, de 06 de março de 2023, encaminhou à Assessoria Jurídica Municipal o Ofício nº 009/2026, datado de 08 de maio de 2026, solicitando manifestação jurídica acerca da possibilidade de celebração de Termo Aditivo de valor ao Contrato nº 65/2025, visando ao acréscimo quantitativo de itens contratuais.

O Contrato nº 65/2025 foi celebrado em 06 de agosto de 2025 entre o Município de Agrolândia e a empresa LZK Construtora Ltda. — CNPJ nº 07.455.659/0001-81 —, tendo por objeto a contratação de empresa especializada em serviços de engenharia para execução de pavimentação asfáltica da Avenida 25 de Julho, Rua Arnoldo Bertoldi e Estrada Geral Rio Bonito, oriundo do Processo Licitatório nº 98/2024, modalidade Concorrência Eletrônica nº 05/2024, pelo valor global de R$ 2.092.000,00 (dois milhões e noventa e dois mil reais), nos termos da Cláusula Segunda, item 2.1, do instrumento.

Conforme informado no Ofício, o referido contrato já foi objeto de termos aditivos que totalizam R$ 644.638,69 (seiscentos e quarenta e quatro mil, seiscentos e trinta e oito reais e sessenta e nove centavos). Desse montante, R$ 332.104,68 (trezentos e trinta e dois mil, cento e quatro reais e sessenta e oito centavos) referem-se exclusivamente a reajuste inflacionário e atualização pela tabela SINAPI, a título de reequilíbrio econômico-financeiro, não representando acréscimo quantitativo de serviços. O saldo remanescente de R$ 312.534,01 (trezentos e doze mil, quinhentos e trinta e quatro reais e um centavo) corresponde a acréscimos quantitativos efetivamente celebrados.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 18/05/2026 17:29 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pa16d7060ab065

A pretensão atual, amparada na Justificativa Técnica nº 01/2026 do Setor de Planejamento — subscrita pela Engenheira Civil Luana Lemos (CREA/SC 209701-5) e aprovada pelo Prefeito Municipal em 05 de maio de 2026 —, é a de formalizar o Quarto Termo Aditivo (Aditivo nº 04), no valor total de R$ 78.903,69 (setenta e oito mil, novecentos e três reais e sessenta e nove centavos), conforme o quadro a seguir:

Via	Intervenção	Valor
Estrada Geral do Rio Bonito	Inclusão de lombada em ponto não previsto no projeto inicial	R$ 8.941,13
Avenida 25 de Julho	Exclusão de faixa elevada (glosa: R$ 16.360,10) + Inclusão de lombada convencional	R$ 8.998,39
Rua Arnoldo Bertoldi	Inclusão de faixa elevada para travessia de pedestres (acessibilidade)	R$ 16.760,66
Rua Otto Grim (transversal à Av. 25 de Julho)	Pavimentação de trecho de intersecção (via não prevista no edital)	R$ 44.203,51
	TOTAL DO ADITIVO PRETENDIDO	**R$ 78.903,69**

A consulta formulada à essa Assessoria concentra-se em dois aspectos: (1) a forma correta de cálculo do limite de 25% previsto no art. 125 da Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente quanto à possibilidade de exclusão dos valores de reequilíbrio econômico-financeiro da base de cálculo; e (2) a viabilidade jurídica da inclusão da Rua Otto Grim no objeto do contrato por meio de Termo Aditivo.

Vieram os autos para análise.

3. Fundamentos:

Preliminarmente, cumpre destacar que compete a essa Assessoria Jurídica (AJUR), única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente OPINATIVO, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

Neste sentido cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 18/05/2026 17:29 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pa16d7060ab065

Ademais, conforme dispõe a melhor doutrina "***[...] reconhece-se a autonomia da autoridade competente para avaliar o conteúdo do parecer jurídico e aceitá-lo ou não"***. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 601).

Do Regime Jurídico das Alterações Contratuais na Lei nº 14.133/2021:

Inicialmente, cumpre destacar que o Contrato nº 65/2025, nos termos de seu instrumento constitutivo, rege-se pelas normas da Lei Federal nº 14.133/2021.

Ademais, a própria Cláusula Segunda, item 2.2, reproduz expressamente a prerrogativa administrativa ao estabelecer que "*O CONTRATANTE poderá acrescer ou suprimir os quantitativos, respeitando os limites legais*".

Somado a isso, o item 2.3 da mesma cláusula determina, por seu turno, que "*Serão incorporados ao contrato, mediante Termo Aditivo todas e quaisquer modificações, que venham ser necessárias durante sua vigência decorrente de alterações unilaterais do CONTRATANTE ou por acordo entre as partes*".

Pois bem.

Nessa senda, destaca-se que o regime de alterações contratuais na Lei nº 14.133/2021 é disciplinado, em síntese, pelos arts. 124 e 125. O art. 124 prevê as hipóteses em que o contrato poderá ser alterado, distinguindo entre modificações unilaterais pela Administração — dentre as quais se incluem as alterações quantitativas do objeto (inciso I) — e modificações por acordo entre as partes (inciso II), sendo que a alínea "d" deste último inciso abrange o reequilíbrio econômico-financeiro decorrente de fatos imprevisíveis ou de consequências incalculáveis.

Já o art. 125, por sua vez, estabelece os limites quantitativos aplicáveis às alterações unilaterais. Transcreve-se o mencionado dispositivo na forma em que consta do texto legal:

> 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).

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 18/05/2026 17:29 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pa16d7060ab065

Como se percebe, a interpretação do comando normativo impõe atenção especial a duas expressões nucleares: "acréscimos ou supressões" e "valor inicial atualizado do contrato". São elas que determinam, com precisão, o universo de cálculo do limite legal e, por consequência, respondem à questão central desta consulta.

Da Distinção Entre Acréscimo Quantitativo e Reequilíbrio Econômico-Financeiro:

É cediço que o ordenamento jurídico-administrativo trata, de forma ontologicamente distinta, duas figuras que, embora ambas impliquem alteração do valor nominal do contrato, possuem natureza, causa e fundamento radicalmente diferentes: o acréscimo quantitativo e o reequilíbrio econômico-financeiro.

Já o acréscimo quantitativo, previsto no inciso I do art. 124 da Lei nº 14.133/2021, representa uma alteração unilateral do objeto contratual pela Administração, ampliando os quantitativos de serviços ou fornecimentos originalmente pactuados.

Trata-se de uma modificação ativa do conteúdo do contrato: o contratado passa a ter de executar mais do que havia sido originalmente ajustado. É justamente essa categoria que se sujeita ao limite de 25% imposto pelo art. 125.

O reequilíbrio econômico-financeiro, por sua vez, é instituto de índole constitucional, com assento no art. 37, XXI, da Constituição Federal, que assegura a manutenção das condições efetivas da proposta durante toda a execução contratual.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 124, II, alínea "d", disciplina o reequilíbrio no plano contratual ordinário. O próprio Contrato nº 65/2025, em sua Cláusula Quinta, item 5.2, reproduz o fundamento legal, ao prescrever:

> 5.2. Ocorrendo desequilíbrio econômico-financeiro do futuro contrato, em face dos aumentos de custo que não possam, por vedação legal, serem refletidos através de reajuste ou revisão de preços básicos, as partes, de comum acordo, com base no artigo 124, II, “d”, da Lei Federal n° 14.133/21, buscarão uma solução para a questão, desde que se verifique fato imprevisível ou previsível, de consequências incalculáveis, e que não tenha havido prorrogação do instrumento.

Nesse diapasão, o reequilíbrio econômico-financeiro não cria, não expande e não modifica quantitativamente o objeto contratual. Ele restaura a equação econômica original, recompondo os preços unitários para que correspondam aos custos reais supervenientes à contratação, decorrentes de variações imprevistas de mercado refletidas na tabela SINAPI. Não há,

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 18/05/2026 17:29 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pa16d7060ab065

portanto, "acréscimo" no sentido jurídico-técnico do art. 125: o Município não adquire mais serviços — paga o justo preço pelos serviços já contratados, cuja base econômica foi afetada por fatores exógenos.

No caso concreto, os R$ 332.104,68 (trezentos e trinta e dois mil, cento e quatro reais e sessenta e oito centavos) já aditados a título de reequilíbrio econômico-financeiro não compõem a base de cálculo para fins de aferição do limite de 25% previsto no art. 125 da Lei nº 14.133/2021.

Como elencado, os referidos valores não representam "acréscimos", mas tão somente a correção da equação econômica original. Admitir o contrário seria equiparar institutos de naturezas completamente distintas, contrariando tanto a lógica jurídica quanto o escopo teleológico da norma.

Da Inviabilidade Jurídica da Inclusão da Rua Otto Grim no Objeto Contratual:

Não obstante, analisando detalhadamente o requerimento, destaca-se que o item de maior preocupação desta Assessoria Jurídica refere-se à pretensão de incluir, no presente aditivo, a pavimentação da Rua Otto Grim — trecho transversal à Avenida 25 de Julho —, no valor de R$ 44.203,51 (quarenta e quatro mil, duzentos e três reais e cinquenta e um centavos).

A Cláusula Primeira do Contrato nº 65/2025 define o objeto contratual de forma expressa e peremptória, nos seguintes termos:

> CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA DA AVENIDA 25 DE JULHO, RUA ARNOLDO BERTOLDI E ESTRADA GERAL RIO BONITO NO MUNICÍPIO DE AGROLÂNDIA, CONFORME PROJETOS, MEMORIAL DESCRITIVO, PLANILHA ORÇAMENTÁRIA CRONOGRAMA FÍSICO FINANCEIRO, ART E DEMAIS DOCUMENTOS COMPLEMENTARES, PARTE INTEGRANTE DO EDITAL.

Como pode se verificar, **a Rua Otto Grim não consta do objeto contratual**. Não foi contemplada no edital da Concorrência Eletrônica nº 05/2024, tampouco integrou o memorial descritivo, a planilha orçamentária, o cronograma físico-financeiro ou quaisquer dos documentos complementares que formaram o procedimento licitatório.

Trata-se, portanto, de via pública inteiramente nova em relação ao escopo licitado — e não de mera ampliação quantitativa de item já previsto.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 18/05/2026 17:29 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pa16d7060ab065

Ab initio, importa distinguir duas situações juridicamente diversas: (1) o aumento quantitativo de itens já contratados — que se sujeita ao limite de 25% do art. 125 da Lei nº 14.133/2021 e é, em princípio, viável —; e (2) a inserção de novo objeto não previsto no instrumento convocatório por via de Termo Aditivo, o que não encontra respaldo legal e configura desvio de finalidade do instituto.

A tentativa de incluir obra em via pública não licitada, mediante Termo Aditivo, configura, em tese, a utilização indevida do instrumento como mecanismo de contratação direta, em ofensa ao princípio constitucional da obrigatoriedade de licitação, insculpido no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Ao inserir a Rua Otto Grim no escopo do contrato sem que ela tenha sido objeto de competição licitatória, priva-se potenciais licitantes da oportunidade de apresentar propostas para aquele serviço específico, violando os princípios da isonomia, da competitividade e da economicidade.

Nessa toada, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina tem consolidado entendimento no sentido de que o Termo Aditivo não pode ser utilizado como instrumento para a inserção de novos objetos — notadamente vias públicas não contempladas no instrumento convocatório original —, sob pena de configurar afastamento indevido do processo licitatório e contratação direta sem amparo legal. Referida orientação jurisprudencial reforça a vedação à chamada "fuga à licitação" por meio de aditivos que desnaturem o objeto originalmente licitado e submetido à competição.

Não obstante a justificativa técnica apresentada pelo Setor de Planejamento — que aponta a necessidade de garantir continuidade e integridade estrutural do pavimento, bem como otimizar o escoamento de águas pluviais na intersecção —, a plausibilidade técnica não tem o condão de superar a vedação jurídica à expansão do objeto por via aditiva.

O interesse público que reveste a demanda técnica deve ser atendido, mas pelos meios legalmente adequados: a instauração de novo procedimento licitatório, ainda que em modalidade simplificada cabível nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, conforme os critérios de valor e natureza da contratação.

Por conseguinte, **esta Assessoria Jurídica recomenda, expressamente, a exclusão da Rua Otto Grim do escopo do Quarto Termo Aditivo a ser formalizado,** em razão do possível reconhecimento de afastamento indevido de licitação.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 18/05/2026 17:29 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pa16d7060ab065

4. Conclusão

Diante do exposto, manifesto opinativamente:

a) PELA LEGALIDADE DA EXCLUSÃO DOS VALORES DE REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO — no montante de R$ 332.104,68 — da base de cálculo para fins de aferição do limite de 25% previsto no art. 125 da Lei nº 14.133/2021, em razão de sua natureza jurídica distinta que não configuram "acréscimos" no sentido do referido dispositivo, mas sim recomposição da equação econômica original, formalizada com amparo no art. 124, II, "d", da mesma Lei e na Cláusula Quinta, item 5.2, do Contrato nº 65/2025;

b) PELA EXCLUSÃO DA RUA OTTO GRIM do escopo do Termo Aditivo a ser formalizado, por não constar do objeto contratual definido na Cláusula Primeira do Contrato nº 65/2025 nem do instrumento convocatório da Concorrência Eletrônica nº 05/2024, o que configuraria hipótese de indevida ampliação de objeto por via aditiva, em afronta ao princípio constitucional da obrigatoriedade de licitação e ao entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina; recomendando-se que a demanda técnica identificada seja atendida mediante a instauração de novo procedimento licitatório, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

Salvo melhor juízo, este é o parecer, para apreciação da autoridade municipal.

Agrolândia/SC, 18 de maio de 2026.

ipm assinado digitalmente
Assinado digitalmente por: **ALICIO GIACOMOZZI NETO:***164879**** ***.164.879-** ASSESSOR JURÍDICO 18/05/2026 17:29:15

ALICIO GIACOMOZZI NETO
ADVOGADO
OAB/SC 72.172

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 18/05/2026 17:29 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/pa16d7060ab065