GRUPO I – CLASSE III – Plenário
TC 045.247/2020-0
Natureza: Consulta.
Órgão/Entidade: Ministério das Comunicações.
Representação legal: não há.

CONSULTA. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. RECOMPOSIÇÃO DE VALOR DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE QUE FOI REDUZIDO POR RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Fábio Salustino Mesquita de Faria, Ministro de Estado das Comunicações, nos seguintes termos: no âmbito de um contrato de prestação de serviços de publicidade cujo valor foi reduzido por restrições orçamentárias, a recomposição do valor contratual ao patamar inicialmente pactuado configura compensação vedada pelo Tribunal de Contas da União? (peça 2).

2. O processo foi submetido à análise da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), que lavrou a instrução de peça 5, transcrita a seguir com os ajustes de forma que entendi pertinentes.

"INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de consulta formulada pelo Ministro de Estado das Comunicações, Fábio Salustino Mesquita de Faria, nos seguintes termos: 'no âmbito de um contrato de prestação de serviços de publicidade cujo valor foi reduzido por restrições orçamentárias, a recomposição do valor contratual ao patamar inicialmente pactuado configura compensação vedada pelo Tribunal de Contas da União?' (peça 2, p. 3-5).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. As consultas são regidas pelos arts. 264 e 265 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), os quais são parcialmente transcritos a seguir:

> *Art. 264. O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:*
> *[...]*
> *VI – ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente;*
> *§ 1º As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.*
> *§ 2º Cumulativamente com os requisitos do parágrafo anterior, as autoridades referidas nos incisos IV, V, VI e VII deverão demonstrar a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam.*
> *§ 3º A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.*
> *[...]*
> *Art. 265. O relator ou o Tribunal não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66830131.

artigo anterior ou verse apenas sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente.

3. Examinando-se os documentos carreados à peça 2, constata-se que Ministro de Estado tem legitimidade para formular consulta a este Tribunal, conforme disposto no art. 264, ***caput*** *e inc. VI, do RITCU.*

4. Além disso, a consulta atende aos requisitos do §1º do art. 264 do RITCU, visto que apresenta a indicação precisa do seu objeto, sendo instruída com parecer do órgão de assistência jurídica da autoridade consulente. Também se encontra presente a pertinência temática da consulta, tendo em vista que o assunto abordado consta das atribuições do Ministro de Estado das Comunicações (peça 2, p. 39), de acordo com o que preconiza o art. 264, § 2º, do RITCU.

5. Quanto aos demais requisitos, o art. 265 do RITCU veda as consultas em casos concretos. Na consulta ora examinada, é certo que é concreta a situação exposta pelo consulente, tendo em vista que menciona contratos vigentes, celebrados com agências de propaganda, que se amoldam aos questionamentos formulados (peça 2, p. 37-38).

6. Contudo, conforme a jurisprudência do TCU, a motivação por caso concreto não se inclui na vedação do art. 265 do RITCU (Acórdãos 2.184/2017-Plenário, rel. Ana Arraes; 1.716/2016-TCU-Plenário, rel. Raimundo Carreiro; e 935/2004-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler).

> *O Regimento Interno do TCU não veda a menção a caso concreto,* ***mas sim a consulta que se limita apenas a versar sobre caso concreto****. Em outras palavras, significa dizer que o consulente está* ***autorizado a mencionar o caso concreto que o levou a formular a consulta****, desde que, além disso, submeta ao Tribunal, em tese, a 'dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência',* ***ex vi*** *do disposto no art. 1º, inciso XVII, da Lei Orgânica, caso contrário a consulta seria mero instrumento para discussões teóricas tendentes à satisfação de puras curiosidades abstratas, sem qualquer repercussão presente ou futura nos atos do Poder Público ou na vida do cidadão (grifou-se) (Acórdão 1.716/2016-TCU-Plenário, rel. Raimundo Carreiro).*

7. Conclui-se que a presente consulta deva ser conhecida, haja vista que atendeu aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265 do RITCU.

EXAME TÉCNICO

8. O consulente questiona se, no âmbito de um contrato de prestação de serviços de publicidade cujo valor foi suprimido, com fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, por causa de restrições orçamentárias, a recomposição (acréscimo) do valor contratual ao patamar inicialmente pactuado ***configura compensação vedada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União****.*

9. Nesse contexto, aduz que o TCU possui firme entendimento, consubstanciado no Acórdão 1.536/2016-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas, no sentido de que 'para atendimento dos limites definidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, os acréscimos ou supressões nos montantes dos contratos firmados pelos órgãos e entidades da Administração Pública devem ser considerados de forma isolada, sendo calculados sobre o valor original do contrato, ***vedada a compensação entre acréscimos e supressões****'. (grifou-se)*

10. No entanto, destaca que os contratos de prestação de serviços de publicidade são regidos por lei específica (Lei 12.232/2010 - dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda), possuindo regras e dinâmicas próprias que são distintas das características das demais contratações públicas, notadamente aquelas que pressupõem a existência de contratos com dois ou mais itens compensáveis entre si - normalmente relacionados a serviços de engenharia e obras. Nesse sentido, esclarece que nos contratos de publicidade:

a) o objeto licitado é definido e delimitado previamente pela lei, não sendo admitida sua alteração por vontade do contratante (art. 2º, ***caput****, da Lei 12.232/2010);*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66830131.

b) faculta-se a adjudicação do objeto da licitação a mais de uma agência de propaganda, sendo vedada a segregação em itens ou contas publicitárias (art. 2º, §3º, da Lei 12.232/2010); e

c) havendo mais de uma agência de propaganda contratada, o órgão ou a entidade deverá, quando da execução das ações de comunicação publicitária, instituir procedimento de seleção interna entre as contratadas (art. 2º, §4º, da Lei 12.232/2010).

11. O Parecer 00108/2020/CONJUR-MCOM/CGU/AGU, de 16/11/2020 (peça 2, p. 31-40), que instrui a consulta, consigna que 'em se tratando de contrato de prestação de serviços de publicidade, a recomposição de valor contratual anteriormente reduzido por restrições orçamentárias ***não configura compensação vedada pelo Tribunal de Contas da União****, podendo ser realizada desde que o valor final não ultrapasse o patamar de 125% do valor inicial atualizado do contrato, observados os demais requisitos legais'. (grifou-se)*

12. Por fim, o consulente, a título de exemplo, menciona casos concretos concernentes a contratos de prestação de serviços de publicidade celebrados entre a Secretaria Especial de Comunicação (Secom) e agências de propagandas (PPR Profissionais Reunidos S.A., CALIA Y2 Propaganda e Marketing Ltda. e Artplan Comunicações S.A.) - Contratos 27, 28 e 29/2017 -, pactuados pelo valor de R$ 208 milhões, e que tiveram acréscimos e supressões do valor originalmente contratado, com base nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993 - que acresceram inicialmente o valor para R$ 260 milhões, suprimindo-o ulteriormente ao patamar de R$ 127,3 milhões (peça 2, p. 31-32) -, sendo essas medidas adotadas por causa de restrições orçamentárias impostas ao órgão.

13. Embora tenha havido, posteriormente, a recomposição orçamentária para a Secom, não foram restabelecidos os valores originais dos supracitados contratos, tendo em vista o entendimento jurisprudencial do TCU no sentido de vedar a compensação entre acréscimos e supressões – Acórdão 1.536/2016-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas.

<u>Análise</u>

14. O cerne do questionamento suscitado pelo consulente consiste na possibilidade de restabelecer o valor que foi suprimido do contrato original, com base nos §§1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, em decorrência de restrição orçamentária que lhe foi imposta. Inclusive, contemplando, nesse caso, eventual acréscimo de até 25%, referente ao limite previsto naquele dispositivo legal, considerando, para o feito, a recomposição orçamentária para a execução do contrato objeto da redução.

15. Nesse contexto, o consulente defende que o restabelecimento ao valor inicial contratado não afrontaria à jurisprudência do TCU, cujo entendimento consolidado ***veda a compensação entre acréscimos e supressões contratuais*** *- a exemplo dos Acórdãos 1.536/2016-TCU- Plenário, rel. Bruno Dantas, e 2.554/2017-TCU-Plenário, rel. André de Carvalho -, entendendo que contratos de serviços de publicidade possuem regramentos próprios e dinâmica diferenciada das demais contratações públicas - especialmente as de obras e serviços de engenharia -, sendo disciplinado por lei específica (Lei 12.232/2010).*

16. Com efeito, a jurisprudência consolidada do TCU, consubstanciada nos acórdãos supracitados, proíbe a compensação entre acréscimos e supressões contratuais praticados com fulcro nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, devendo tais alterações serem consideradas de forma isolada para o cálculo do limite estabelecido no citado dispositivo, cujo percentual de até 25% incide sobre o valor original do contrato, consoante dispõem os enunciados das decisões:

> ***Como regra geral****, para atendimento dos limites definidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, os acréscimos ou supressões nos montantes dos contratos firmados pelos órgãos e entidades da Administração Pública* ***devem ser considerados de forma isolada, sendo calculados sobre o valor original do contrato, vedada a compensação entre acréscimos e supressões****. (grifou-se)*

17. Essa orientação jurisprudencial visa a impedir a ocorrência de fraudes à licitação, a exemplo do jogo de planilhas, bem como a descaracterização do objeto contratado, o que violaria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66830131.

princípios licitatórios e constitucionais (como a isonomia entre licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa).

18. É cediço que o jogo de planilhas é prática defesa pelo TCU, uma vez que consiste em subtrair itens contratuais com preços menos atrativos ao contratado, por vezes, abaixo do valor de mercado, para viabilizar acréscimos em outros itens contratados com sobrepreço, caso o órgão contratante não adote medidas para prevenir o ilícito; como por exemplo, aferir se os preços unitários das contratações, após adoção de acréscimos e supressões, estariam em conformidade com os praticados no mercado ou condizentes com a percentual de desconto linear ofertado no certame. Dessa forma, a vedação à compensação entre acréscimos e supressões, em contratos que possuem itens compensáveis, tem por objetivo justamente ***impedir que o limite de que trata os §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993 seja burlado****.*

19. Ainda, a jurisprudência do TCU entende que, ao se admitir a livre compensação entre acréscimos e supressões de itens diversos do contrato, haveria descaracterização do objeto originalmente licitado, com acréscimos expressivos em certos itens contratuais, que estariam acima do patamar de 25% permitido pelo §1º do art. 65 da Lei 8.666/1993, e supressões em outros, em afronta aos princípios que regem as licitações, já mencionados.

20. Por sua vez, o inciso I, alíneas 'a' e 'b', do art. 65 da Lei 8.666/1993, dispõe que os contratos poderão ser alterados unilateralmente pela Administração Pública, de forma qualitativa ou quantitativa, conforme os respectivos casos: (i) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos; e (ii) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto.

21. Além disso, frisa-se que as alterações contratuais (qualitativas ou quantitativas), em regra, estão submetidas ao que preceitua o § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993: '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*** *[...]'. (grifou-se)*

22. Do inc. I, alíneas 'a' e 'b', c/c os §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, infere-se que as alterações contratuais (qualitativas ou quantitativas) referentes a reduções ou acréscimos do objeto devem ser calculadas sobre o valor original do contrato, podendo alcançar até 25% desse valor.

23. Portanto, há necessidade, inicialmente, de deixar claro o alcance e sentido da ***vedação à compensação entre acréscimos e supressões contratuais*** *consubstanciada na jurisprudência do TCU. A* ***compensação se dá entre itens diferentes****. Ocorre quando a Administração suprime quantitativos de um ou mais itens e acresce quantitativos de itens* ***distintos*** *ou inclui itens novos no mesmo valor. Com isso, a Administração poderia fazer, além dos acréscimos 'compensados' com as supressões, outros acréscimos até o limite de 25%. Ao final, os acréscimos tomados isoladamente, na verdade, teriam ultrapassados os 25%. Essa é a prática vedada, conforme jurisprudência deste Tribunal, justamente, para impedir o jogo de planilha e/ou a descaracterização do objeto licitado.*

24. Por outro lado, se há a supressão em quantitativos de um ou mais itens e, depois, há o ***restabelecimento*** *total ou parcial dos quantitativos suprimidos nos mesmos itens, não há que se falar sequer em compensação. Não se compensa algo consigo mesmo. É evidente que esse restabelecimento deve ocorrer nas mesmas condições iniciais, inclusive valores. Sendo assim, após o restabelecimento de quantitativo de item anteriormente suprimido, não se vê óbice, na jurisprudência deste Tribunal, a que se faça outros acréscimos, qualitativos ou quantitativos, até o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993. Primeiro, porque não houve compensação, já que não se trata de itens diferentes. Segundo, porque essa situação não favoreceria o jogo de planilha e/ou a descaracterização do objeto licitado, que são as práticas cujo risco de ocorrência a jurisprudência do TCU pretende mitigar.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66830131.

25. Há que se ressaltar ainda que, caso não tivesse ocorrido a supressão, com o restabelecimento posterior do item, seria possível fazer acréscimos, qualitativos ou quantitativos, até o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993. Não faz sentido, portanto, apenas porque houve uma supressão e o posterior restabelecimento do item, retornando ao ***status quo ante****, proibir acréscimos ao valor originalmente contratado até o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993.*

26. Observa-se que a questão abstrata posta sob consulta ao TCU se enquadra nessa situação, ou seja, não há que se falar em compensação de itens, mas mero restabelecimento de quantitativos anteriormente suprimidos, por causa de restrições orçamentárias impostas ao órgão, não implicando, dessa forma, na vedação de que tratam os Acórdãos 1.536/2016-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas; e 2.554/2017-TCU-Plenário, rel. André de Carvalho.

27. Contratos de publicidade, de fato, possuem escopo abrangente, com os serviços definidos e delimitados previamente pelo art. 2º da Lei 12.232/2010, ***in verbis****:*

> *Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se* ***serviços de publicidade o conjunto de atividades*** *realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.*
>
> *§ 1º Nas contratações de serviços de publicidade,* ***poderão ser incluídos como atividades complementares*** *os serviços especializados pertinentes:*
>
> *I - ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3º desta Lei;*
>
> *II - à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados;*
>
> *III - à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias.*
>
> *§ 2º Os contratos de serviços de publicidade terão por objeto* ***somente as atividades previstas no caput e no § 1º deste artigo, vedada a inclusão de quaisquer outras atividades****, em especial as de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas ou as que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza, as quais serão contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios, respeitado o disposto na legislação em vigor.*
>
> *§ 3º Na contratação dos serviços de publicidade, faculta-se a adjudicação do objeto da licitação a mais de uma agência de propaganda,* ***sem a segregação em itens ou contas publicitárias****, mediante justificativa no processo de licitação.*
>
> *§ 4º Para a execução das ações de comunicação publicitária realizadas no âmbito dos contratos decorrentes das licitações previstas no § 3º deste artigo, o órgão ou a entidade deverá, obrigatoriamente,* ***instituir procedimento de seleção interna entre as contratadas****, cuja metodologia será aprovada pela administração e publicada na imprensa oficial. (grifou-se)*

28. Do excerto, depreende-se que os contratos de publicidade não têm aparentemente itens que possam ser compensáveis entre si, porque, segundo o §3º do art. 2º da Lei 12.232/2010, ***não há a segregação em itens ou contas publicitárias****.*

29. Por outro prisma, independentemente da especificidade da lei que rege contratos de publicidade, vislumbra-se, ***até mesmo em contratos que possuem dois ou mais itens****, a possibilidade de que ocorra supressão do quantitativo de algum item, com o restabelecimento do quantitativo suprimido ao inicialmente pactuado, sem que isso configure compensação entre acréscimos e supressões, a ponto de incidir a vedação descrita nos Acórdãos 1.536/2016-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas; e 2.554/2017-TCU-Plenário, rel. André de Carvalho.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66830131.

30. Por fim, vale ressaltar que não se trata de excepcionar o entendimento firmando na jurisprudência deste Tribunal. Simplesmente, a questão abstrata posta sob consulta ao TCU não se enquadra na situação prevista nos Acórdãos 1.536/2016-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas; e 2.554/2017-TCU-Plenário, rel. André de Carvalho, pois não trata de ***compensação entre acréscimos e supressões.***

31. Ante o exposto, deve ser respondido ao consulente que o restabelecimento total ou parcial de quantitativo de item anteriormente suprimido por aditivo contratual, desde que observadas as mesmas condições e preços iniciais pactuados, não configura a compensação vedada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consubstanciada nos Acórdãos 1.536/2016-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas; e 2.554/2017-TCU-Plenário, rel. André de Carvalho, sendo possível, portanto, além do restabelecimento, novos acréscimos observado o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993.

CONCLUSÃO

32. O exame de admissibilidade concluiu pelo conhecimento da presente consulta, por atender aos requisitos previstos nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU.

33. No mérito, deve ser respondido ao consulente que o restabelecimento total ou parcial de quantitativo de item anteriormente suprimido por aditivo contratual, desde que observadas as mesmas condições e preços iniciais pactuados, não configura a compensação vedada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consubstanciada nos Acórdãos 1.536/2016-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas; e 2.554/2017-TCU-Plenário, rel. André de Carvalho, sendo possível, portanto, além do restabelecimento, novos acréscimos observado o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

34.1. ***conhecer*** *da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU);*

34.2 nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, ***responder*** *ao consulente que o restabelecimento total ou parcial de quantitativo de item anteriormente suprimido por aditivo contratual, desde que observadas as mesmas condições e preços iniciais pactuados, não configura a compensação vedada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consubstanciada nos Acórdãos 1.536/2016-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas; e 2.554/2017-TCU-Plenário, rel. André de Carvalho, sendo possível, portanto, além do restabelecimento, novos acréscimos sobre o valor original do contrato, observado o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993;*

34.3. ***dar ciência*** *ao Ministro de Estado das Comunicações da deliberação a ser proferida, nos termos do art. 265 do Regimento Interno do TCU; e*

34.4. ***arquivar*** *o presente processo, nos termos do art. 265 do Regimento Interno do TCU."* (grifos no original).

3. Por meio dos pronunciamentos de peças 6 e 7, o Diretor e o Secretário da Selog manifestaram-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pelo auditor daquela especializada e declararam que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução-TCU 315/2020.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66830131.

VOTO

Trata-se de consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Fábio Salustino Mesquita de Faria, Ministro de Estado das Comunicações, por meio do Ofício nº 9222/2020/MCOM (peça 2, p. 3-5), que busca esclarecer se, no âmbito de um contrato de prestação de serviços de publicidade cujo valor foi suprimido, com fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, por causa de restrições orçamentárias, a recomposição (acréscimo) do valor contratual ao patamar inicialmente pactuado configura compensação vedada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

2. O consulente menciona que o TCU possui firme entendimento, consubstanciado no Acórdão 1.536/2016-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas, no sentido de que "*para atendimento dos limites definidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, os acréscimos ou supressões nos montantes dos contratos firmados pelos órgãos e entidades da Administração Pública devem ser considerados de forma isolada, sendo calculados sobre o valor original do contrato, vedada a compensação entre acréscimos e supressões*".

3. No entanto, destaca que os contratos de prestação de serviços de publicidade são regidos por lei específica (Lei 12.232/2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda), possuindo regras e dinâmicas próprias que são distintas das características das demais contratações públicas, notadamente aquelas que pressupõem a existência de contratos com dois ou mais itens compensáveis entre si - normalmente relacionados a serviços de engenharia e obras.

4. A consulta veio acompanhada do Parecer 00108/2020/CONJUR-MCOM/CGU/AGU, de 16/11/2020 (peça 2, p. 31-40), o qual consigna que "*em se tratando de contrato de prestação de serviços de publicidade, a recomposição de valor contratual anteriormente reduzido por restrições orçamentárias não configura compensação vedada pelo Tribunal de Contas da União, podendo ser realizada desde que o valor final não ultrapasse o patamar de 125% do valor inicial atualizado do contrato, observados os demais requisitos legais*".

5. Por fim, o consulente, a título de exemplo, menciona casos concretos concernentes a contratos de prestação de serviços de publicidade que tiveram inicialmente acréscimos de 25% do valor contratual, com base nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, e, posteriormente, em face de restrições orçamentárias, tiveram supressões que corresponderam a 63,79% do valor inicialmente pactuado e 51,03% do valor do contrato aditivado.

6. Diante desse contexto, o consulente busca esclarecer se, no âmbito de um contrato de prestação de serviços de publicidade cujo valor foi reduzido por restrições orçamentárias, a recomposição do valor contratual ao patamar inicialmente pactuado configura compensação vedada pelo Tribunal de Contas da União.

7. O processo foi submetido à análise da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) que concluiu pelo conhecimento da presente consulta e pelo envio de resposta ao consulente que o restabelecimento total ou parcial de quantitativo de item anteriormente suprimido por aditivo contratual, desde que observadas as mesmas condições e preços iniciais pactuados, não configura a compensação vedada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consubstanciada nos Acórdãos 1.536/2016-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas; e 2.554/2017-TCU-Plenário, rel. André de Carvalho, sendo possível, portanto, além do restabelecimento, novos acréscimos observado o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993.

8. A Selog ressalta que não se trata de excepcionar o entendimento firmando na jurisprudência deste Tribunal. A unidade técnica especializada considera que a questão abstrata posta sob consulta ao TCU não se enquadra na situação prevista nos mencionados Acórdãos 1.536/2016-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66830132.

TCU-Plenário e 2.554/2017-TCU-Plenário, pois não trata de compensação entre acréscimos e supressões.

9. Com isso, a Selog alvitrou o conhecimento da consulta e o encaminhamento de resposta ao Ministro de Estado das Comunicações, nos termos expostos no item 7 deste voto.

10. Feito esse necessário breve resumo, passo a decidir.

11. Preliminarmente, observo que a consulta preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264, **caput** e inciso IV, §§ 1º e 2º, e 265, do Regimento Interno do TCU, sendo cabível o seu conhecimento.

12. Conforme bem anotado pela unidade técnica, embora seja concreta a situação exposta pelo consulente, pois menciona contratos vigentes celebrados com agências de propaganda, que se amoldam aos questionamentos formulados (peça 2, p. 37-38), a motivação por caso concreto não se inclui na vedação do art. 265 do RITCU, conforme a jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.184/2017-Plenário, rel. Ana Arraes; 1.716/2016-TCU-Plenário, rel. Raimundo Carreiro; e 935/2004-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler).

13. No mérito, anuo aos exames empreendidos pela unidade instrutora especializada, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, pelos motivos que apresento a seguir.

14. A essência do questionamento suscitado pelo Ministro de Estado das Comunicações consiste na possibilidade de restabelecer o valor que foi suprimido do contrato original, com base nos parágrafos 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, em decorrência de restrição orçamentária que lhe foi imposta. Inclusive, contemplando, nesse caso, eventual acréscimo de até 25%, referente ao limite previsto naquele dispositivo legal, considerando, para o feito, a recomposição orçamentária para a execução do contrato objeto da redução.

15. De fato, a jurisprudência consolidada do TCU, consubstanciada nos Acórdãos 1.536/2016-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas; e 2.554/2017-TCU-Plenário, rel. André de Carvalho, proíbe a compensação entre acréscimos e supressões contratuais praticados com fulcro nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, devendo tais alterações serem consideradas de forma isolada para o cálculo do limite estabelecido no citado dispositivo, cujo percentual de até 25% incide sobre o valor original do contrato, consoante dispõem os enunciados das referidas decisões:

> Como regra geral, para atendimento dos limites definidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, os acréscimos ou supressões nos montantes dos contratos firmados pelos órgãos e entidades da Administração Pública devem ser considerados de forma isolada, sendo calculados sobre o valor original do contrato, vedada a compensação entre acréscimos e supressões.

16. Nesse mesmo sentido vários outros enunciados desta Corte de Contas, entre os quais:

> 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 art. 65 da Lei 8.666/1993. (Acórdãos 1.498/2015-Plenário, relator Benjamim Zymler, e 4.499/2016-Segunda Câmara, relator André de Carvalho);
>
> As reduções ou supressões de quantitativos decorrentes de alteração contratual 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 art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993. (Acórdão 50/2019-Plenário, relator Marcos Bemquerer);
>
> Os limites de aditamento estabelecidos no art. 65, inciso II e § 1º, da Lei 8.666/1993 devem ser verificados separadamente, tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens e quantitativos, e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66830132.

não pelo cômputo final que tais alterações (acréscimos menos decréscimos) possam provocar na equação financeira do contrato. (Acórdão 2.059/2013-Plenário, relator Raimundo Carreiro).

17. Por seu conteúdo esclarecedor, merece destaque a minuciosa análise trazida pela Selog quanto ao alcance e sentido da referida vedação à compensação entre acréscimos e supressões contratuais:

> *"23. (...). A **compensação se dá entre itens diferentes**. Ocorre quando a Administração suprime quantitativos de um ou mais itens e acresce quantitativos de itens **distintos** ou inclui itens novos no mesmo valor. Com isso, a Administração poderia fazer, além dos acréscimos 'compensados' com as supressões, outros acréscimos até o limite de 25%. Ao final, os acréscimos tomados isoladamente, na verdade, teriam ultrapassados os 25%. Essa é a prática vedada, conforme jurisprudência deste Tribunal, justamente, para impedir o jogo de planilha e/ou a descaracterização do objeto licitado.*
>
> *24. Por outro lado, se há a supressão em quantitativos de um ou mais itens e, depois, há o **restabelecimento** total ou parcial dos quantitativos suprimidos nos mesmos itens, não há que se falar sequer em compensação. Não se compensa algo consigo mesmo. É evidente que esse restabelecimento deve ocorrer nas mesmas condições iniciais, inclusive valores. Sendo assim, após o restabelecimento de quantitativo de item anteriormente suprimido, não se vê óbice, na jurisprudência deste Tribunal, a que se faça outros acréscimos, qualitativos ou quantitativos, até o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993. Primeiro, porque não houve compensação, já que não se trata de itens diferentes. Segundo, porque essa situação não favoreceria o jogo de planilha e/ou a descaracterização do objeto licitado, que são as práticas cujo risco de ocorrência a jurisprudência do TCU pretende mitigar.*
>
> *25. Há que se ressaltar ainda que, caso não tivesse ocorrido a supressão, com o restabelecimento posterior do item, seria possível fazer acréscimos, qualitativos ou quantitativos, até o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993. Não faz sentido, portanto, apenas porque houve uma supressão e o posterior restabelecimento do item, retornando ao **status quo ante**, proibir acréscimos ao valor originalmente contratado até o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993.*
>
> *26. Observa-se que a questão abstrata posta sob consulta ao TCU se enquadra nessa situação, ou seja, não há que se falar em compensação de itens, mas mero restabelecimento de quantitativos anteriormente suprimidos, por causa de restrições orçamentárias impostas ao órgão, não implicando, dessa forma, na vedação de que tratam os Acórdãos 1.536/2016-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas; e 2.554/2017-TCU-Plenário, rel. André de Carvalho."* (grifos no original).

18. Ainda dentro do escopo da mencionada vedação à compensação, registro que contratos de publicidade não têm aparentemente itens que possam ser compensáveis entre si, pois, segundo o § 3º do art. 2º da Lei 12.232/2010, não há a segregação em itens ou contas publicitárias.

19. Por outro lado, em linha com o ponderado entendimento defendido pela unidade técnica especializada, independentemente da especificidade da lei que rege contratos de publicidade, vislumbro, até mesmo em contratos que possuem dois ou mais itens, a possibilidade de que ocorra supressão do quantitativo de algum item, com o restabelecimento do quantitativo suprimido ao inicialmente pactuado, sem que isso configure compensação entre acréscimos e supressões, a ponto de incidir a vedação descrita nos Acórdãos 1.536/2016-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas; e 2.554/2017-TCU-Plenário, rel. André de Carvalho.

20. A unidade instrutiva assinala, com acerto, que a mencionada orientação jurisprudencial visa a impedir a ocorrência de fraudes à licitação, a exemplo do jogo de planilhas, bem como a descaracterização do objeto contratado, o que violaria princípios licitatórios e constitucionais (como a isonomia entre licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa).

21. Com isso, concluo que o restabelecimento total ou parcial de quantitativo de item anteriormente suprimido por aditivo contratual, com fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, por causa de restrições orçamentárias, desde que observadas as mesmas condições e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66830132.

preços iniciais pactuados, não configura a compensação vedada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consubstanciada nos Acórdãos 1.536/2016-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas, e 2.554/2017-TCU-Plenário, rel. André de Carvalho, visto que o objeto licitado ficou inalterado, sendo possível, portanto, além do restabelecimento, novos acréscimos sobre o valor original do contrato, observado o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993.

Ante o exposto, acompanhando a proposta da unidade técnica, VOTO no sentido de que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de janeiro de 2021.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66830132.

ACÓRDÃO Nº 66/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.247/2020-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto III – Consulta.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério das Comunicações.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examina consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Fábio Salustino Mesquita de Faria, Ministro de Estado das Comunicações, por meio do Ofício nº 9222/2020/MCOM, que busca esclarecer se, no âmbito de um contrato de prestação de serviços de publicidade cujo valor foi suprimido, com fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, por causa de restrições orçamentárias, a recomposição (acréscimo) do valor contratual ao patamar inicialmente pactuado configura compensação vedada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. conhecer da presente Consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264, **caput** e inciso IV, §§ 1º e 2º, e 265, do Regimento Interno do TCU;

9.2. com fundamento no art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992, responder ao consulente que o restabelecimento total ou parcial de quantitativo de item anteriormente suprimido por aditivo contratual, com fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993, por causa de restrições orçamentárias, desde que observadas as mesmas condições e preços iniciais pactuados, não configura a compensação vedada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consubstanciada nos Acórdãos 1.536/2016-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas, e 2.554/2017-TCU-Plenário, rel. André de Carvalho, visto que o objeto licitado ficou inalterado, sendo possível, portanto, além do restabelecimento, novos acréscimos sobre o valor original do contrato, observado o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993;

9.3. dar ciência ao Ministro de Estado das Comunicações desta deliberação; e

9.4. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal.

10. Ata n° 1/2021 – Plenário.
11. Data da Sessão: 20/1/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0066-01/21-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66830133.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Jorge Oliveira.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 66830133.