



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER n. 00663/2021/NLC/ETRLIC/PGF/AGU

NUP: 23223.003412/2020-34

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS - IFSUDESTE MG

ASSUNTOS: REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO (RDC)

EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO. TERMO ADITIVO. ALTERAÇÃO QUALITATIVA E QUANTITATIVA. PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. RELATÓRIO

1. Cuida-se da análise da regularidade jurídica do primeiro termo aditivo ao contrato n. 17/2020 de obra de engenharia para execução de cabeamento óptico, que tem por objeto alteração contratual para o acréscimo quantitativo e qualitativo do objeto, nos termos do art. 65, inc. I, alínea “a e “b”, da Lei nº 8.666/93, passando o valor do contrato de **R\$ 172.158,95** para **R\$ 199.469,17**, um acréscimo de **R\$ 27.310,22**, bem como prorrogação de vigência por 3 meses.

2. Os autos referentes ao processo administrativo foram instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, no que interessa à presente análise (numeração de folhas extraída da formatação .pdf do processo eletrônico):

- a) edital e anexos (fls. 10/32);
- b) contrato, com vigência de 19/10/2020 a 19/10/2021, no valor anual/total de R\$ 172.158,95 (fls. 115/120);
- c) proposta de alteração contratual (fls. 134/141);
- d) planilha de custos unitários (fls. 143/144);
- e) planilha BDI (fls. 145);
- f) planilha de custos unitários para os itens novos (fls. 146);
- g) cronograma físico-financeiro (fl. 147);
- h) ART (fls. 148);
- i) análise crítica dos preços (fl. 160/161);
- j) projeto básico (fls. 172/240);
- k) certidões de habilitação (fls. 110/114);
- l) minuta de termo aditivo (fls. 250/252);
- m) despacho sobre disponibilidade orçamentária (fls. 257);
- n) lista de verificação (fls. 258/260);
- o) aprovação das alterações do projeto básico (fls. 265);
- p) aprovação da minuta de termo aditivo (fl. 267).

3. Por razões de economia processual, os documentos não citados acima e relevantes à presente apreciação serão mencionados no corpo do parecer.

4. É o relatório.

2. DO ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS À ETR-LICITAÇÕES

5. Inicialmente, cumpre registrar o que dispõe o art. 14 da Portaria PGF nº 931/2018, acerca do encaminhamento de processos para a Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos – ETR-LICITAÇÕES:

"Art. 14 São requisitos para o encaminhamento de processos administrativos contendo consultas sobre licitações e contratos da área meio à ETR-Licitações e Contratos:

I – a utilização de minutas padrão de termo de referência, edital de licitação, contrato e ata de registro de preços, conforme o caso, disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União; e

II – a utilização das listas de verificação (checklists) da instrução processual disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União.

§ 1º As inclusões, modificações e exclusões em minutas padrão deverão ser expressamente comunicadas e previamente submetidas à apreciação da ETR-Licitações e Contratos, em manifestação apartada que indique as disposições alteradas e explicitie suas justificativas.

§ 2º Para otimização dos trabalhos, a Coordenação da ETR-Licitações e Contratos poderá definir modelos de comunicação de inclusões, modificações, exclusões ou informações de observância obrigatória.

§ 3º No caso de crescimento excepcional da demanda de processos encaminhados à ETR-Licitações e Contratos, sem que haja ingresso de novos integrantes, o DEPCONSU poderá, ouvido o Responsável pela coordenação da equipe, entre outras medidas, permitir que os processos sejam analisados pela Equipe em prazo superior àquele estabelecido no plano de trabalho.

§ 4º A ETR-Licitações e Contratos não atuará em processos com pedido de análise em regime de urgência ou de prioridade, competindo à Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública federal, nesses casos, a realização das respectivas atividades de consultoria jurídica, nos termos da Portaria PGF nº 261, de 05 de maio de 2017."

6. Sendo assim, nas hipóteses em que não forem observados os requisitos acima, incluindo a informação constante do parágrafo primeiro, os processos serão devolvidos para adequação, sem prejuízo de que, desde logo, sejam feitas considerações a respeito da legalidade do procedimento e recomendações para regularização.

7. Ainda, destaca-se a necessidade de que seja verificada, pela chefia da unidade de execução da PGF (ou a quem lhe for delegada competência), se os processos encaminhados estão, de fato, instruídos com as minutas da AGU. Essa análise é importante para evitar a devolução dos autos e, por conseguinte, atraso na sua análise jurídica. Para tanto, sugere-se orientar o órgão competente para a responsabilização administrativa em caso de divergência de informação em relação ao uso das minutas.

2.1 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

8. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos estritamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

"A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento." (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

9. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria PGF n. 931/2018, exclui-se da competência da ETR-LIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado que porventura seja aplicável ao caso concreto.
10. Portanto, a análise quanto aos aspectos relativos à legislação aplicável à atividade-fim deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ETR-LIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.
11. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica da presente consulta.

3. DA APLICAÇÃO DA LEI Nº 8.666/93 AOS CONTRATOS DECORRENTES DE RDC

Os contratos e a execução dos contratos decorrentes do RDC são regidos pela lei geral de licitações e contratos, consoante previsão contida no Decreto nº 7.581/2011, *in verbis*:

Art. 63. Os contratos administrativos celebrados serão regidos pela Lei nº 8.666, de 1993, com exceção das regras específicas previstas na Lei nº 12.462, de 2011, e neste Decreto.

4. DA AUTORIZAÇÃO

12. No caso, consta autorização (fls. 265 e 267) para a alteração contratual.
13. Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente alteração.

5. DA ALTERAÇÃO CONTRATUAL

14. Trata-se de solicitação unilateral de acréscimo quantitativo e qualitativo ao contrato, no percentual de 15,86%, objeto de justificativa do setor técnico (fls. 134/141), de ciência e/ou concordância da contratada (fls. 155/158), de manifestação técnica favorável à alteração pretendida (fls.134/141) e de autorização pela autoridade competente (fls. 265 e 267).
15. As alterações qualitativas e quantitativas do contrato administrativo são legalmente admissíveis, nas hipóteses e limites estabelecidos no art. 65 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

"Art. 65. 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 aos seus objetivos;

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

(...)

§ 1º 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, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

I - (VETADO)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

§ 3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo." (g.n.)

16. A matéria é prevista na IN SEGES/MP nº 05/2017, nos moldes a seguir:

DA ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS

1. Durante a fase de execução da prestação dos serviços, o objeto contratado poderá ser alterado, desde que justificadamente, na forma prevista no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

2. As alterações contratuais devem ser promovidas mediante celebração de termo aditivo, que deverá ser submetido à prévia aprovação da consultoria jurídica do órgão ou entidade contratante.

2.1. Nas alterações contratuais unilaterais, devem ser observados os limites legais para os acréscimos e supressões, e nas alterações consensuais, os limites para os acréscimos, utilizando-se, em qualquer caso, o valor inicial atualizado do contrato.

2.2. Em qualquer hipótese, não poderá haver modificação da essência do objeto.

2.3. É vedado promover modificação no contrato sem prévio procedimento por aditamento ou apostilamento contratual.

2.4. As alterações deverão ser precedidas de instrução processual em que deverão constar, no mínimo:

a) a descrição do objeto do contrato com as suas especificações e do modo de execução;

b) a descrição detalhada da proposta de alteração;

c) a justificativa para a necessidade da alteração proposta e a referida hipótese legal;

d) o detalhamento dos custos da alteração de forma a demonstrar que não extrapola os limites legais e que mantém a equação econômico-financeira do contrato;

e) a ciência da contratada, por escrito, em relação às alterações propostas no caso de alteração unilateral ou a sua concordância para as situações de alteração por acordo das partes.

17. No caso de serviços ou obras de engenharia, devem ser observadas as disposições contidas no Decreto n. 7.983/13, a seguir:

CAPÍTULO III

DA FORMAÇÃO DOS PREÇOS DAS PROPOSTAS E CELEBRAÇÃO DE ADITIVOS EM OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Art. 13. Em caso de adoção dos regimes de empreitada por preço global e de empreitada integral, deverão ser observadas as seguintes disposições para formação e aceitabilidade dos preços:

I - na formação do preço que constará das propostas dos licitantes, poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles obtidos a partir dos sistemas de custos de referência previstos neste Decreto, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, observado o art. 9º, fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência da administração pública obtidos na forma do Capítulo II, assegurado aos órgãos de controle o acesso irrestrito a essas informações; e

II - deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto que integrar o edital de licitação e as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, dez por cento do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite previsto no [§ 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993](#).

Parágrafo único. Para o atendimento do art. 11, os critérios de aceitabilidade de preços serão definidos em relação ao preço global e de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, que deverão constar do edital de licitação.

Art. 14. A diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

Parágrafo único. Em caso de adoção dos regimes de empreitada por preço unitário e tarefa, a diferença a que se refere o caput poderá ser reduzida para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em casos excepcionais e justificados, desde que os custos unitários dos aditivos contratuais não excedam os custos unitários do sistema de referência utilizado na forma deste Decreto, assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante a da segunda colocada na licitação.

Art. 15. A formação do preço dos aditivos contratuais contará com orçamento específico detalhado em planilhas elaboradas pelo órgão ou entidade responsável pela licitação, na forma

prevista no Capítulo II, observado o disposto no art. 14 e mantidos os limites do previsto no [§ 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993](#).

18. Não é demais destacar que os acréscimos e as supressões devem ser calculados sobre o valor inicial atualizado do contrato, sem qualquer compensação entre si, consoante a ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 50/2014(*):

"I - OS ACRÉSCIMOS E AS SUPRESSÕES DO OBJETO CONTRATUAL DEVEM SER SEMPRE CALCULADOS SOBRE O VALOR INICIAL DO CONTRATO ATUALIZADO, APLICANDO-SE DE FORMA ISOLADA OS LIMITES PERCENTUAIS PREVISTOS EM LEI AO CONJUNTO DE ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES, VEDADA A COMPENSAÇÃO DE ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES ENTRE ITENS DISTINTOS, NÃO SE ADMITINDO QUE A SUPRESSÃO DE QUANTITATIVOS DE UM OU MAIS ITENS SEJA COMPENSADA POR ACRÉSCIMOS DE ITENS DIFERENTES OU PELA INCLUSÃO DE NOVOS ITENS.

II - NO ÂMBITO DO MESMO ITEM, O RESTABELECIMENTO PARCIAL OU TOTAL DE QUANTITATIVO ANTERIORMENTE SUPRIMIDO NÃO REPRESENTA COMPENSAÇÃO VEDADA, DESDE QUE SEJAM OBSERVADAS AS MESMAS CONDIÇÕES E PREÇOS INICIAIS PACTUADOS, NÃO HAJA FRAUDE AO CERTAME OU À CONTRATAÇÃO DIRETA, JOGO DE PLANILHA, NEM DESCARACTERIZAÇÃO DO OBJETO, SENDO JURIDICAMENTE POSSÍVEL, ALÉM DO RESTABELECIMENTO, A REALIZAÇÃO DE ADITAMENTOS PARA NOVOS ACRÉSCIMOS OU SUPRESSÕES, OBSERVADOS OS LIMITES LEGAIS PARA ALTERAÇÕES DO OBJETO EM RELAÇÃO AO VALOR INICIAL E ATUALIZADO DO CONTRATO." REFERÊNCIA: art. 124, inciso I, alínea "b", e arts. 125 e 126 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021; art. 65, inciso I, alínea "b", e § 1º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; Parecer PGFN/CJU/CLC/nº 28/2009, Parecer nº 1359/2010/LC/NAJSP/ AGU, Parecer nº 16/2021/DECOR/CGU/AGU, Despacho nº 158/2021/Decor/CGU/AGU e Despacho nº 172/2021/DECOR/CGU/AGU.

(*) Editada pela Portaria AGU nº 140, de 26 de abril de 2021, publicada no DOU de 27/04/2021, <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-agu-n-140-de-26-de-abril-de-2021-316016680>.

19. À vista das transcrições acima, verifica-se que a Lei nº 8.666/1993 confere à Administração a prerrogativa de modificar unilateralmente o contrato administrativo - isto é, independentemente do consentimento do contratado -, para melhor adequação às finalidades de interesse público, desde que apresentadas as devidas justificativas, respeitados os direitos do contratado e os limites impostos pela própria legislação para as alterações do quanto avençado.

20. Tais modificações contratuais podem ser de natureza qualitativa (art. 65, I, "a", da Lei nº 8.666/1993) – “quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos” - ou quantitativa (art. 65, I, "b", da Lei nº 8.666/1993) – “quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei”.

21. Nas alterações quantitativas devem ser mantidos os mesmos preços unitários (art. 65, § 1º da Lei nº 8.666/1993); por sua vez, nas alterações qualitativas devem ser observadas as mesmas condições contratuais, a exemplo do percentual de desconto previsto na proposta objeto de contratação (art. 65, §1º e §3º da Lei nº 8.666/1993), cabendo a fixação de preços unitários não previstos na proposta mediante acordo entre as partes, respeitados os limites legais para a alteração contratual (art. 65, §1º e §3º da Lei nº 8.666/1993), cabendo ao gestor assegurar a vantajosidade da alteração contratual, sem a incidência de sobrepreço, que ocorre quando o preço contratado situa-se em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado (art. 2º, inc. III, da Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020).

22. Em paralelo à pesquisa de preços nos termos da Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020, outra cautela que se revela oportuna é que o termo de aditamento que verse sobre acréscimo de insumos se baseie nos preços destes já contemplados na avença originária, com os devidos descontos. Na falta destes, que os valores dos itens a serem aditados estejam em conformidade com os praticados no mercado, considerando primeiramente os valores praticados na esfera governamental e, subsidiariamente, na esfera privada. A este respeito:

“em que pese o preço global do contrato ter se mantido abaixo dos parâmetros de mercado, essa prática não é admitida” (...). É farta a jurisprudência do TCU quanto à obrigatoria observância dos preços já firmados no contrato, caso os serviços acrescidos tenham insumos originalmente constantes da avença. Se inexistentes no desenho inicial, os itens aditados devem ter preço consentâneo com o praticado no mercado”. (Grifamos.) No mesmo sentido: TCU, Acórdão nº 1.919/2013, Plenário. (TCU, Acórdão nº 1.918/2013, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, DOU de 30.07.2013.)

23. Acerca da efetiva distinção entre as alterações quantitativas das qualitativas do contrato administrativo, leciona Joel de Menezes Niebuhr (in Licitação Pública e Contrato Administrativo. 4 ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 961-962):

(..) nem todo “acréscimo” ou “supressão” havido na planilha de obra ou serviço importa em alteração contratual quantitativa. Para se precisar se a alteração é quantitativa ou qualitativa deve-se investigar a sua causa em vista da natureza do seu objeto. Trocando-se em miúdos, se o que se pretende é aumentar ou diminuir a quantidade, o tamanho ou a dimensão do objeto, está-se diante de alteração quantitativa e tudo que for mudado na planilha para tal propósito deve ser computado como parte e resultado desta alteração quantitativa. Se o que se pretende é alterar o projeto ou especificações, a qualidade do objeto, sem afetar a sua quantidade, tamanho, ou dimensão, está-se diante de alteração qualitativa e tudo que for mudado na planilha para tal propósito deve ser computado como parte desta alteração qualitativa.

(...) suponha-se que a Administração contratou a obra de reforma de uma sala de estudos. O objeto do contrato é a sala de estudos. Na planilha do contrato, há a previsão de fornecimento e instalação de dez luminárias, empregadas na reforma. Insista-se que o objeto do contrato é a sala de estudos e não as luminárias. No curso da execução da reforma, lança-se no mercado luminária mais econômica e mais eficiente do que a contratada. Então altera-se o contrato para substituir as luminárias. A reforma continua com a mesma quantidade (é uma reforma somente, não passam a ser duas ou três), tamanho ou dimensão (não se vai reformar uma área maior ou menor). Portanto, a alteração contratual para a substituição das luminárias é qualitativa, ainda que na planilha do contrato as luminárias previstas originalmente sejam “suprimidas” e as novas “acrescidas”.

24. Para que se proceda às alterações do contrato administrativo, como visto, exige o art. 65, *caput*, da Lei nº 8.666/1993 que as modificações sejam devidamente justificadas, sendo necessário que os relatos e pareceres da área técnica demonstrem efetivamente o enquadramento do caso nas hipóteses do art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

25. Deve restar demonstrada nos autos a ocorrência de fato superveniente, ou de conhecimento superveniente, que justifique, tecnicamente, a alteração pretendida, esclarecendo-se as razões pelas quais as quantidades estimadas ou as soluções técnicas inicialmente projetadas não se mostraram suficientes para a consecução do objeto pactuado, bem como demonstrar a necessidade e a existência de interesse público nas referidas modificações, para justificar as alterações pretendidas.

26. A Administração deve justificar a pretendida alteração contratual com base em fatos reais, elementos sólidos que demonstrem objetivamente a real necessidade de se modificar a demanda inicialmente contratada. Assim, os motivos a serem invocados como justificativas para a modificação contratual, por guardarem pertinência com questões de ordem técnica e administrativa, são estranhos aos misteres desta Consultoria, devendo ser juntada nos autos a documentação correlata que lhes dá suporte. Trata-se, assim, de matéria de exclusiva responsabilidade da Administração, nos termos do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União.

27. Além da necessidade de se justificar a alteração contratual pretendida via estudos técnicos, o TCU, no Acórdão nº 740/2004-Plenário, disse que "É possível recomendar a elaboração de projeto básico, notadamente quando há acréscimo de quantitativo, conforme já decidiu o TCU".

28. Assim, recomenda-se que seja acostado ao processo projeto básico/termo de referência específico em relação à alteração pretendida, ratificadas as cláusulas do termo de referência/projeto básico referente à contratação originária não alterados (com a desnecessidade de repetir itens/cláusulas não alterados), acompanhado da respectiva aprovação do projeto básico/termo de referência referente à alteração pretendida pela autoridade competente, o que foi observado nos autos (fls. 172/240), assim como a respectiva aprovação pela autoridade competente observado nos autos (fl. 265).

6. REQUISITOS DO ADITAMENTO

29. Quanto aos requisitos do aditamento, deverão ser cumpridos os delineados abaixo:

a) celebração do termo aditivo dentro do prazo de vigência da contratação (itens I e V da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 58/2013) **cumprido** (fls. 115/120);

b) demonstração da presença de razões supervenientes que motivem a alteração (item 2.4, c, Anexo X, IN n. 05/2017 e Acórdão TCU nº 1.134/2017 - Plenário) - **cumprido** (fls.134/141);

- c) descrição do objeto do contrato com as suas especificações e do modo de execução (item 2.4, a, Anexo X, IN n. 05/2017) - **cumprido** (fls.115/120);
- d) descrição detalhada da proposta de alteração (item 2.4, b, Anexo X, IN n. 05/2017) - **cumprido** (fls. 134/141);
- e) detalhamento dos custos da alteração, de forma a demonstrar que não extrapola os limites legais e que mantém a equação econômico-financeira do contrato (item 2.4, d, Anexo X, IN n. 05/2017) - **cumprido** (fls. 134/141);
- f) não descaracterização do objeto contratual (item 2.3 Anexo X, IN n. 05/2017) – **cumprido** (fls. 134/141 e 250/252);
- g) alteração formal do termo de referência/projeto básico com respectiva aprovação da autoridade competente (art. 7º §1º, por analogia, da Lei nº 8.666/93) - **cumprido** (fls. 172/240 e 265);
- h) autorização do aditamento pela autoridade competente - **cumprido** (fls. 267);
- i) manutenção de todas as condições de habilitação e ausência de impedimentos à contratação (art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993 e verificação de sistemas e sítios da internet - exibição do SICAF, Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN e Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU) - **cumprido** (fls. 110/114);
- j) disponibilidade orçamentária - **cumprido** (fls. 257);
- k) análise prévia da consultoria jurídica do órgão (item 2, Anexo X, IN n. 05/2017) ;
- l) elaboração de minuta do termo aditivo (item 2, Anexo X, IN n. 05/2017) - **cumprido** (fls. 250/252);
- m) ciência da contratada, por escrito, em relação às alterações propostas no caso de alteração unilateral ou a sua concordância para as situações de alteração por acordo das partes (item 2.4, e, Anexo X, IN n. 05/2017) - **cumprido** (fls. 155/158);
- n) reforço do valor da garantia, se houver aumento do valor do objeto contratual após a incidência do art. 42, §7º, do Decreto nº 7.581/2011 e/ou do art. 14 do Decreto nº 7.983/2013 - **cumprido** (fls. 250/252);
- o) prévio empenho nos termos do art. 60 da Lei nº 4.320/1964 - não atendido;
- p) publicação na imprensa oficial do extrato do termo aditivo (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93).

30. Por se tratar de obra de engenharia:

- o tratando-se de alteração de cronograma físico-financeiro de serviço de engenharia, contemplar essa alteração no termo de aditamento (TCU, Acórdão 4465/2011-Segunda Câmara) - **cumprido** (fls. 250/252);
- o em se tratando de serviços de engenharia, considerar os descontos contidos nos preços contratados e os efetivamente praticados pelo mercado em relação ao referencial de preços utilizado, a exemplo do Sicro ou do Sinapi (Acórdão 3302/2014-Plenário) - **cumprido** (fls. 134/141);
- o tratando-se de atraso na execução de serviço de engenharia por culpa da contratada, observar a vedação de acréscimo nos valores dos serviços “administração local” e “operação e manutenção do canteiro” (TCU, Acórdão 178/2019-Plenário) - não se aplica por não se tratar da hipótese (fls. 134/141);
- o orçamento específico detalhado em planilha, na forma do Capítulo II do Decreto 7983/2013 - **cumprido** (fls. 143/146);
- o constar anotação de responsabilidade técnica relativa às alterações nas planilhas orçamentárias integrantes do projeto (Decreto 7983/2013, art. 10) - **cumprido** (fls. 148);
- o havendo a inclusão de custo unitário não originalmente previsto, atestar que o preço corresponde ao custo obtido nos sistemas de custos da Administração acrescido do BDI e aplicado o desconto global obtido na licitação - **cumprido** (fls. 134/141);
- o observar a vedação de reduzir, em favor do contratado, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência. (Decreto 7983/2013, art. 14 e Acórdão 1302/2015-Plenário) - **cumprido** (fls. 134/141);
- o sendo o serviço contratado sob regime de empreitada por preço unitário e tarefa, em que tenha havido excepcionalmente a redução da diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência, observar a necessidade de haver justificativa dessa redução, além de os custos unitários

objeto do aditivo não excederem os custos unitários do sistema de referência utilizado e assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante a da segunda colocada na licitação (Parágrafo único do art. 14 do Decreto 7.983/2013) - não se aplica por se tratar de regime de empreitada por preço global (fls. 134/141);

- o que seja verificado e certificado nos autos o atendimento da cláusula segunda do contrato, referente aos requisitos para a alteração do contrato - **cumprido** (fls. 115/120);

31. Para os requisitos considerados como adequadamente satisfeitos, foi indicada ao lado das alíneas acima uma observação de "cumprido" com remissão à folha do processo administrativo eletrônico. Nos demais casos ou em situação de cumprimento parcial, serão realizadas análises específicas em seguida.

32. Compulsando os autos, tem-se a descrição do objeto do contrato com as suas especificações e do modo de execução (fls. 115/120), a descrição detalhada da proposta de alteração e a justificativa para a necessidade da alteração proposta e a referida hipótese legal (fls. 134/141), o detalhamento dos custos da alteração de forma a demonstrar que não extrapola os limites legais e que mantém a equação econômico-financeira do contrato (fls. 134/141) e a ciência da contratada, por escrito, em relação às alterações propostas no caso de alteração unilateral ou a sua concordância para as situações de alteração por acordo das partes (fls. 155/158).

7. DA PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA CONTRATUAL

33. A prorrogação do contrato encontra amparo na cláusula segunda do contrato e no artigo 57, § 1º, incs. I, e/ou IV, da Lei nº 8.666/1993, a seguir:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - 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.

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

34. No caso concreto, a prorrogação do prazo de vigência pode decorrer da alteração do projeto ou especificações, pela Administração e/ou do aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei, bem como demanda justificativa quanto à necessidade quantitativa do prazo objeto de prorrogação e autorização da autoridade competente, o que foi cumprido no feito (fls. 134/141), observada a vedação de contrato com prazo de vigência indeterminado.

8. MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO

35. A Administração Pública não pode celebrar contratos com entidades sancionadas com a proibição de contratar com o Poder Público, uma suspensão / impedimento em toda a Administração Pública Federal ou uma declaração de inidoneidade (art. 12 da Lei nº 8.429 / 1992, art. 6º, III, da Lei nº 10.522 / 2002, art. 7º da Lei nº 10.520 / 2001 e art. 87, III e IV, da Lei nº 8.666 / 1993).

36. Para verificar o seu cumprimento, a Administração Pública deve fazer consultas para extratos de exibição do SICAF, Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN e Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU.

37. Neste ponto, destaca o teor da Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU Nº 49/2013:

CONCLUSÃO DEPCONSUS/PGF/AGU Nº 49/2013:

I. O ART. 87, III, DA LEI Nº 8.666/93 PROÍBE A PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DO ENTE RESPONSÁVEL PELA APLICAÇÃO DA SANÇÃO.

II. O ART. 7º DA LEI Nº 10.520/02 SOMENTE VEDA A PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES EM TODA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL SE A PENALIDADE HOUVER SIDO APLICADA POR ENTE FEDERAL.

III. RESSALVADA A NECESSÁRIA EXTINÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO POR FORÇA DE RESCISÃO POR INADIMPLEMENTO OU DECLARAÇÃO DE NULIDADE, A APLICAÇÃO DAS PENALIDADES DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DO ART. 87, III, DA LEI Nº 8.666/93 E DE IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR DO ART. 7º DA LEI Nº 10.520/02 NÃO PROVOCA A RESCISÃO UNILATERAL AUTOMÁTICA DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EM CURSO.

IV. A APLICAÇÃO DA SANÇÃO DO ART. 87, III, DA LEI Nº 8.666/93 OU DO ART. 7º DA LEI Nº 10.520/02 NÃO VEDA A PRORROGAÇÃO DOS PRAZOS DE CONTRATAÇÃO AMPARADA EXCLUSIVAMENTE NAS HIPÓTESES DO §1º DO ART. 57 E DO §5º DO ART. 79 DA LEI Nº 8.666/93.

REFERÊNCIA: PARECER Nº 08/2013/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU, APROVADO PELO PROCURADOR GERAL FEDERAL EM 23.09.2013.

38. No mesmo sentido, tem-se a ON AGU Nº 49/14(*), a seguir:

"A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DE IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR NO ÂMBITO DA UNIÃO (ART. 7º DA LEI Nº 10.520, DE 2002) E DE DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE (ART. 87, INC. IV, DA LEI Nº 8.666, DE 1993) POSSUEM EFEITO EX NUNC, COMPETINDO À ADMINISTRAÇÃO, DIANTE DE CONTRATOS EXISTENTES, AVALIAR A IMEDIATA RESCISÃO NO CASO CONCRETO." REFERÊNCIA: Art. 55, inc. XIII, art. 78, inc. I, arts. 87 e 88, Lei nº 8.666, de 1993; art. 7º, Lei nº 10.520, de 2002; Lei nº 9.784, de 1999; REsp 1148351/MG, STJ-MS 13.101/DF; e MS-STJ nº 4.002-DF. LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS (*) Editada pela Portaria AGU nº 124, de 25 de abril de 2014, publicada no DOU I 2/5/2014, p.2-3.

39. A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 26 DE ABRIL DE 2018, dispõe:

Art. 34. São sanções passíveis de registro no Sicafe, além de outras que a lei possa prever:

(...)

III - suspensão temporária, conforme o inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, e o inciso III do art. 83 da Lei nº 13.303, de 2016;

IV - declaração de inidoneidade, conforme o inciso IV do artigo 87 da Lei nº 8.666, de 1993; e

V - impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, conforme o art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002.

§ 1º A aplicação da sanção prevista no inciso III do caput impossibilitará o fornecedor ou interessado de participar de licitações e formalizar contratos, no âmbito do órgão ou entidade responsável pela aplicação da sanção.

§ 2º A aplicação da sanção prevista no inciso IV do caput impossibilitará o fornecedor ou interessado de participar de licitações e formalizar contratos com todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V do caput impossibilitará o fornecedor ou interessado de participar de licitações e formalizar contratos no âmbito interno do ente federativo que aplicar a sanção:

I - da União, caso a sanção seja aplicada por órgão ou entidade da União;

II - do Estado ou do Distrito Federal, caso a sanção seja aplicada por órgão ou entidade do Estado ou do Distrito Federal; ou

III - do Município, caso a sanção seja aplicada por órgão ou entidade do Município.

40. Já os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira prescindem de nova averiguação, na generalidade dos casos, pois referem-se à comprovação da experiência acumulada anteriormente à contratação da empresa, para fins de demonstrar sua aptidão para a execução futura dos serviços licitados (Parecer CJU/RJ nº 1750/2013LC). Após a execução do contrato, é a manifestação do fiscal que atestará esses aspectos.

41. Assim, dever ser demonstrado no processo a manutenção das condições de habilitação (arts. 29 e 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993), o que restou atendido (fls.110/114).

9. DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

42. Quanto à indicação de recursos orçamentários, a Administração deve atestar a disponibilidade orçamentária para o presente exercício, bem como declarar que os créditos e empenhos, para a parcela da despesa executada em exercício futuro, serão indicadas em termos aditivos ou apostilamentos futuros (item 2.10 do Anexo V e item 10 do anexo IX, ambos da IN SEGES/MP nº 05/2017), o que restou atestado nos autos em relação ao presente exercício (fls. 257).

43. Nesse ponto, destaque-se que, em data anterior à alteração, deverá haver a expedição da nota de empenho, com indicação de seu número no termo aditivo, em cumprimento ao art. 30, §1º, do Decreto nº 93.872/1986 e ao item 10 do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017.

44. Se as despesas que amparam a ação forem qualificáveis como atividades, sendo, portanto, despesas rotineiras e ordinárias, dispensa o atendimento das exigências do art. 16, I e II, da Lei Complementar n. 101/200 (Orientação Normativa AGU nº 52/2014 e Conclusão DEPCONS/PGF/AGU nº 01/2012).

45. Desta forma, a Administração deve informar a natureza das ações pretendidas para, em seguida, manifestar-se se trata de situação que reclama ou não o cumprimento do art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, o que se encontra atendido nos autos (fls. 257).

10. DO TERMO ADITIVO

46. A minuta de termo aditivo (fls. SEI nº) encontra-se adequada sob o aspecto jurídico, estando apta a produzir efeitos legais.

47. Dito isso, relembre-se que, de acordo com a jurisprudência consolidada do TCU (Acórdão TCU nº 282/2008 - Plenário), os termos aditivos somente podem ter efeitos financeiros prospectivos.:

Voto:

12. Entretanto, o que não resta justificada é a execução de contrato verbal, com a assinatura de termo aditivo com efeitos financeiros retroativos. Veja-se, no entanto, que essa irregularidade não foi objeto de audiência e entendo, por se tratar de fato isolado e não tendo sido apontado prejuízo à estatal ou terceiro interessado, desnecessária a realização desse procedimento.

13. Mesmo assim, considero relevante tecer algumas considerações a respeito do tema, com o objetivo de contribuir com a estatal para que esse mesmo procedimento não seja adotado futuramente.

14. A não ser em casos excepcionais, a exemplo de situações emergenciais ou mesmo quando se examina direitos a serem avaliados pela administração que demanda período de tempo significativo, como no caso de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato, são injustificáveis a realização de serviços e o fornecimento de bens sem cobertura contratual, bem como conferir aos contratos efeitos financeiros retroativos.

15. Não se trata de simples formalidade. Em verdade, a formalização dos contratos no âmbito do poder público, pela administração direta ou indireta, assegura a publicidade do ato, e vias de consequência, a transparência e a lisura do negócio. Há que se considerar também que a assinatura do contrato dificulta, sobremaneira, o desvio de recursos e torna difícil a prática das

mais diversas ilicitudes. Em síntese, a ausência de contrato escrito, sem dúvida, é fonte de desvio e desmando e não favorece nem ao contratante nem ao contratado. Por isso mesmo, a lei fulmina como absolutamente nula avença dessa natureza e nem mesmo reconhece a boa-fé das partes envolvidas.

Acórdão:

9.2. determinar à Petróleo Brasileiro S.A., com fulcro no inciso I do art. 43 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c o inciso II do art. 250 do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.2.1. adote medidas para proceder a uma revisão mais criteriosa sob o ponto de vista jurídico, técnico e financeiro dos instrumentos contratuais a serem celebrados, de modo a evitar a celebração de aditivos com efeitos retroativos; (Acórdão TCU nº 282/2008 - Plenário).

48. Nesse sentido, recomenda-se que seja incluída a informação de que a presente alteração terá efeitos prospectivos, a partir da assinatura do aditivo ou outra data futura a ser estabelecida.

49. Ressaltamos, por fim, que os dados que figuram no preâmbulo, como nome dos representantes legais, qualificações, endereços, documentos, dentre outros, devem ser verificados pela própria Administração a partir dos dados que constam dos autos e dos registros administrativos.

11. OBSERVAÇÕES COMPLEMENTARES

50. Ressalte-se, por fim, que, a Administração deve verificar se há necessidade de complementação/renovação (se houver alteração da vigência) da garantia de acordo com o valor atual da contratação na hipótese de acréscimo quantitativo/qualitativo e providenciar a publicação do extrato de termo aditivo na imprensa oficial, o que foi cumprido como visto na cláusula quinta da minuta do termo aditivo.

51. Registra-se ser necessária, à luz do parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/1993, a publicação resumida do termo aditivo na imprensa oficial, por ser condição de eficácia do instrumento.

52. Além disso, de acordo com o art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527/2011 c/c art. 7º, § 3º, V, do Decreto nº 7.724/2012, deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação e a ata de registro de preços;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

53. Neste sentido, o TCU decidiu, no Acórdão nº 1855/2018-Plenário que "Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem promover a publicação do inteiro teor de todos os seus contratos administrativos, inclusive anexos e aditivos, em seus sítios oficiais na Internet, em atendimento ao art. 8º, § 1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011 (LAI), preferencialmente em formato aberto (art. 8º, § 3º, inciso III, da mesma lei) e que permitida a pesquisa de texto".

54. Por isto, também se recomenda a publicação do inteiro teor de todos os seus contratos administrativos, inclusive anexos e aditivos, no site oficial do ente público na internet.

12. CONCLUSÃO

55. Considerando todo o acima exposto e, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, o parecer APROVA COM RESSALVAS a minuta de termo aditivo (fls. 250/252) (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93), desde que cumpridas as observações lançadas ao longo deste parecer.

56. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

57. Não há, ademais, determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela ETR-Licitações. Eis o teor do BPC nº 05: "Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".

58. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 12 de agosto de 2021.

Adalberto do Rêgo Maciel Neto
Procurador Federal

Cynthia Regina de Lima Passos
Procuradora Federal

Danilo Eduardo Vieira de Oliveira
Procurador Federal

George Macedo Pereira
Procurador Federal

Gerson Leite Ribeiro Filho
Procurador Federal

José Reginaldo Pereira Gomes Filho
Procurador Federal

Juliana Fernandes Chacpe
Procuradora Federal

Karina Bacciotti Carvalho Bittencourt
Procuradora Federal

Maristela Silva Menezes Plessim
Procuradora Federal

Marina Define Ottavi
Procuradora Federal

Patricia Ruy Vieira
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223003412202034 e da chave de acesso e67c160b

Documento assinado eletronicamente por JULIANA FERNANDES CHACPE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 699365579 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA FERNANDES CHACPE. Data e Hora: 12-08-2021 23:37. Número de Série: 168938911381992970945475605802894487701. Emissor: AC Certisign RFB G5.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS
GERAIS

PARECER JURÍDICO (004.12) Nº 84/2021 - REIPROJUR (11.01.08)

Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO

Juiz de Fora-MG, 17 de Agosto de 2021

Parecer_663-2021_ETRLIC.pdf

Total de páginas do documento original: 12

(Assinado digitalmente em 17/08/2021 10:09)

OLIVIA GHETTI GOMES

COORDENADOR

2125457

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sig.ifsudestemg.edu.br/documentos/>
informando seu número: **84**, ano: **2021**, tipo: **PARECER JURÍDICO (004.12)**, data de emissão: **17/08**
/2021 e o código de verificação: **d4ab1a3f60**