



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

**PARECER n. 01516/2022/NLC/ETRLIC/PGF/AGU**

**NUP: 23223.003828/2021-33**

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

**ASSUNTOS: TERMO ADITIVO E OUTROS**

EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO. OBRA DE ENGENHARIA - REFORMA. REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO (RDC). EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO.

I. TERMO ADITIVO. ALTERAÇÃO QUALITATIVA E QUANTITATIVA. CONJUNTO DE ACRÉSCIMOS NO PERCENTUAL ACUMULADO DE 48,92% E CONJUNTO DE SUPRESSÕES NO PERCENTUAL ACUMULADO DE 6,89%. LIMITE LEGAL DE 50% ATENDIDO, PARA O CASO DE REFORMA.

II. APROVAÇÃO DA MINUTA DE TERMO ADITIVO, COM RESSALVAS.

## **RELATÓRIO**

1. Cuida-se da análise da regularidade jurídica de minuta de **Segundo** Termo Aditivo ao contrato de obra de engenharia - REFORMA, mediante o regime de execução de empreitada por preço unitário, que tem por objeto a alteração contratual para acréscimos e supressões, de natureza quantitativa e qualitativa, nos termos do art. 65, inciso I, alíneas "a e "b", da Lei nº 8.666/93 e do Decreto nº 7.581/2011, passando o valor do contrato de R\$ 1.447.663,45 para R\$ 1.667.166,04, após um acréscimo de R\$ 256.813,26 (21,88%) e uma supressão de R\$ 37.310,67 (3,18%), totalizando um saldo/aumento de despesa no valor de R\$ 219.502,59, cumulada com a prorrogação dos prazos de execução e de vigência, nos termos do art. 57, §1º, incisos I e IV, c/c art. 58, inciso I, da Lei nº 8.666/93, passando o prazo final de vigência do contrato de 03/07/2023 para a 03/10/2023.

2. Os autos referentes ao processo administrativo foram instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, no que interessa à presente análise:

- PROJETO BÁSICO da licitação (257073);
- EDITAL RDC ELETRÔNICO N.º 08/2021 (260182);
- CONTRATO N.º 071/2021, com prazo de vigência de 14 (quatorze) meses, com início na data de 03/01/2022 e encerramento em **03/03/2023** (270108);
- Publicação do Extrato no DOU (270109);
- PARECER n. 00719/2022/NLC/ETRLIC/PGF/AGU
- ORDEM DE SERVIÇO nº 14/2022 DIRENGREI (314214);
- TERMO ADITIVO 001, que prorrogou o prazo de vigência contratual pelo período de 04 (quatro) meses, contemplando-se o período de 03/03/2023 a 03/07/2023, bem como promoveu acréscimos e supressões quantitativas/qualitativas, com alteração do valor contratual (319019);

- o Publicação do Extrato no DOU (319020);
- o RELATÓRIO TÉCNICO, com justificativas relativas à alteração do Projeto Básico, alterações qualitativas e quantitativas, acréscimo de valor, acréscimo de prazo de execução de 03 (três) meses, e ainda prorrogação de vigência por 03 (três) meses (348831);
- o PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS - ADITIVO FINANCEIRO (348831);
- o PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIOS - ADITIVO FINANCEIRO - ITENS NOVOS (348831);
- o CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO (348831);
- o MEMÓRIA DE CÁLCULO - ADITIVO FINANCEIRO (348831);
- o COTAÇÕES DE MERCADO - CIVIL (348831);
- o COTAÇÕES DE MERCADO - ELÉTRICA (348831);
- o Anotação de Responsabilidade Técnica - ART (348831);
- o Ciência da Contratada (348831);
- o PROJETO BÁSICO atualizado (349041);
- o OFÍCIO INTERNO Nº 3131/2022 - DIRENGREI, contendo as justificativas para a alteração contratual (349042);
- o MINUTA TERMO ADITIVO 002 (350752);
- o DECLARAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA (350897);
- o Lista de Verificação de Aditamentos – Leis 8.666/93 e 10.520/02 Atualização: março/2022 (351391);
- o DESPACHO DECISÓRIO Nº 54/2022 - REITORIA, contendo a aprovação do Projeto Básico atualizado (352649);
- o OFÍCIO INTERNO Nº 3352/2022 - PROADM, contendo a autorização para a celebração do Termo Aditivo 002 (353150).

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

4. É o relatório.

### **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 explicita 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.

## **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.

## **DA AUTORIZAÇÃO**

12. No caso, consta autorização 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.

## DA ALTERAÇÃO CONTRATUAL

14. Eventuais alterações contratuais reger-se-ão pela disciplina do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993, observadas, ainda, as regras específicas previstas na Lei nº 12.462, de 2011, e no decreto regulamentar, consoante previsão contida no Decreto n. 7.581/2011:

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.

15. Nessa senda, tem-se as seguintes regras específicas na legislação do RDC em relação à celebração de termo aditivo, como se observa a seguir:

Lei n. 12.462/2011

Art. 19. O julgamento pelo menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a administração pública, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no instrumento convocatório.

(...) § 2º **O julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no instrumento convocatório, sendo o desconto estendido aos eventuais termos aditivos.**

Decreto n. 7.581/2011

Art. 42. Nas licitações de obras e serviços de engenharia, a economicidade da proposta será aferida com base nos custos globais e unitários.

(...) § 7º **A diferença percentual entre o valor global do contrato e o valor obtido a partir dos custos unitários do orçamento estimado pela administração pública não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos contratuais que modifiquem a composição orçamentária.**

16. A elaboração do orçamento de referência e o custo global das obras e serviços de engenharia nas contratações regidas pela Lei nº 12.462/2011, obedecerão às normas específicas estabelecidas no Decreto n. 7.581/2011 (art. 18 do Decreto n. 7.983/2013).

17. A diferença percentual entre o valor global do contrato e o valor obtido a partir dos custos unitários do orçamento estimado da licitação não poderá ser reduzida, em favor da CONTRATADA, em decorrência de aditamentos contratuais que modifiquem a composição orçamentária (art. 42, § 7º, do Decreto nº 7.581/2011).

18. **Na hipótese de celebração de aditivos contratuais para a inclusão de novos serviços**, o preço desses serviços será calculado considerando o custo de referência e a taxa de BDI de referência especificada no orçamento-base da licitação, subtraindo desse preço de referência a diferença percentual entre o valor do orçamento-base e o valor global do contrato obtido na licitação, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a manutenção do percentual de desconto ofertado pela CONTRATADA, em atendimento ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e ao art. 42, § 7º, do Decreto nº 7.581/2011.

19. No caso de aditamento, a formação do preço nesse instrumento deverá contar com **orçamento específico detalhado em planilhas elaboradas pela Contratante**, observado, ainda, o disposto no art. 42, § 7º, do Decreto nº 7.581/2011, mantidos os limites do previsto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93.

20. 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:

"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.)

21. 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> .

22. Registra-se ainda o seguinte enunciado do Departamento de Consultoria da Procuradoria Geral Federal, *in verbis*:

368 LICITAÇÕES E CONTRATOS. Os limites de acréscimos e supressões contratuais previstos no § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, devem ter como base de cálculo, nas contratações de obras e serviços de engenharia, o valor inicial atualizado do contrato, ainda que a alteração recaia sobre apenas um ou alguns itens que compõem seu objeto, observadas as cautelas necessárias para evitar a ocorrência de "jogo de planilhas".

Fonte: PARECER N. 00005/2022/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU. NUP 00812.000089/2022-73 (Seq. 6)

23. Nessa senda, o Acórdão TCU n. 0749-12/10-Plenário, é elucidativo quanto à metodologia a ser utilizada: “(...) 9.2. *determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, em futuras contratações, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, passe a considerar as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal;*”.

24. No mesmo sentido:

#### PUBLICAÇÃO

Boletim de Jurisprudência 3/2013

#### ACÓRDÃO

Acórdão 2059/2013-TCU-Plenário

INDEXAÇÃO Contrato. Auditoria. Aditivos.

#### ENUNCIADO

Os limites de aditamento estabelecidos no art.65, inciso II e §1º, da Lei 8.666/93 **devem ser verificados separadamente, tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens e quantitativos, e não pelo cômputo final que tais alterações (acréscimos menos decréscimos) possam provocar na equação financeira do contrato.**

REFERÊNCIA Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: II - por acordo das partes: § 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.

25. **Portanto, tais limites não se referem ao saldo dos acréscimos menos os decréscimos, mas ao total tanto dos acréscimos quanto dos decréscimos**

26. 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.

27. 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”.

28. 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**).

29. Em paralelo à pesquisa de preços, 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.)

30. 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.

31. 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.

32. A Administração deve justificar a pretendida alteração contratual com base em fatos comprovados e 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.

33. Alerta a Administração, neste ponto, que a alteração do contrato administrativo não pode ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos, modificando-se a concepção preliminar do projeto original, conforme disposição do item 2.2 do Anexo X da IN SEGES/MP nº 05/2017 ("*Em qualquer hipótese, não poderá haver modificação da essência do objeto*").

34. Nessa senda, é recomendado que se adote, quando da celebração de termos de aditamento ao contrato, procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser fundamentadas em pesquisas de preços ou estudos técnicos pertinentes, bem assim caracterizar a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações (Acórdão 2.727/2008-TCU-1ª Câmara).

35. Sugere-se, ainda, a manifestação do servidor responsável pela atividade de gestão e fiscalização do contrato administrativo no tocante à formalização da instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos alteração, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto (art. 39 da IN SEGES/MP nº 05/2017).

36. 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*".

37. Assim, recomenda-se que seja avaliada a necessidade de acostar 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 referente à alteração pretendida pela autoridade competente, o que foi observado nos autos:

- o PROJETO BÁSICO atualizado (349041);
- o DESPACHO DECISÓRIO Nº 54/2022 - REITORIA, contendo a aprovação do Projeto Básico atualizado (352649);

## DA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL

38. Os contratos administrativos reger-se-ão pela disciplina da Lei nº 8.666/1993, observada, eventual regra específica prevista na Lei n.º 12.462/2011 e no decreto regulamentar, consoante previsão contida no Decreto n. 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.

39. A prorrogação do prazo de vigência do contrato encontra amparo na **cláusula segunda do contrato** e no artigo 57, §1º, 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 desse 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.**

(...)

Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser:

(...)

§ 5º Ocorrendo impedimento, paralisação ou suspensão do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo.”

40. 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 pela Lei, observada a vedação de contrato com prazo de vigência indeterminado. Tais justificativas técnicas constam no item 4 do RELATÓRIO TÉCNICO (348831) e no OFÍCIO INTERNO Nº 3131/2022 - DIRENGREI (349042).

## REQUISITOS DO ADITAMENTO

41. Quanto aos requisitos do aditamento que tenha por objeto a **alteração contratual, 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);

b) demonstração da presença de razões supervenientes que motivem a alteração (art. 65, caput, da Lei n. 8.666/93 e Acórdão TCU nº 1.134/2017 - Plenário) - **cumprido** - item 3.2 do RELATÓRIO

TÉCNICO (348831);

c) descrição do objeto do contrato com as suas especificações e do modo de execução (art. 65, caput, da Lei n. 8.666/93) - **cumprido**;

d) descrição detalhada da proposta de alteração (art. 65, caput, da Lei n. 8.666/93) - **cumprido** - RELATÓRIO TÉCNICO (348831);

e) detalhamento dos custos unitários da alteração, de forma a demonstrar que não extrapola os limites legais e que mantém a equação econômico-financeira do contrato (art. 65, caput e §1º, da Lei n. 8.666/93) - **cumprido** - RELATÓRIO TÉCNICO (348831);

f) não descaracterização do objeto contratual (art. 65, caput e §1º, da Lei n. 8.666/93) - **cumprido** - RELATÓRIO TÉCNICO (348831);

g) avaliar a necessidade de 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**, conforme PROJETO BÁSICO atualizado (349041) e DESPACHO DECISÓRIO Nº 54/2022 - REITORIA (352649);

h) autorização do aditamento pela autoridade competente (art. 38, caput e parágrafo único, da Lei n. 8.666/93) - **cumprido** (OFÍCIO INTERNO Nº 3352/2022 - PROADM (353150).

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) - não atendido;**

j) disponibilidade orçamentária - **cumprido** (350897);

k) análise prévia da consultoria jurídica do órgão (art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93) - **cumprido**;

l) elaboração de minuta do termo aditivo (art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93) - **cumprido**, conforme MINUTA TERMO ADITIVO 002 (350752);

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 (art. 65, incs. I e II, da Lei n. 8.666/93) - **cumprido** (348831);

n) **reforço/renovação 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 - não atendido, devendo ser providenciado;**

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).

q) 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**.

r) 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** - RELATÓRIO TÉCNICO (348831);

s) 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**, conforme RELATÓRIO TÉCNICO (348831);

t) orçamento específico detalhado em planilha, nos termos do Capítulo II do Decreto nº 7.983/2013 ou, na hipótese de RDC, conforme o Decreto nº 7.581/2011 - **cumprido**, conforme PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS - ADITIVO FINANCEIRO (348831), PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIOS - ADITIVO FINANCEIRO - ITENS NOVOS (348831); e MEMÓRIA DE CÁLCULO - ADITIVO FINANCEIRO (348831);

u) constar anotação de responsabilidade técnica relativa às alterações nas planilhas orçamentárias integrantes do projeto (Lei nº 6.496/1977, arts. 1º e 2º; Resolução CONFEA nº 1.025/2009 a rt. 10, inc. I, alínea “a”, Lei nº 11.768/2008, art. 109, § 5º, Súmula 260 do TCU e Decreto 7983/2013, art. 10) - **cumprido** (348831);

- v) 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** - RELATÓRIO TÉCNICO (348831);
- x) observar a vedação de reduzir, em favor do contratado, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência (art. 14 do Decreto nº 7.983/2013 e Acórdão 1302/2015-Plenário, e, na hipótese de RDC, art. 42, §7º, do Decreto nº 7.581/2011) - **cumprido** - RELATÓRIO TÉCNICO (348831);
- y) 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 há aplicação do Decreto nº 7.983/13 nas contratações regidas pela legislação do RDC (item 8 da NOTA n. 000012020-CNMLC-AGU).**
- w) que seja verificado e certificado nos autos o atendimento da cláusula do contrato, referente aos requisitos para a alteração do contrato - **cumprido** - RELATÓRIO TÉCNICO (348831).

42. Para os requisitos considerados como adequadamente satisfeitos, foi indicada ao lado das alíneas acima uma observação de "cumprido" em negrito e com remissão à folha do processo administrativo que consta do sistema Sapiens da AGU. Nos demais casos ou em situação de cumprimento parcial, serão realizadas análises específicas em seguida.

### **JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE, EM FACE DE POSSÍVEL ERRO NA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO DA LICITAÇÃO.**

43. Sobre os requisitos dos projetos básicos/executivos, a **LEI Nº 12.462/2011** dispõe o seguinte:

Art. 2º Na aplicação do RDC, deverão ser observadas as seguintes definições: (Vide Lei nº 14.133, de 2021)

(...)

IV - **projeto básico**: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para, observado o disposto no parágrafo único deste artigo:

- a) caracterizar a obra ou serviço de engenharia, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares;
- b) assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento; e
- c) possibilitar a avaliação do custo da obra ou serviço e a definição dos métodos e do prazo de execução;

V - **projeto executivo**: conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas técnicas pertinentes;

(...)

Parágrafo único. O projeto básico referido no inciso IV do caput deste artigo **deverá conter, no mínimo, sem frustrar o caráter competitivo do procedimento licitatório, os seguintes elementos**:

- I - desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar seus elementos constitutivos com clareza;
- II - soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a restringir a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem a situações devidamente comprovadas em ato motivado da administração pública;
- III - identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento;
- IV - informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra;

V - subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso, exceto, em relação à respectiva licitação, na hipótese de contratação integrada;

VI - orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

44. No caso, o RELATÓRIO TÉCNICO (348831) identificou possíveis erros que poderiam ter ser evitados pelos responsáveis técnicos durante a elaboração dos projetos:

### **3.3. DAS ALTERAÇÕES QUALITATIVAS – Em razão da identificação de falhas que alteram o Projeto ou Especificações Técnicas da Obra ou Serviço**

(...)

A propósito do tema, observa-se que o Tribunal de Contas da União tem admitido a possibilidade de alteração contratual para sanar erros objetivos na definição do objeto ou no projeto, conforme a seguir explicitado:

(...)

Destaca-se que os erros identificados, poderiam ser evitados pelos responsáveis técnicos durante a elaboração dos projetos.

45. **Desse modo, recomenda-se que a autoridade competente exerça juízo de admissibilidade quanto à eventual apuração de responsabilidade pelos fatos noticiados no ITEM 3.3 do RELATÓRIO TÉCNICO (348831), levando em conta as balizas da jurisprudência do TCU:**

#### **Boletim de Jurisprudência 332/2020**

##### **ACÓRDÃO**

**[Acórdão 2778/2020-TCU-Plenário](#) (Auditoria, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira)**

##### **INDEXAÇÃO**

Responsabilidade. Licitação. *Projeto básico*. Deficiência. Multa.

##### **ENUNCIADO**

O início de execução de obra pública com base em *projeto básico deficiente*, que não contempla todos os elementos necessários e suficientes, com o nível de precisão adequado para bem caracterizar o empreendimento e garantir exatidão na sua orçamentação, constitui falha grave que enseja aplicação de multa aos responsáveis.

#### **Boletim de Jurisprudência 260/2019**

##### **ACÓRDÃO**

**[Acórdão 820/2019-TCU-Plenário](#) (Pedido de Reexame, Relator Ministro Bruno Dantas)**

##### **INDEXAÇÃO**

Responsabilidade. Licitação. *Projeto básico*. Erro. Aprovação.

##### **ENUNCIADO**

O gestor que aprova *projeto básico* contendo *falhas* perceptíveis em função do exercício do cargo ou que não contemple os requisitos mínimos exigidos na legislação torna-se responsável por eventuais prejuízos advindos de sua implementação, mesmo que o *projeto* tenha sido elaborado por empresa contratada

#### **Boletim de Jurisprudência 30/2014**

##### **ACÓRDÃO**

**[Acórdão 707/2014-TCU-Plenário](#) (Levantamento de Auditoria, Relator Ministro Benjamin Zymler)**

##### **INDEXAÇÃO**

Responsabilidade. Licitação. *Projeto básico*.

##### **ENUNCIADO**

A adoção de *projeto básico deficiente* constitui irregularidade grave passível de aplicação de multa aos responsáveis, independentemente da consumação e da identificação de dano ao erário.

### **Informativo de Licitações e Contratos 257/2015**

#### **COLEGIADO**

#### **Plenário**

#### **ACÓRDÃO**

[Acórdão 2158/2015-TCU-Plenário](#), TC [Processo 000.291/2010-2](#), relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, 26.8.2015

#### **ENUNCIADO**

**A realização de licitação, a assinatura de contrato e o início de obras com adoção de projeto básico deficiente, sem os elementos exigidos em lei, por si sós, caracterizam irregularidade grave passível de aplicação de multa aos responsáveis.**

Auditoria realizada nas obras de construção de unidades habitacionais em Porto Alegre (RS), vinculadas a contratos de repasse no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), apontara, dentre outros achados, a utilização de projeto básico deficiente e desatualizado. Segundo a equipe de auditoria, "foi utilizado um projeto elaborado para outro tipo de edificação", o que teria gerado "vários aditivos contratuais de alteração de quantitativos de serviço e de aumento de prazo". Foram chamados em audiência os ex-diretores, o coordenador de obras e o ex-superintendente de urbanismo, todos do Departamento Municipal de Habitação, além do arquiteto da Caixa Econômica Federal (mandatária da União). Em análise, posicionou-se a unidade instrutiva pelo acolhimento das razões de justificativa e exclusão da responsabilidade do coordenador de obras e do arquiteto da Caixa, por restar evidenciado que suas condutas não concorreram para a irregularidade. Quanto aos ex-diretores e o ex-superintendente, responsáveis pela aprovação do projeto básico deficiente, as conclusões da equipe técnica foram pela rejeição das razões de justificativa, com proposição de multa. Endossando as conclusões da unidade técnica, registrou o relator que o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93 "estabelece de forma clara as características esperadas de um projeto básico, sendo exigência imprescindível para realização de qualquer obra pública, porquanto a sua utilização correta visa a resguardar a Administração Pública de atrasos em licitações, superfaturamentos, aditamentos contratuais desnecessários, modificações no projeto original, entre outras ocorrências indesejáveis que geram consequências e entraves à execução das obras". Ao rejeitar as justificativas apresentadas, o relator destacou que o fato de o projeto básico ter respaldo da área técnica não afasta o dever do administrador público de observar a conveniência e oportunidade do ato para o interesse público. Além disso, "antes de decidir deve o agente público verificar a aderência dos seus atos à lei. E, no caso deste processo, não se observou o artigo 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, que estabelece os elementos e as características necessárias ao projeto básico". Por fim, mencionou diversos julgados da jurisprudência do TCU que, em situações similares, decidira aplicar multa aos responsáveis, dentre eles o Acórdão 610/2015-Plenário, segundo o qual "a realização de licitação, assinatura de contrato e o início de serviços sem que haja adequado projeto básico para a obra, com os elementos exigidos em lei, levando à necessidade de reformulação do projeto, são condutas graves que conduzem à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/92". Nesse contexto, o Tribunal, acolhendo o voto da relatoria, decidiu aplicar aos responsáveis a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92. Acórdão 2158/2015-Plenário, TC 000.291/2010-2, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, 26.8.2015.

### **Informativo de Licitações e Contratos 249/2015**

#### **COLEGIADO**

#### **Plenário**

#### **ACÓRDÃO**

[Acórdão 1608/2015-TCU-Plenário](#), TC [Processo 015.696/2011-1](#), relator Ministro Benjamin Zymler, 1.7.2015

#### **ENUNCIADO**

**Não é qualquer omissão ou modificação de itens contratuais que conduz à conclusão de que o projeto básico foi deficiente. A grave violação ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93, necessária à aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, requer evidenciação de**

**materialidade, impacto e aderência das modificações à concepção inicial do projeto como um todo, caracterizando transfiguração do objeto.**

Auditoria realizada no Governo do Estado do Maranhão com o objetivo de avaliar a conformidade dos contratos de repasse relativos a obras em unidades prisionais no estado apontara, dentre outras ocorrências, a execução de contratos com base em projetos básicos deficientes ou desatualizados. Realizadas as audiências regimentais, a unidade técnica rejeitou as justificativas apresentadas, propondo a aplicação de multa aos responsáveis, tendo em vista a ausência de previsão de diversos itens de serviços necessários à caracterização da obra, bem como a realização de modificações nos contratos logo após a sua assinatura, "ocasionadas por fatos já existentes à época da elaboração dos projetos arquitetônicos, mas que não foram considerados", em razão de projetos básicos ineptos e desatualizados. Dissentindo da unidade técnica, o relator registrou que "as evidências colhidas pela unidade técnica não são suficientes para configurar um grave distanciamento do parâmetro de legalidade esperado, segundo os contornos da Lei 8.666/1993". Acrescentou que a unidade instrutiva "relacionou várias falhas nos projetos que deram causa à celebração de aditivos, mas não perquiriu se as modificações eram financeiramente relevantes, se transfiguraram o objeto e se constituíram ou não mera adequação técnica aos objetivos do projeto. Ademais ..., não foi bem evidenciado se as alterações decorreram de circunstâncias que poderiam ser racionalmente previstas ou de fatos que surgiram posteriormente e, ainda, se constituíram mero aperfeiçoamento do projeto que não necessariamente era falho". Nesse sentido, o relator destacou que "não é qualquer omissão ou modificação de itens contratuais que conduz à conclusão de que o projeto foi deficiente. A uma porque a própria Lei 8.666/1993 admite alteração contratual para melhor adequação técnica aos seus objetivos e para modificar quantitativamente o seu objeto, desde que seja atendido o limite fixado em seu art. 65; e a duas porque os projetos de engenharia possuem uma imprecisão intrínseca, de modo que é impossível a exata identificação de todos os seus elementos constitutivos". Tendo em vista que a unidade técnica não evidenciou "suficientemente a materialidade, o impacto e a aderência ou não das modificações ocorridas à concepção inicial dos projetos como um todo, isto é, se houve transfiguração do objeto", o relator considerou "não comprovada a grave violação ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, circunstância necessária à aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992", motivo pelo qual deixou de penalizar os responsáveis, acatando parcialmente as justificativas apresentadas. O Tribunal, acolhendo o voto do relator, decidiu, no ponto, cientificar a Secretaria de Estado da Justiça e da Administração Penitenciária do Estado do Maranhão acerca da ocorrência. Acórdão 1608/2015-Plenário, TC 015.696/2011-1, relator Ministro Benjamin Zymler, 1.7.2015.

## MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO

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

47. Para verificar o seu cumprimento, a Administração Pública deve fazer consultas para extratos de exibição do SICAF e Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU.

48. Atente-se que deve ser juntado ao processo consulta ao CADIN (art. 6º, inc. III, da Lei nº 10.522/2002), procedimento meramente informativo, de modo que a existência de pendências não impede a celebração de termo aditivo.

49. Assim, deve ser demonstrada no processo a manutenção das condições de habilitação (arts. 29 e 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993), **o que não restou atendido nos autos.**

## DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

50. 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.

51. 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.

52. 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 DEPCONSUS/PGF/AGU nº 01/2012).

53. 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.

### **DO TERMO ADITIVO**

54. A minuta de termo aditivo (350752) encontra-se *parcialmente* adequada sob o aspecto jurídico, **necessitando dos seguintes ajustes**:

- o Adotar a redação das minutas padronizadas de Termo Aditivo, com os devidos ajustes ao caso concreto, que se encontram disponíveis em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/termos-aditivos>

- o Nas Subcláusulas 1.1.3 e 1.1.4, incluir a expressão "*a partir da data de assinatura deste instrumento.*"

- o Na Cláusula Segunda, deverá constar:

2.1 (...)

2.2. *Tendo em vista o regime de execução de empreitada por preço unitário, o valor acima é meramente estimativo, de forma que os pagamentos devidos à CONTRATADA dependerão dos quantitativos de serviços efetivamente prestados.*

- o Na Cláusula Quinta, fazer referência expressa aos seguintes anexos, com a respectiva indicação de sua localização nos autos:

- PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS - ADITIVO FINANCEIRO (348831);

- PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIOS - ADITIVO FINANCEIRO - ITENS NOVOS (348831);

- CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO (348831);

- MEMÓRIA DE CÁLCULO - ADITIVO FINANCEIRO (348831)

55. 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).

56. 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.

## OBSERVAÇÕES COMPLEMENTARES

57. Ressalte-se, por fim, que, a Administração deve providenciar a publicação do extrato de termo aditivo na imprensa oficial.

58. 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.

59. 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.

60. 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*".

61. 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.

## CONCLUSÃO

62. 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 (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93), **desde que** cumpridas as observações lançadas ao longo deste parecer, em especial o disposto nos **itens 41, alíneas "i", "n" e "o", 45, 49, 54 e 55.**

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

64. 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".

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

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, *data da assinatura eletrônica*.

Adalberto do Rêgo Maciel Neto  
Procurador Federal

Bráulio Gomes Mendes Diniz  
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 Guimarães Chacpe  
Procuradora Federal

Karina Bacciotti Carvalho Bittencourt  
Procuradora Federal

Marina Define Ottavi  
Procuradora Federal

Maristela Silva Menezes Plessim  
Procuradora Federal

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223003828202133 e da chave de acesso 7a4a04d5



Documento assinado eletronicamente por GEORGE MACEDO PEREIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1044006361 e chave de acesso 7a4a04d5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GEORGE MACEDO PEREIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 24-11-2022 01:40. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---