



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

**PARECER n. 00396/2023/NLC/ETRLIC/PGE/AGU**

**NUP: 23223.001309/2022-11**

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

**ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS**

EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO. **OBRA DE ENGENHARIA**. TERMO ADITIVO. ALTERAÇÃO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

## RELATÓRIO

1. Cuida-se da análise da regularidade jurídica do primeiro termo aditivo ao contrato de obra de engenharia, mediante o regime de execução de contratação empreitada por preço global, que tem por objeto alteração contratual para o **acréscimo e a supressão quantitativa e qualitativa**, nos termos do art. 65, inc. I, alínea “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 e do **Decreto nº 7.581/2011**, passando o valor do contrato de R\$ 2.679.413,63 para R\$ 2.783.892,05, um acréscimo de R\$ 104.478,42.

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

- a. projeto básico (fls.116/193, doc.aa19e58886);
- b. edital (fls.204/229, doc.f65c4de9d3);
- c. termo de contrato n.053/2022, celebrado em, entre o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais – Reitoria e a empresa M Trindade Construtora Ltda. para conclusão da obra de construção do Bloco Q do Campus Juiz de Fora, com vigência inicial de 12 (doze) meses de 15/08/2022 a 15/08/2023 (fls.404/407, doc.);
- d. cópia da publicação no D.O.U. do extrato do contrato (fls.408, doc.332648);
- e. relatório técnico - proposta de alteração contratual (fls.423/438, doc.390596);
- f. planilha de custos unitários - aditivo financeiro (fls.439/442, doc.390596);
- g. planilha de composição de custos unitários - aditivo financeiro - itens novos (fls.443/451, doc.390596);
- h. ART (fls.452/456, doc.390596);
- i. relatório técnico – proposta de alteração contratual (fls.462/477, doc.390999);
- j. planilha de custos (fls.478/489, doc.390999);
- k. cronograma físico-financeiro (fls.490, doc.390999);
- l. ART (fls.491/495, doc.390999);
- m. lista de verificação (fls.499/509, doc.72c98a6bbe);
- n. projeto básico (fls.510/586, doc.391397);
- o. extrato de consulta ao sicaf (fls.589/594, doc.394190);
- p. consulta consolidada de pessoa jurídica (fls.595, doc.394191);
- q. extrato de consulta ao Cadin (fls.596, doc.394191);
- r. extrato de consulta ao Sicaf (fls.597, doc.394191);
- s. minuta do termo aditivo (fls.598/600, doc.394192);
- t. declaração de dotação orçamentária (fls.602, doc.394239);

- u. lista de verificação (fls.604/608, doc.394597);
- v. aprovação para as alterações (fls.612/613, doc.0f68ddb404).

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 (doc.0f68ddb404) 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, *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.*

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.*

*(...) §4º **No caso de adoção do regime de empreitada por preço global ou de empreitada integral, serão observadas as seguintes condições:***

*I – no cálculo do valor da proposta, poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles previstos nos §§ 3º, 4º ou 6º do art. 8º da Lei nº 12.462, de 2011, desde que o valor global da proposta e o valor de cada etapa prevista no cronograma físico-financeiro seja igual ou inferior ao valor calculado a partir do sistema de referência utilizado;*

*II - em situações especiais, devidamente comprovadas pelo licitante em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela administração pública, os valores das etapas do cronograma físico-financeiro poderão exceder o limite fixado no inciso I; e*

*III - as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais ou estudos técnicos preliminares do projeto básico não poderão ultrapassar, no seu conjunto, dez por cento do valor total do contrato.*

*(...) § 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 n.º 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 n.º 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 n.º 7.581/2011, mantidos os limites do previsto no § 1º do art. 65 da Lei no 8.666/93.

20. No tocante ao regime de empreitada por preço global ou empreitada integral (art. 42, § 4º, inciso III, do Decreto n.º 7.581/2011) é recomendada a observância da Nota explicativa elaborada pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União extraída do Modelo de Contrato: Obras – RDC, atualização junho/2020, a seguir:

***“Nota Explicativa: A redação acima contempla o regime de empreitada por preço global ou empreitada integral.***

*Em hipóteses tais, orienta o Tribunal de Contas da União que:*

*“a) as alterações no projeto ou nas especificações do serviço, em razão do que dispõe o art. 65, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 8.666/1993, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, repercutem na necessidade de prolação de termo aditivo;*

*b) quando constatados, após a assinatura do contrato, erros ou omissões no orçamento relativos a pequenas variações quantitativas nos serviços contratados, em regra, pelo fato de o objeto ter sido contratado por “**preço certo e total**”, não se mostra adequada a prolação de termo aditivo, nos termos do ideal estabelecido no art. 6º, inciso VIII, alínea “a”, da Lei nº 8.666/1993, como ainda na cláusula de expressa concordância do contratado com o projeto básico, prevista no art. 13, inciso II, do Decreto nº 7.983/2013 (no caso do RDC, o disposto no art. 42, § 4º, inciso III, do Decreto n.º 7.581/2011);*

*c) excepcionalmente, de maneira a evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, como também para garantia do valor fundamental da melhor proposta e da isonomia, caso, por erro ou omissão no orçamento, se encontrarem subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos da planilha orçamentária, poderão ser ajustados termos aditivos para restabelecer a equação econômico-financeira da avença, situação em que se tomarão os seguintes cuidados:*

*c.1) observar se a alteração contratual decorrente não supera ao estabelecido no art. 13, inciso II, do Decreto nº 7.983/2013 (no caso do RDC, o disposto no art. 42, § 4º, inciso III, do Decreto n.º 7.581/2011), cumulativamente com o respeito aos limites previstos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, estes últimos, relativos a todos acréscimos e supressões contratuais;*

*c.2) examinar se a modificação do ajuste não ensejará a ocorrência do “jogo de planilhas”, com redução injustificada do desconto inicialmente ofertado em relação ao preço base do certame no*

ato da assinatura do contrato, em prol do que estabelece o art. 14 do Decreto n° 7.983/2013 (no caso do RDC, o art. 42, § 7º, do Decreto n.º 7.581/2011), como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

c.3) avaliar se a correção de quantitativos, bem como a inclusão de serviço omitido, não está compensada por distorções em outros itens contratuais que tornem o valor global da avença compatível com o de mercado;

c.4) verificar, nas superestimativas relevantes, a redundância no eventual pagamento do objeto acima do preço de mercado e, conseqüentemente, em um superfaturamento, se houve a retificação do acordo mediante termo aditivo, em prol do princípio guardado nos arts. 3º, “caput”, c/c art. 6º, inciso IX, alínea “f”, art. 15, § 6º; e art. 43, inciso IV, todos da Lei n° 8.666/1993;

c.5) verificar, nas subestimativas relevantes, em cada caso concreto, a justeza na prolação do termo aditivo firmado, considerando a envergadura do erro em relação ao valor global da avença, em comparação do que seria exigível incluir como risco/contingência no BDI para o regime de empreitada global, como também da exigibilidade de identificação prévia da falha pelas licitantes - atenuada pelo erro cometido pela própria Administração -, à luz, ainda, dos princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do dever de licitar, da autotutela, da proporcionalidade, da economicidade, da moralidade, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e do interesse público primário.” (Acórdão n° 1977/2013 – Plenário)”

21. As alterações qualitativas e quantitativas do contrato administrativo são legalmente admissíveis, nas hipóteses e limites estabelecidos no art. 65 da Lei n° 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 n° 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.)

22. 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 N° 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>.

23. 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/DEPCONSUG/PGF/AGU. NUP 00812.000089/2022-73 (Seq. 6)

24. 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;*".

25. 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.

26. 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*".

27. 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**).

28. 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.)*

29. 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 “acrécimo” 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”.*

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 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.

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-1º 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/termo de referência referente à alteração pretendida pela autoridade competente.

## REQUISITOS DO ADITAMENTO

38. 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) - **o aditivo deve ser celebrado até 22/08/2023**;
- 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** (doc.390999);
- 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** (fls.404/407);
- d) descrição detalhada da proposta de alteração (art. 65, caput, da Lei n. 8.666/93) - **cumprido** (doc.390999);
- 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** (doc.390999);
- f) não descaracterização do objeto contratual (art. 65, caput e §1º, da Lei n. 8.666/93) - **cumprido** (doc.390999);
- 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**, vide item 30 da lista de verificação de aditamentos, atualização em março/2022 (doc.391397 e doc.9a8fd8834c);
- h) autorização do aditamento pela autoridade competente (art. 38, caput e parágrafo único, da Lei n. 8.666/93) - **cumprido** (doc.0f68ddb404);
- 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 parcialmente** (doc.394190 e doc.394191); Nota-se do extrato do Sicaf que há documentos com validade expirada, a exemplo do FGTS. A Administração deverá renovar os documentos vencidos, bem como aqueles que se vencerão até a data da celebração do aditivo;
- j) disponibilidade orçamentária - **cumprido** (doc.394239);
- k) análise prévia da consultoria jurídica do órgão (art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93) - **em cumprimento**;
- l) elaboração de minuta do termo aditivo (art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93) - **cumprido** (doc.394192);



- 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** (doc.ba2c39dda6);
- 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 - **em cumprimento; há previsão na cláusula quinta da minuta do termo aditivo** (doc.394192);
- 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** (doc.390999 e doc.394192);
- 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** (doc.390999);
- 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**;
- 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** (doc.390596);
- 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** (doc.390999 e doc.390596);
- 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** (doc.390999);
- 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** (doc.390999);
- 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); Ademais, não se aplica pois trata-se de contrato sob o regime de empreitada por preço global**;
- z)** que seja verificado e certificado nos autos o atendimento da cláusula décima quarta do contrato, referente aos requisitos para a alteração do contrato (fls.404/407) - **cumprido** (doc.390999);

39. 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 deve-se providenciar o seu cumprimento observando as recomendações eventualmente registradas.

## **DA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL**

40. 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.*

41. A prorrogação do prazo de vigência do contrato encontra amparo na **cláusula segunda do contrato** (fls.404/407) e no artigo 57, §1º, inc. I, e 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 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-aumentadas 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.”*

42. No caso concreto, a prorrogação do prazo de vigência e do prazo de execução encontra-se justificada nos autos, nos termos do inc. I e IV do §1º do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993 (doc.390999).

## **DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA**

43. 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 (doc.394239).

44. 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.

45. 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).

46. 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

47. A minuta de termo aditivo (doc.394192) encontra-se adequada sob o aspecto jurídico, estando apta a produzir efeitos legais.

48. 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.

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.

## PUBLICAÇÃO E LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

50. 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.

51. 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.

52. 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".

53. 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.

54. Impende alertar para que nas minutas dos contratos e dos aditivos correlatos não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, vez que o art. 61, da Lei nº 8.666, de 1993 exige apenas o nome dos representantes das partes, sendo recomendada a identificação dos representantes da contratada apenas pelo nome e a dos representantes da contratante somente pela matrícula funcional, a qual, nas publicações, deve ser anonimizada, para o devido atendimento das diretrizes do art. 31, da Lei nº 12.527/2011 e da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU e PARECER n. 00001/2022/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU.

## 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 (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93), **desde que** cumprido o disposto nos **itens 38, 46 e 39**.

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.

Bráulio Gomes Mendes Diniz  
Procurador Federal

Cynthia Regina de Lima Passos  
Procuradora Federal

**Daniilo Eduardo Vieira de Oliveira**  
**Procurador Federal**

Douglas Alexandre Goergen  
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

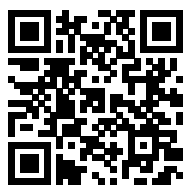
Karina Bacciotti Carvalho Bittencourt  
Procuradora Federal

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) 23223001309202211 e da chave de acesso 1b0b71f1



Documento assinado eletronicamente por **DANILO EDUARDO VIEIRA DE OLIVEIRA**, 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 1158886109 e chave de acesso 1b0b71f1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): **DANILO EDUARDO VIEIRA DE OLIVEIRA**, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 03-05-2023 14:17. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---