



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
SUDESTE DE MINAS
GABINETE
RUA LUZ INTERIOR, LOTE 16, QUADRA G, 9º ANDAR, BAIRRO ESTRELA SUL, JUIZ DE FORA/MG- CEP:
36.030-776 TELEFONE (32) 3257-4145 / 3257-4144 / 3257-4143 / 8436-6796

PARECER n. 00039/2023/GAB/PFI/SUDESTE DE MINAS/PGF/AGU

NUP: 23223.000800/2023-14

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

ASSUNTOS: DEMAIS HIPÓTESES DE DISPENSA

EMENTA:

I. CONTRATO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR. SERVIÇO DE ENGENHARIA. TERMO ADITIVO. ALTERAÇÃO CONTRATUAL QUANTITATIVA. SUPRESSÃO.

III. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. RELATÓRIO

1. Cuida-se da análise da regularidade jurídica do primeiro termo aditivo ao Contrato 023/2023, que tem por objeto a supressão quantitativa, nos termos do art. 124, inc. I, alínea “b da Lei nº 14.133 de 2021, passando o valor total do contrato de R\$ 22.561.66 (vinte e dois mil quinhentos e sessenta e um reais e sessenta e seis centavos) para R\$ 17.905,02 (dezesete mil novecentos e cinco reais e dois centavos).

2. No que interessa à presente análise, o processo administrativo está instruído com os seguintes documentos, a partir de fls.:

- a) Relatório Técnico - Proposta de Alteração Contratual (fls. 250/254);
- b) justificativa para a necessidade da alteração proposta e a referida hipótese legal (fls. 251);
- c) a descrição detalhada da proposta de alteração/prorrogação, mediante planilha de custos e formação de preços (fls. 255/257);
- d) ciência e concordância da alteração unilateral pela contratada (fls. 258 - e-mail);
- e) aprovação do projeto básico ajustado (fls. 298);
- f) declaração de disponibilidade e adequação orçamentária (fls. 22);
- g) autorização da alteração (fl. 299);
- h) minuta de termo aditivo (fls.288/289);
- i) certificação processual (fls./SEI);
- j) lista de verificação (fls.290/294) e
- k) solicitação de manifestação pelo órgão jurídico (fls. 299).

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

4. É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

5. A atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, consoante art. 53, §4º, da Lei 14.133/21. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

6. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração. 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 Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (4ª edição, 2016), 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)

7. Feitas tais ressalvas, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo

2.2 ALTERAÇÃO CONTRATUAL

8. Oportuno esclarecer inicialmente que os contratos no âmbito da Dispensa de Licitação são regulados pelo art. 75 da Lei 14.133/2021.

9. As alterações qualitativas e quantitativas do contrato administrativo são legalmente admissíveis nas hipóteses e limites estabelecidos no art. 124 da Lei nº 14.133/2021, mediante fundadas justificativas, podendo ocorrer unilateralmente ou por acordo entre as partes.

10. As alterações unilaterais estão abarcadas no inciso I do aludido dispositivo legal e podem ocorrer em duas hipóteses:

- 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.

11. As alterações consensuais, por seu turno, possuem suas hipóteses elencadas no inciso II, a saber:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de

consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

12. Nos termos do que dispõe o Art. 125, nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).

13. O objeto da licitação de obras e serviços de engenharia é definido por intermédio dos projetos básico e executivo.

14. Tão séria é a elaboração de tais instrumentos, que o Tribunal de Contas da União exarou a Súmula nº 261, que impede a modificação do projeto básico e executivo a ponto de transfigurar o objeto originalmente contratado

15. A partir da leitura do texto legal, então, tem-se que a Administração deve atender, basicamente, a dois tipos de requisitos para ser viável o aditamento do contrato.

16. Os primeiros tipos são os requisitos positivos, pelos quais a Administração deve demonstrar que: a) há justificativa evidenciando os motivos do aditivo; e b) existe modificação do projeto ou de suas especificações para melhor adequação técnica aos seus objetivos e/ou há necessidade de modificação do valor do contrato em razão de acréscimo ou de diminuição quantitativa do objeto do contrato.

17. Já os segundos tipos são os requisitos negativos, pelos quais deve a Administração evitar que: a) o aditivo impacte no valor do contrato para além do limite de 25% (vinte e cinco por cento) nos casos gerais ou de 50% (cinquenta por cento) no caso de reforma; e b) o aditivo provoque a descaracterização do objeto inicialmente licitado.

18. Em relação aos requisitos positivos, duas são as situações que, segundo a lei, a Administração tem de demonstrar.

19. Primeiro, deve trazer para os autos justificativa fundada e discorrer sobre todos os aspectos que estão a motivar o aditivo. Trata-se, aqui, do cumprimento de regras básicas no conduzir administrativo, que exige do gestor a fundamentação prévia dos atos a serem praticados. No ponto, chama-se a atenção para o fato de que não é qualquer justificativa que pode legitimar o aditivo, mas sim, como diz e exige a lei, uma justificativa devida. Deve haver, pois, uma motivação robusta e suficientemente adequada para conferir legitimidade ao aditivo.

20. Acerca da adequada motivação dos atos administrativos, importante destacar o disposto Art. 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, bem como o Art. 2º do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamenta a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, cujá observância fica recomendada.

21. Segundo, deve também demonstrar que o aditivo está fundado ou em modificação das especificações do projeto - modificações essas sempre editadas com a finalidade de melhor adequar tecnicamente o projeto aos seus objetivos -, e/ou em modificação do valor do contrato para fazer frente a acréscimos ou a diminuições quantitativas do contrato.

22. Como se observa, esse aspecto dos requisitos positivos desdobra-se em duas situações alternativas, mas às vezes concomitante: uma que envolve alterações quantitativas no contrato, as quais a lei denomina de modificações do projeto ou de suas especificações para melhor atender a sua finalidade (inciso I, alínea "b", do artigo 124 da Lei 14.133/21), e outra que envolve alterações quantitativas no contrato (inciso I, alínea "b", do artigo 124 da Lei 14.133/21).

2.3 Alterações quantitativas

23. Em relação às alterações quantitativas (hipótese contida no art. 124, inciso I, alínea "b", da Lei 14.133/21, há de se compreender que as situações motivadoras dos acréscimos ou das supressões do objeto também devem estar atreladas a fatos surgidos posteriormente à licitação e contratação do objeto. Cuida-se, pois, também aqui, de

situações supervenientes, não conhecidas ou impossíveis de ser conhecidas no momento da confecção do projeto básico ou termo de referência.

24. Isso porque o art. 124 da Lei n.º 14.133/21, que permite as alterações do contrato é ponto sensível do sistema de licitações e contratos. Trata-se de uma prerrogativa da Administração que deve, no entanto, guardar requisitos rigorosos e específicos, porquanto seu uso indevido pode importar violação aos princípios fundamentais que regem o sistema, especialmente o da obrigatoriedade da licitação, da isonomia entre os licitantes, do caráter competitivo do certame e o da vinculação ao instrumento convocatório.

25. Assim, é indispensável que os eventos ensejadores da alteração sejam conhecidos após a contratação.

26. Vale lembrar que o mau planejamento não pode se constituir em justificativa para abreviamento de prazos e procedimentos visando sanar os problemas dele decorrentes.

27. Não é demais repisar: a Administração deve sempre, mediante adoção de práticas de boa governança e utilizando-se das balizas contidas na Instrução Normativa SEGES/ME n.º 05/2017, cuidar para aprimorar os estudos preliminares, com intercâmbio de conhecimento entre os diversos setores, visando adotar medidas mitigadoras dos riscos, evitando insegurança, urgências ou mesmo prejuízos decorrentes do mau planejamento.

28. No caso em apreço, por meio do documento de fls. 250/259, a Administração justificou a necessidade de realização de alterações quantitativas ao contrato administrativo, declarando as alterações não ensejam transfiguração do objeto e que as circunstâncias que motivam a celebração do presente termo aditivo decorrem de causas supervenientes à contratação, nos termos em que especifica.

29. As alterações quantitativas devem observar as mesmas condições contratuais, a exemplo dos preços e percentual de desconto previstos na proposta.

30. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento e planilhas de custos que fundamentam o termo aditivo, o documento não será examinado por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

31. Dando sequência, é preciso rememorar que o Art. 125, da Lei n.º 14.133/21, somente permite ampliação do objeto contratual se o respectivo valor não ultrapassar 25% do preço inicial atualizado do contrato, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, os acréscimos não poderão ultrapassar o limite de 50% (cinquenta por cento).

32. No que respeita às supressões unilaterais, igualmente o limite de 25% se impõe. Todavia, para as supressões consensuais, resultantes de acordo entre as partes, a legislação não impôs limites expresso.

33. Dessa forma, cabe dizer que as supressões quantitativas que não importarem em alteração superior a 25% do valor inicial do contrato poderão ser feitas unilateralmente pela Administração e o contratado está obrigado a suportá-las. No entanto, quando necessária uma supressão que extrapole o limite legal, a Lei de Licitações prevê a necessidade de aceitação por parte do contratado, devendo a alteração ser consensual.

34. Os acréscimos e supressões 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, sem possibilidade de compensação.

35. Calha ressaltar, outrossim, a possibilidade de restabelecimento parcial ou total de quantitativo anteriormente suprimido, sem prejuízo de novos aditamentos para acréscimos ou supressões, observados os limites legais para alterações do objeto em relação ao valor inicial e atualizado do contrato, desde que: a) observadas as mesmas condições e preços iniciais pactuados; b) não haja fraude ao certame ou à contratação direta, jogo de planilha, nem descaracterização do objeto.

36. A esse respeito desses temas, cabe destacar a Orientação Normativa n.º 50 da AGU.

37. Segundo o documento de fls.250/259, a supressão corresponde a 20,64%, do valor inicial atualizado do contrato, portanto dentro do limite estabelecido no Art. 125, da Lei nº 14.133/21 e da previsão constante da Cláusula décima quinta do Contrato (Fls. 228/241).

38. As alterações quantitativas devem observar, outrossim, as mesmas condições contratuais, a exemplo do percentual de desconto previsto na proposta (arts. 125 e 127, da Lei nº 14.133/21).

39. A fixação de preços unitários não previstos na proposta é possível mediante acordo entre as partes, respeitados os preços de mercado e limites legais para a alteração contratual (arts. 125 e 127 da Lei nº 14.133/21). Nesses casos, os valores devem estar em conformidade com os preços praticados no mercado e observar o desconto inicial.

2.4 Atualização do Projeto Básico/Termo de Referência

40. Além da necessidade de formalização das justificativas que subsidiam a alteração contratual por meio da elaboração de estudos técnicos e planilhas, para operacionalizar a alteração pretendida deverá a Administração providenciar a alteração do projeto básico/termo de referência, o qual deverá ser aprovado pela autoridade competente (Acórdão TCU nº 740/2004-Plenário).

41. Nesse sentido, fica recomendado seja providenciada a atualização do projeto básico/termo de referência, bem como sejam ratificadas as cláusulas originárias não alteradas, o qual deverá ser submetido à autoridade competente para respectiva aprovação.

42. Registre-se que a responsabilidade pela elaboração do projeto é de profissional ou empresa legalmente habilitadas pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) local ou pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) local. O autor ou autores deverão assinar todas as peças que compõem os projetos específicos, indicando o número da inscrição de registro das Anotações de Responsabilidade Técnicas no CREA ou dos Registro de Responsabilidade Técnicas no CAU, nos termos da Lei nº 6.496/1977 e da Lei nº 12.378/2010.

43. No caso presente, não foi providenciada a juntada do projeto básico/termo de referência devidamente alterado, o que deve ser providenciado.

2.5 Ausência de assinatura do contrato

44. Em respeito ao comando legal inscrito no parágrafo único do art. 94 da Lei n.º 14.133/21, a Administração deverá providenciar a divulgação do termo aditivo no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

45. Cabe, entretanto, chamar atenção para a aparente ausência de assinatura do Contrato 023/2023, razão pela qual fica recomendada seja certificado nos autos se foi ou não providenciada. Em caso negativo, deverá a Administração providenciar a respectiva assinatura, bem como adotar as providências para a apuração de responsabilidade do servidor responsável em procedimento próprio.

2.6 DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

46. No presente caso, se mostra desnecessária a previsão de recursos orçamentários, uma vez que alteração contratual não enseja aumento de despesas.

2.7 MINUTA DO TERMO ADITIVO

47. Constata-se que foi adotada a minuta padronizada da AGU disponibilizada no link: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/termos-aditivos> versão atualizada em Abril/2021.

48. Sobre o tema, importante salientar o Enunciado do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal:

140. LICITAÇÕES. Cabe ao gestor a responsabilidade de aferir a conformidade entre a contratação que pretende realizar e a minuta-padrão previamente examinada e aprovada pelo respectivo órgão de consultoria, devendo solicitar a manifestação do respectivo órgão de execução da PGF, em caso de dúvida sobre a perfeita identidade, considerando as peculiaridades de cada caso concreto.

Fonte: Parecer n. 00005/2014/CPLC/PGF/AGU (NUP: 00407.000072/2020-36).

49. As alterações introduzidas se deram quanto ao preenchimento dos campos abertos e estão em conformidade com a legislação de regência, não havendo maiores considerações a serem tecidas.

50. Nesse contexto o documento fica aprovado, desde que cumpridas todas as recomendações e orientações feitas neste Parecer.

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

51. 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. 89, §1º, da Lei nº 14.133/21 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/DEPCONSU/PGF/AGU.

3. CONCLUSÃO

52. Ante o exposto, ressalvadas as questões técnico-administrativas e as aquelas ditas por motivos de conveniência e oportunidade, que extrapolam as atribuições jurídico-consultivas, esta Procuradoria Federal opina, sob o aspecto jurídico, pela aprovação da minuta do Termo Aditivo, estando o feito, pois, apto a prosseguir em seus ulteriores atos, termos e trâmites **desde que sejam observadas as cautelas e atendidas as recomendações assinaladas.**

53. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do Parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada conforme previsão do art. 50, inciso VII, da Lei n. 9.784/1999, será possível dar-se prosseguimento ao feito, nos seus demais atos, termos e trâmites sem nova manifestação desta Procuradoria Federal.

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

55. Não há, ademais, determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela Procuradoria. 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*".

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

Juiz de Fora, 01 de setembro de 2023.

EDUARDO FERREIRA PEREIRA
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223000800202314 e da chave de acesso d6f31197



Documento assinado eletronicamente por EDUARDO FERREIRA PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1268184447 e chave de acesso d6f31197 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO FERREIRA PEREIRA. Data e Hora: 07-09-2023 18:23. Número de Série: 31936107985092529654274089492. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
