



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
SUDESTE DE MINAS
GABINETE

PARECER n. 00084/2023/GAB/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/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:

I. REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO-RDC.

II. CONTRATO ADMINISTRATIVO. TERMO ADITIVO. ALTERAÇÃO CONTRATUAL QUALITATIVA/QUANTITATIVA/PRORROGAÇÃO. CONTRATO DE OBRA. FUNDAMENTO LEGAL: ART. 65, I, "A" E "B" CUMULADA OU COM PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA E DO PRAZO DE EXECUÇÃO, NOS TERMOS DO ART. 57, §1º, INC. I, II, III, IV, V, VI, ART. 58, INC. I, E ART. 79, §5º DA LEI Nº 8.666.

III. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. APROVAÇÃO.

1. RELATÓRIO

1. Cuida-se da análise da regularidade jurídica do terceiro termo aditivo ao contrato de obra de engenharia, mediante o regime de execução de 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\$ 2.826.447,28 (dois milhões, oitocentos e vinte e seis mil, quatrocentos e quarenta e sete reais e vinte e oito centavos) para R\$2.849.294,34 (dois milhões, oitocentos e quarenta e nove mil, duzentos e noventa e quatro reais e trinta e quatro centavos). O aditivo também tem por objeto a prorrogação do prazo de vigência contratual, cumulado com a prorrogação do prazo de execução, nos termos do art. 57, §1º, inc. I, da Lei nº 8.666/93, passando o prazo final de vigência do contrato de 22/01/2024 para 22/05/2024.

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

- o Edital e anexos (doc. SIPAC 64);
- o Contrato, com vigência de 22/08/2022 a 22/08/2023, no valor anual/total de R\$ 2.679.413,63 (doc. SIPAC 112);
- o Primeiro termo aditivo, com acréscimo de R\$ 104.478,42, e prorrogação, com vigência de 22/08/2023 a 22/11/2023. Valor Total Atualizado do Contrato: R\$ 2.783.892,05 (doc. SIPAC 147);
- o Segundo termo aditivo, com acréscimo de R\$ 43.681,04, e prorrogação, com vigência de 22/11/2023 a 22/01/2024. Valor Total Atualizado do Contrato: R\$ 2.826.477,28 (doc. SIPAC 170)
- o Solicitação da alteração e de prorrogação (doc. SIPAC 176);
- o Justificativa para a necessidade da alteração proposta e para necessidade de prorrogação, acompanhada da referida hipótese legal (doc. SIPAC 174);
- o A descrição detalhada da proposta de alteração, com a planilha de custos e formação de preços devidamente adequada, e da proposta de prorrogação, contendo cronograma físico-financeiro ajustada (doc. SIPAC 174);
- o A ciência da contratada, por escrito, em relação às alterações e prazos propostos (doc. SIPAC 174);
- o Projeto básico ajustado com a alteração pretendida (doc. SIPAC 175);

- Aprovação do projeto básico ajustado (doc. SIPAC 185);
- Declaração de disponibilidade e adequação orçamentária (doc. SIPAC 181);
- Aprovação das alterações (doc. SIPAC 185);
- Minuta de termo aditivo (doc. SIPAC 179); e
- Lista de verificação (doc. SIPAC 182)

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. 38, parágrafo único, da [Lei nº 8.666, de 23 de junho de 1993](#). 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 do RDC são regulados pelos arts. 39 a 44, da [Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011](#) regulamentada pelo [Decreto n.º 7.581, de 11 de outubro de 2011](#). Assim, diferentemente do que estabelece para o processo licitatório, a Lei nº 12.462, de 2011, determina, em seu art. 39, a aplicação das normas da Lei nº 8.666, de 1993, aos contratos administrativos, o que é repetido pelo Art. 63 do Decreto nº 7.581, de 2011. Tal incidência é afastada apenas nos pontos em que a Lei do RDC dispõe de forma específica

9. Como a citada lei do RDC não trata de alterações contratuais especificamente, tem-se que as alterações qualitativas e quantitativas do contrato administrativo são legalmente admissíveis nas hipóteses e limites estabelecidos no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993, 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 a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.
12. Nos termos do que dispõe o Art. 65, § 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.
13. Conforme se extrai do Art. 65, §2º, nenhum acréscimo - unilateral ou consensual - poderá exceder os limites acima informados. Nos termos do Art. 65, §2º, II, as supressões, por outro lado, desde que resultantes de acordo entre as partes, podem superar os limites indicados.
14. O objeto da licitação de obras e serviços de engenharia é definido por intermédio dos projetos básico e executivo.
15. 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
16. 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.
17. 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.
18. 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.
19. Em relação aos requisitos positivos, duas são as situações que, segundo a lei, a Administração tem de demonstrar.
20. 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.

21. 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, cuja observância fica recomendada.

22. 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.

23. Como se observa, esse aspecto dos requisitos positivos desdobra-se em duas situações alternativas, mas às vezes concomitante: uma que envolve alterações qualitativas no contrato, as quais a lei denomina de modificações do projeto ou de suas especificações para melhor atender a sua finalidade (inciso I, alínea "a", do artigo 65 da Lei 8.666, de 1993), e outra que envolve alterações quantitativas no contrato (inciso I, alínea "b", do artigo 65 da Lei 8.666, de 1993).

2.3 Alterações qualitativas

24. Sobre as alterações qualitativas (hipótese contida no art. 65, inciso I, alínea "a", da Lei 8.666, de 1993 - LLC), importa salientar que a alteração das especificações do projeto, motivadora do aditivo, deve estar ligada, de regra, a situações surgidas posteriormente à licitação e contratação do objeto.

25. A hipótese da alínea "a" do inc. I do art. 65 da LLC, compreende as situações em que se constata supervenientemente a inadequação da concepção original, em que se fundara a contratação. Tal pode verificar-se em vista de eventos supervenientes. Também se admite a incidência do dispositivo para respaldar modificações derivadas de situações preexistentes, mas desconhecidas por parte dos interessados.

26. Não se trata, pois, de algo que já se sabia ou que era possível saber de antemão, antes da licitação e da contratação, visto que essas devem ser estudadas cautelosamente na fase do planejamento da contratação. Cuida-se, pois, de situações supervenientes, não conhecidas ou impossíveis de ser conhecidas no momento da confecção do projeto básico ou termo de referência.

27. Isso porque o art. 65 da Lei n.º 8.666, de 1993, 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. Assim, é indispensável que os eventos ensejadores da alteração sejam conhecidos após a contratação.

28. Deve-se considerar, igualmente, os casos de inovação tecnológica que apresentem soluções de qualidade superior àquela considerada por ocasião da licitação.

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

30. 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.

31. Nesse cenário, a área deve apresentar relatório técnico que evidencie as modificações do projeto ou de especificações necessárias para o alcance da adequação técnica e a situação superveniente, não conhecida ou impossível de ser conhecida no momento da confecção do projeto básico ou termo de referência, que ocasionou a demanda pelo ajuste. Cuida-se, assim, de aspecto técnico, que escapa do campo de verificação do órgão de assessoria jurídica correspondente.

32. No âmbito da contratação de obras e serviços de engenharia, as inadequações técnicas podem resultar de erro no projeto da obra ou do serviço de engenharia.

33. A definição de projeto básico, na lei de licitações - art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 1993 -, indica que tal documento deve conter um conjunto de elementos necessários e suficientes, “com nível de precisão adequado”, para caracterizar a obra ou serviço, sem apresentar, todavia, limites concretos de tolerância para as imprecisões acaso configuradas, o que, em princípio, deixaria os responsáveis pelo acompanhamento do empreendimento sem referenciais objetivos para aferição e permissão de eventual alteração contratual decorrente de erro no documento técnico básico da obra ou serviço de engenharia.

34. No que concerne à alteração contratual derivada de erro no projeto da obra ou do serviço de engenharia, o Tribunal de Contas da União não entende que o mesmo seja imutável, mas apenas que as alterações de quantitativos sejam efetuadas a preços unitários de mercado. Este entendimento está mais que pacificado no âmbito daquela corte de contas (por exemplo, os Acórdãos nº 312/2003-Plenário, 424/2003-Plenário, 583/2003-Plenário e 1.844/2003-Plenário, Decisões nº 1.054/2001-Plenário, 1.092/2001-Plenário, 1.093/2001-Plenário e 1.453/2002-Plenário).

35. Quanto à possibilidade de alteração do projeto executivo para se adaptar à realidade do local em que será executada a obra, levando-se em conta a economicidade propiciada pela alteração do projeto executivo, o Tribunal de Contas da União entende pela possibilidade de tal modificação desde que seja respeitada a vantajosidade e o interesse público em tal modificação (Acórdão 756/2004 – Plenário-TCU).

36. Registro que os limites de alteração em decorrência de erro de projeto são limitados a 10% nos termos do Art. 42, §4º, III do Decreto 7.581 na empreitada por preço global ou empreitada integral, computando o referido percentual para os demais aditivos que eventualmente se fizerem necessários no limite de 25% estabelecido pelo art. 65, §1º, da Lei nº 8.666, de 1993.

37. Portanto, 10% é o referencial-limite aceitável para variações em virtude de possíveis imprecisões de projeto, no caso presente, do projeto básico. Valores superiores a esse limite caracterizam, na maioria das situações, falhas na elaboração do projeto que devem ser apuradas.

38. Ressalta-se que, além do percentual limite admitido para alterações advindas por erro no projeto básico, existem também limites fáticos que precisam ser observados para legitimidade da alteração contratual por erros no projeto básico.

39. Sabe-se que, no regime de empreitada por preço global, muito se discute acerca da possibilidade de alterar os contratos quando há omissões ou erros nos projetos e orçamentos respectivos, ou se tal situação, diferente disso, transfere para o particular a obrigação de custear as omissões ou erros, vez que apresentou uma proposta tendo em vista a realização do empreendimento como um todo e teve prévio conhecimento do projeto básico.

40. Dentro dessa realidade, o Tribunal de Contas da União analisou a questão dos aditamentos realizados nas obras contratadas sob o regime de empreitada por preço global ([Acórdão nº 1977/2013-Plenário do TCU](#)). Basicamente, a tônica discutida naquele aresto buscava saber em que casos é possível aditar o contrato para o fim de corrigir subestimativas ou superestimativas de itens equivocadamente previstos nos projetos.

41. Segundo as diretrizes fixadas no referido julgado, se o equívoco refere-se a itens relevantes, de difícil percepção pelos particulares, que os inviabiliza de impugnar o edital da licitação, então deverá haver o aditamento para o fim de considerar o erro e, assim, evitar o enriquecimento ilícito da Administração por meio da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da contratação, observando-se, em todo o caso, os limites estabelecidos pelo art. 42, § 4º, III do Decreto nº 7.581, de 2011 qual seja, 10% (dez por cento) do valor total da contratação. Frisou-se, ainda, a necessidade de o gestor certificar:

- 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;*
- 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;

- *se, nas superestimativas relevantes, a redundarem 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 8.666, de 1993;*
- *se, 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.*

42. Ato contínuo, para as futuras contratações, foi recomendado, no Acórdão nº 1977/2013 - Plenário do TCU, que a Administração, nos editais para contratação de obras e serviços de engenharia, sob o regime de empreitada por preço global, incluísse *cláusula a estabelecer, de forma objetiva, o que será objeto de aditamentos durante a execução da avença, bem como a definição do que venha a ser 'subestimativas ou superestimativas relevantes', ... , como, por exemplo, o estabelecimento de percentuais de tolerância quantitativa admitida em cada item do orçamento que torne descabida a celebração de aditivo, como, ainda, a necessidade de que a imprecisão se refira a serviço materialmente relevante do empreendimento”.*

43. Essa mesma noção pode ser importada para o caso em que se avalia a possibilidade de aditar o contrato para o fim de nele inserir itens desconsiderados nos projetos inicialmente elaborados (ainda que decorrentes de erros na elaboração dos projetos por terceiro).

44. Assim, se os erros ou omissões nos orçamentos são relevantes, não facilmente percebido pelo chamado homem médio, escapando, portanto, dos riscos "ordinários" típicos de uma empreitada por preço global, então tudo indica a possibilidade de aditar o contrato para o fim de inseri-los e, conseqüentemente, sanear as falhas e evitar o enriquecimento ilícito da Administração.

45. Destarte, para as alterações contratuais motivadas por falhas ou omissões do projeto, em especial para os regimes de empreitada por preço global e integral, é necessário atentar para o limite tolerável de variação, ou seja, que o percentual de aumento se situe dentro do limite de 10% (erro projeto) e 25% (total, incluindo outras causas), para embasar e legitimar as alterações qualitativas demandadas, bem como é necessário que conste nos autos os seguintes elementos/informações:

- a) a indicação, detalhada, de quais foram os erros de projeto encontrados;
- b) a justificativa, realizada por profissional técnico qualificado, dos motivos pelos quais não foi possível prever, antecipadamente, o projeto da maneira correta;
- c) o erro era de difícil percepção pelos particulares para impugnação do edital;
- d) de que forma o erro impactaria negativamente na execução da obra;
- e) o percentual de aumento em comparação ao valor inicial atualizado do contrato;

46. Frisa-se que, mesmo que da alteração qualitativa não decorra alteração de valor, ela provoca alterações no plano de trabalho ou termo de referência e na planilha orçamentária, podendo refletir ainda em alterações nos prazos de execução e vigência. Todas essas modificações precisam ser expressamente contempladas pelo termo aditivo.

47. Ademais, a alteração qualitativa unilateral, baseada no art.65, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 8.666, de 1993, deve observar os direitos do contratado, inclusive quanto à manutenção do equilíbrio contratual – art. 58, inciso I e §2º, da Lei nº 8.666, de 1993 -, devendo, portanto, ser certificada a viabilidade técnica e econômica do ajuste.

48. Resumidamente, sempre importante lembrar que as alterações qualitativas:

- a) devem ter fundamento em situações de fato não previstas no momento da licitação/contratação pela Administração, ou que não eram de seu conhecimento, o que deverá ser cabalmente comprovado nos autos;

b) nos termos da [Decisão nº 215/99, do Plenário](#) do Tribunal de Contas da União, não poderão afetar a funcionalidade básica do objeto contratado, mantendo-se intacta também a sua identidade. Isso porque as alterações contratuais têm como referência a intangibilidade da natureza do objeto, encontrando seu limite na própria essência deste;

c) deve ser precedida de análise expressa sobre as condições do contratado em executá-la, especialmente sob o aspecto técnico e econômico-financeiro;

d) devem ser motivadas de modo consistente, pautando-se em pareceres técnicos que discriminem todos os fatores que ensejam o aditivo;

e) no caso da empreitada por preço global e da empreitada integral, a alteração decorrente de erro de projeto não poderá ultrapassar 10% (dez por cento) do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite previsto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993;

f) devem ainda ser atestadas se as omissões que repercutem na planilha orçamentária são relevantes e estão fora dos riscos ordinários típicos de uma empreitada por preço global, que deveriam ser assumidos pela empresa contratada, bem como certificadas as demais ressalvas pontuadas, extraídas do Acórdão nº 1977/2013 - Plenário do TCU.

49. No caso em apreço, por meio do documento de ordem 174 do SIPAC, com fulcro em parecer técnico, a Administração justificou a necessidade de realização de alterações qualitativas ao contrato administrativo, declarando que as alterações não ensejam transfiguração do objeto, que as circunstâncias que motivam a celebração do presente termo aditivo decorrem de causas supervenientes à contratação, nos termos em que especifica, que a contratada manterá as condições técnicas e econômico-financeiras para executar o contrato e que a alteração decorrente de erro do projeto não ultrapassa 10% (dez por cento) do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite previsto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993, e que as omissões são relevantes e estão fora dos riscos ordinários típicos de uma empreitada por preço global que deveriam ser assumidos pela empresa Contratada sendo ainda certificado o atendimento das demais ressalvas pontuadas nesse Opinativo, extraídas do Acórdão nº 1977/2013 - Plenário do TCU.

50. As alterações qualitativas devem observar, outrossim, as mesmas condições contratuais, a exemplo do percentual de desconto previsto na proposta (art. 65, §1º e §3º da Lei nº 8.666, de 1993).

51. 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 (art. 65, §1º e §3º da Lei nº 8.666, de 1993). Nesses casos, os valores devem estar em conformidade com os preços praticados no mercado e observar o desconto inicial.

52. No ponto, considerando as peculiaridades dos contratos de obra de engenharia, registra-se que a abordagem sobre a certificação do preço de mercado será feita em tópico específico desse Parecer.

53. É preciso rememorar que o Art. 65, §1º, da Lei n.º 8.666, de 1993, somente permite ampliação do objeto contratual se o respectivo valor não ultrapassar 25% do preço inicial atualizado do contrato.

54. 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 como se percebe da leitura do inciso II do §2º.

55. Dessa forma, cabe dizer que as supressões qualitativas 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.

56. Cumpre registrar que a alteração contratual deve levar em conta o valor original do contrato, de forma isolada, e orientação sobre a forma de aplicação do limite de 25% para alterações contratuais previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666, de 1993 conforme a [Orientação Normativa n. 50](#).

57. Desse modo, o limite legal de 25% para acréscimos ou supressões deve ser considerado de forma isolada. A orientação veda a compensação de acréscimos e supressões entre itens distintos, não se admitindo, ainda, que a supressão de quantitativos de um ou mais itens seja compensada por acréscimos de itens diferentes ou pela inclusão de novos itens.

58. Trata-se de uma maneira de restringir a possibilidade de incluir no contrato parcela de obra que vai muito além do limite de 25% do valor original do contrato à custa da supressão, se não ardilosa, ao menos injustificada de quantitativos que foram devidamente licitados e que são sacrificados com o único objetivo de dar lugar à inclusão de outros serviços não licitados.

59. A redação da Orientação Normativa N° 50 deixa claro que, a vedação entre acréscimos e supressões nos aditivos contratuais se refere a itens distintos do objeto, ou seja, no âmbito do mesmo item não há óbice jurídico para que seja restabelecido o valor contratual antes reduzido, bem como que para sejam posteriormente realizados novos acréscimos ou supressões, desde que não haja jogo de planilha nem tampouco burla à licitação ou descaracterização do objeto.

60. Considerando as justificativas apresentadas, não há óbices à alteração proposta pela Administração, com fundamentação legal no art. 65, I, a, da Lei n° 8666, de 1993.

61. Segundo o documento de ordem 174 do SIPAC, o acréscimo corresponde a 1,22% e a supressão corresponde a 0,37%, do valor inicial atualizado do contrato, o qual somado às alterações decorrentes do 1º e 2º Termos Aditivos não ultrapassam o limite estabelecido no Art. 65, §1º, da Lei n° 8.666, de 1993 e da previsão constante da Cláusula 14ª do Contrato (doc. SIPAC 112).

2.4 Alterações quantitativas

62. Em relação às alterações quantitativas (hipótese contida no art. 65, inciso I, alínea "b", da Lei 8.666, de 1993, 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.

63. Isso porque o art. 65 da Lei n.º 8.666, de 1993, 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.

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

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

66. 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.

67. No caso em apreço, por meio do documento de ordem 174 do SIPAC, 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.

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

69. 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.

70. Dando sequência, é preciso rememorar que o Art. 65, §1º, da Lei n.º 8.666, de 1993, somente permite ampliação do objeto contratual se o respectivo valor não ultrapassar 25% do preço inicial atualizado do contrato.

71. 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 como se percebe da leitura do inciso II do §2º.

72. 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.

73. 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.

74. 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.

75. A esse respeito desses temas, cabe destacar a [Orientação Normativa n.º 50 da AGU](#).

76. Segundo o documento de ordem 174 do SIPAC, o acréscimo corresponde a 1,22% e a supressão corresponde a 0,37%, do valor inicial atualizado do contrato, o qual somado às alterações decorrentes do 1º e 2º Termos Aditivos não ultrapassam o limite estabelecido no Art. 65, §1º, da Lei n.º 8.666, de 1993 e da previsão constante da Cláusula 14ª do Contrato (doc. SIPAC 112).

77. As alterações quantitativas devem observar, outrossim, as mesmas condições contratuais, a exemplo do percentual de desconto previsto na proposta (art. 65, §1º e §3º da Lei n.º 8.666, de 1993).

78. 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 (art. 65, §1º e §3º da Lei n.º 8.666, de 1993). Nesses casos, os valores devem estar em conformidade com os preços praticados no mercado e observar o desconto inicial.

79. No ponto, considerando as peculiaridades dos contratos de obra ou serviço de engenharia, registra-se que a abordagem sobre a certificação do preço de mercado será feita em tópico específico desse Parecer.

2.5 DA NECESSIDADE DE ANALISAR A ECONOMICIDADE DA ALTERAÇÃO CONTRATUAL – O JOGO DE PLANILHA

80. Uma boa forma de defender a economicidade é com a análise criteriosa dos preços unitários contratados, pois, no momento em que há variações na execução do contrato que modificam a situação inicialmente avençada, essas variações podem distorcer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato inicial e o que era uma boa proposta inicial pode se tornar um péssimo contrato ([Acórdão nº 1579/2006 - TCU – Plenário](#)).

81. Não se pode olvidar do alerta feito pelo TCU por diversas vezes no sentido da modificação dos valores cobrados pela contratada no curso da execução do contrato, tal como no [Acórdão nº 1755/2004](#) – Plenário: “A modificação das condições iniciais do contrato por meio de termos aditivos pode representar prejuízo para a Administração, uma vez que retira da proposta da empresa contratada a vantagem comparativa que, à época da licitação, garantiu-lhe a primeira colocação do certame”.

82. Tal alerta se dá devido à possibilidade de “jogo de planilha”, que ocorre quando uma proposta orçamentária contém itens com valores acima e abaixo do preço de mercado simultaneamente, que no somatório da planilha se compensam, totalizando um valor global abaixo do valor de mercado, atendendo momentaneamente ao interesse público. Porém, essa proposta pode se tornar onerosa para o contratante caso ocorram modificações contratuais de quantitativo que aumentem os itens supervalorizados e diminuam os itens subvalorizados, fazendo com que os itens com sobrepreço prevaleçam em relação à totalidade da proposta, desequilibrando as suas condições originais, fazendo com que o valor global do contrato passe a ficar com valor global acima do de mercado concorrencial, perdendo-se a vantagem ofertada originalmente (cf CAMPITELI, Marcus Vinicius (2006). Medidas para Evitar o Superfaturamento Decorrente dos “Jogos de Planilha” em Obras Públicas. Dissertação de Mestrado em Estruturas e Construção Civil (2006), E.DM – 009A/06, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 109 p.).

83. Nesse cenário, percebe-se a importância da elaboração do orçamento detalhado com adequada técnica de definição dos quantitativos e dos valores unitários, baseados em pesquisa de preço eficiente, para amparar os critérios de aceitabilidade dos preços, global e unitários, apresentados durante o certame licitatório e, desse modo, afastar o risco do “jogo de planilha”.

84. Por outro lado, se há a supressão em quantitativos de um ou mais itens e, depois, há o restabelecimento total ou parcial dos quantitativos suprimidos nos mesmos itens, não há que se falar sequer em compensação. **Não se compensa algo consigo mesmo.** É evidente que esse restabelecimento deve ocorrer nas mesmas condições iniciais, inclusive valores. Sendo assim, após o restabelecimento de quantitativo de item anteriormente suprimido, não se vê óbice, na jurisprudência do TCU, a que se faça outros acréscimos, qualitativos ou quantitativos, até o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666, de 1993. Primeiro, porque não houve compensação, já que não se trata de itens diferentes. Segundo, porque essa situação não favoreceria o jogo de planilha e/ou a descaracterização do objeto licitado, que são as práticas cujo risco de ocorrência a jurisprudência do TCU pretende mitigar ([Acórdão 66/2021-Plenário-TCU](#)).

85. No âmbito do RDC o legislador foi atento à possibilidade da ocorrência do jogo de planilha, estabelecendo no art. 42, §7º do decreto 7581/11 que *“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.”*

86. A variação de valores contratuais deve ser devidamente justificada e analisada, já que um aumento significativo em um item da planilha de custos que fora inicialmente orçado em valor quase inexpressivo gera dúvidas quanto à juridicidade da proposta, tendo o TCU se manifestado reiteradas vezes contra a ocorrência de “jogo de planilha” sob pena de descumprir a Lei 8.666, de 1993, art. 3º, caput, e art. 96, inciso V, como nos Acórdãos do TCU n.219/2004-P, 388/2004-P, 580/2002-2ªC e 515/2003-P e nas Decisões 1090/2001-P, 111/2002-P, 111/2002-P e 1028/2001-P.

87. *In casu*, a área, mediante documento, ordem 174 do SIPAC, apresenta justificativas sobre o aumento de quantitativo demandado e atendimento dos requisitos e limites legais incidentes, atestando não haver “jogo de planilha”, sendo informado que o valor unitário aplicado corresponde ao originalmente ajustado e ao valor de mercado.

2.6 Da justificativa de preços nas licitações de obras e serviços de engenharia - Decreto 7.581, de 2011

88. Deve a administração justificar os preços, pesquisar no mercado em contratações semelhantes com terceiros ou com entes públicos ou até mesmo com o próprio fornecedor, em outros contratos da mesma espécie. Em caso de impossibilidade, tal situação deve ser registrada nos autos, e acompanhada, se possível, com a respectiva documentação comprobatória.

89. No que se refere à produção da planilha orçamentária, é importante que a Administração se pautar conforme expressa determinação do Decreto nº 7.581, de 2011, não relegando toda a responsabilidade pela definição dos insumos necessários para o serviço de engenharia e o seu quantitativo (material, mão de obra e equipamentos) apenas para os projetistas, mas certificando-se de que os elementos constantes dos projetos e planilhas orçamentárias por eles elaboradas estão de acordo com as determinações normativas.

90. Com relação à composição dos custos das obras e ao preço total estimado para cada despesa, a lei exige que seus elementos estejam muito bem evidenciados na planilha orçamentária prevista no artigo 7º, § 2º, II, Lei 8.666, de

1993, incluindo os valores unitários de todos os insumos, imprescindível para orientar o Gestor em caso de acréscimos futuros.

91. Ressalta-se nas contratações de obra e serviços de engenharia licitadas pela sistemática do RDC, a pesquisa de preço recebe disciplina específica do Decreto nº 7.581, de 2011, não se aplicando, por conseguinte, os comandos da [Instrução Normativa SG/ME nº 73](#), de 5 de agosto de 2020, nem do Decreto 7.983, de 2013.

92. Sobre o tema impende destacar o Enunciado da Procuradoria Geral Federal:

262 LICITAÇÕES. Nos casos de obras e serviços de engenharia, a pesquisa de preço para a formação do orçamento de referência deve ser realizada de acordo com o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, salvo no tocante ao Regime Diferenciado de Contratação, regido pela Lei n. 12.462/2011, no qual a elaboração do orçamento de referência e o custo global das obras e serviços de engenharia obedecerão às normas específicas estabelecidas no Decreto n. 7.581, de 2011 (art. 18, do Decreto n. 7.983/2013).

Fonte: Parecer nº 00004/2018/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, revisão do Parecer n.º 00012/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 00407.000072/2020-36).

93. Ainda que o Decreto 7.581, de 2011 não seja tão descritivo quanto o Decreto 7.983/2013 em relação ao orçamento de referência, há como extrair algumas premissas básicas sobre a elaboração do orçamento de referência no RDC.

94. Uma dessas premissas é de que o preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI e encargos sociais com parcelas devidamente decompostas, na medida em que o art.8º, § 2º, II do Decreto 7.581, de 2011 exige que o licitante apresente composição analítica do percentual do BDI e dos encargos sociais, discriminando todas as parcelas que o compõe, exceto para contratação integrada.

95. No ponto, insta citar a [Súmula TCU nº 258](#), no sentido de ser obrigatório o detalhamento dos encargos sociais e do BDI no orçamento de referência da licitação.

96. Nos termos da [Súmula TCU nº 259](#) e da [Orientação Normativa AGU nº 5/2009](#), deverão constar, no edital de licitação de obras e serviços de engenharia, os critérios de aceitabilidade de preços – unitários e global. Em sentido unânime com os comandos mencionados, o art.42 do Decreto 7.581, de 2011 dispõe que a economicidade da proposta será aferida com base nos custos globais e unitários.

97. Assim, a decomposição dos custos unitários é passo essencial para a previsão dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global a serem aplicados no julgamento das propostas – medida obrigatória para as obras e serviços de engenharia, conforme Orientação Normativa AGU nº 5/2009 e Súmula TCU nº 259.

98. No caso, no documento, de ordem 174 do SIPAC, a área indica que houve a decomposição de todos os custos unitários que integram a contratação, o que é essencial para o atendimento da exigência de definição dos critérios de aceitabilidade de preços – unitários e global-, a serem aplicados no julgamento das propostas e definição dos valores unitários da contratação.

99. Quanto à estimativa dos custos, a Lei 12.462, de 2011 determina que devem ser utilizados **primordialmente** os valores constantes no SICRO/SINAPI (art. 8º, §3º): *O custo global de obras e serviços de engenharia deverá ser obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), no caso de construção civil em geral, ou na tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro), no caso de obras e serviços rodoviários.*

100. Permite-se ainda, de forma também excepcional, que, no caso de inviabilidade da definição dos custos com base no SINAPI, a estimativa de custo global possa ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado (art. 8º, §4º).

101. No contexto das alterações contratuais - qualitativas e quantitativas - devem ser observadas as mesmas condições contratuais originais, a exemplo do percentual de desconto previsto na proposta, bem como os valores unitários definidos (art. 65, §1º e §3º da Lei nº 8.666/1993) .

102. 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 (art. 65, §1º e §3º da Lei nº 8.666/1993). Todavia, como elucidado, para a obra ou serviço de engenharia, os valores unitários devem, obrigatoriamente, constar da contratação, inclusive como critério de aceitabilidade das propostas, nos termos do art. 42 do Decreto nº 7.581, de 2011, da Súmula TCU nº 259 e da Orientação Normativa AGU nº 5/2009.

103. **Desse modo, as alterações contratuais que repercutam no valor contratado deverão seguir os preços unitários e os descontos inicialmente pactuados, sem prejuízo da certificação dos valores praticados no mercado.**

104. Incumbe ao gestor assegurar a vantajosidade da alteração contratual, sem a incidência de sobrepreço, que se verifica quando o preço contratado se situa em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado.

105. Todas as informações referentes às pesquisas e estimativas de custos dos acréscimos devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável por sua realização, providenciando uma análise fundamentada.

106. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos do termo aditivo deixará de ser examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

107. Conforme consta no despacho da área técnica, de ordem 174 do SIPAC, a definição do custo global de referência da contratação foi feita a partir das composições dos custos unitários extraídas do SINAPI (art. 8º, §3º da Lei 12.462, de 2011), indicando que os valores decorrentes das alterações contratuais promovidas estão em conformidade com os valores unitários ajustados e com o preço de mercado pertinente, não cabendo à Procuradoria realizar juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa, por ser matéria técnica.

2.7 Atualização do Projeto Básico

108. 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).

109. 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.

110. 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.

111. No caso presente, observa-se que o projeto básico, devidamente aprovado, foi juntado aos autos.

2.8 Atualização do Mapa de Riscos

112. Nos termos do que determina o Art. 26, §1º, IV, da [Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017](#), o mapa de riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação após eventos relevantes, durante a gestão do

contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização

113. Veja que a apresentação, atualização e juntada do Mapa de Riscos poderá ocorrer também durante a execução do contrato (e não apenas na fase de planejamento), na hipótese de ocorrência de algum evento relevante que cause a alteração do *status* fático da avença original e, conseqüentemente, do risco inicialmente previsto.

114. É justamente o caso dos autos, uma vez que as alterações contratuais, por essência, são eventos que alteram o ajuste inicial, com potencial de alteração dos respectivos riscos.

115. Logo, em atendimento à previsão acima, como pressuposto necessário à celebração do aditivo pretendido, deve ser juntado aos autos novo e atual Mapa de Riscos, devidamente preenchido, conforme modelo constante no Anexo IV da IN SEGES/MPDG n.º 05/2017.

116. Sobre o ponto observa-se que não foi juntado o mapa de riscos atualizado, o que deve providenciado.

2.9 PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA CONTRATUAL – OBRAS E SERVIÇOS NÃO CONTINUADOS DE ENGENHARIA

117. Havendo a alteração do contrato administrativo, incumbe à Administração avaliar a eventual necessidade de prorrogação do prazo de vigência, adequando-o às alterações promovidas.

118. Consigne-se, desde já, que há previsão nos parágrafos 2.3 a 2.6 da cláusula segunda do contrato a respeito da possibilidade de prorrogação dos prazos de conclusão da obra contratada, desde que haja incidência de uma das causas constantes do §1º do art. 57 da Lei 8.666, de 1993.

119. Vale destacar que, segundo consta da minuta apresentada para análise, a prorrogação de prazo induzirá aumento de custo, conforme consta da planilha de equalização.

120. A Lei 8.666, de 1993, admite a prorrogação de prazo de início e entrega do objeto quando for necessária a alteração do projeto inicial além de outras, conforme hipóteses elencadas nos incisos do §1º do art. 57 da referida norma.

121. *In casu*, verifica-se que as justificativas para a prorrogação do prazo de vigência, nos termos do art. 57, §1º, da Lei nº 8.666, de 1993, foram analisadas pelo setor competente (de ordem 174 do SIPAC), não cabendo à procuradoria, que é órgão de consulta jurídica, imiscuir-se em matéria alheia à sua seara.

122. Vale destacar que o prazo de execução não se confunde com o prazo de vigência do contrato. Esse corresponde ao prazo previsto para as partes cumprirem as prestações que lhes incumbem, enquanto aquele é o tempo determinado para que o contratado execute o seu objeto.

123. No caso de serviços contratados por escopo deverá haver previsão contratual dos dois prazos: tanto o de vigência quanto o de execução, pois não se admite contrato com prazo indeterminado e o interesse público exige que haja previsão de fim tanto para a execução do objeto quanto para que a Administração cumpra a sua prestação na avença.

124. O prazo de execução é o tempo que a contratada tem para executar o objeto, o qual deve, necessariamente, estar abrangido no prazo de vigência. Assim, não poderá ser previsto para a execução termo inicial anterior ao termo de início da vigência contratual, tampouco prazo superior ao prazo de vigência estabelecido no edital e no contrato.

125. É recomendável que o prazo de vigência englobe, além do prazo de execução, o tempo necessário para o cumprimento das demais obrigações contratuais, notadamente o recebimento do objeto e o pagamento pela Administração.

126. Sobre o tema, relevante destacar o Enunciado do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal:

266 LICITAÇÕES: Os prazos de vigência e de execução do contrato devem ser estipulados de forma clara e expressa e não podem ultrapassar o prazo de duração dos créditos orçamentários, não cabendo vinculação automática do prazo de vigência ao prazo de duração dos créditos orçamentários.

Fonte Parecer n. 00008/2018/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 00407.000072/2020-36)

127. Na presente hipótese, a prorrogação decorre de alteração do projeto ou suas especificações, pela Administração, nos limites permitidos pela lei, nos termos em que especificam os documentos de ordem 174 do SIPAC.

128. A manutenção da continuidade na relação contratual torna obrigatória a assinatura do termo aditivo dentro do prazo de vigência do contrato. Dito de outro modo, a existência do contrato depende da celebração do termo aditivo em data anterior ao termo final da vigência.

129. A respeito do tema, calha destacar o teor dos Enunciados 106, 107 e 108 do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal:

106. LICITAÇÕES. Expirado o prazo de vigência, consideram-se extintos todos os tipos de contratos administrativos, inclusive o contrato de escopo, não sendo possível a prorrogação ou rescisão.

Fonte: Parecer n.º 13/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU; Parecer n.º 00010/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 00407.000072/2020-36).

107. LICITAÇÕES. Expirado o prazo e pendente a conclusão do objeto almejado em contrato de escopo, deve-se providenciar nova contratação, a qual pode se dar por meio de licitação, dispensa ou inexigibilidade. Ainda que haja indício de desídia da Administração na expiração do prazo, é possível a contratação por dispensa com suporte no artigo 24, inciso IV, da lei n. 8.666/1993, desde que cumpridos os requisitos legais e recomendada a apuração de responsabilidade de quem deu causa à situação emergencial.

Fonte: Parecer n.º 13/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU; Parecer n.º 00010/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 00407.000072/2020-36).

108. LICITAÇÕES. A continuação de execução de contrato extinto por expiração de vigência incorre na hipótese de contrato verbal e atrai a incidência da obrigação do reconhecimento de indenizar prevista no art. 59 da Lei n. 8.666, de 1993 e consolidada na Orientação Normativa/AGU n. 04/2009 (Fonte: Parecer n.º 00013/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU; Parecer n. 00010/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU . NUP 00407.000072/2020-36 - Seq. 52 e 110)

130. Portanto, um contrato somente pode ser legalmente alterado se estiver vigente. No mesmo sentido, a [Orientação Normativa/AGU n.º 03](#), do Excelentíssimo Advogado-Geral da União, traça a diretriz a ser observada pelos órgãos jurídicos no que concerne ao prazo de vigência do Contrato, bem como dos seus Aditivos, visando à verificação da ocorrência, ou não, da solução de continuidade.

131. Sobre o ponto, merece ainda registro a recomendação da Corte de Contas segundo a qual “as prorrogações dos contratos só podem ocorrer se não houver interrupção do prazo, ainda que esta tenha ocorrido por um dia apenas.” **Licitações e Contratos: Orientações Básicas**. Tribunal de Contas da União. 4. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2010, p. 772. Esse é também o entendimento firmado nos acórdãos Acórdão n.º 211/2008, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, DOU de 22.02.2008 e Decisão TCU n.º 451/2000, Plenário, Rel. Min. Humberto Guimarães Souto, DOU de 13.06.2000.

132. Alerta-se, ainda, que o termo aditivo de prorrogação de vigência deve observar a contagem pelo sistema data a data, sob pena de não mais ser juridicamente possível a sua dilação por extinção do ajuste. Nesse sentido, o Enunciado do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal:

142. LICITAÇÕES. A contagem dos prazos contratuais em meses e anos deve se pautar pelo sistema data-a-data, conforme o §3º do artigo 132 do Código Civil.

Fonte: Parecer n.º 00006/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU; Parecer n. 345/PGF/RMP/2010 (NUP: 00407.000072/2020-36).

133. E no que concerne à assinatura eletrônica, vale destacar que o início da vigência contratual é contado da última assinatura aposta no contrato original, pois é quando se aperfeiçoa a manifestação de vontades. Por seu turno, a última assinatura aposta nos termos aditivos deve ser providenciada antes do encerramento da vigência, uma vez que com o encerramento do prazo o contrato está extinto, não sendo possível assinar o documento.

134. Desta feita, a Administração deverá certificar-se de que todos os aditivos precedentes foram adequadamente assinados antes da data de encerramento de suas respectivas vigências, de forma a dar integral cumprimento à ON AGU nº 03/2009.

135. Nesse sentido, o contrato sob análise foi firmado em 17 de agosto de 2022, publicado no DOU de 24 de agosto de 2022 (doc. 113 do SIPAC), com prazo de execução de 06 (seis) meses e de vigência de 12 (doze) meses (doc. 112 do SIPAC).

136. Por meio do primeiro termo aditivo foram prorrogados os prazos de execução e vigência por 02 (dois) meses. O documento foi assinado em 18/05/2023 (doc. 147 do SIPAC), com publicação do extrato no Diário Oficial da União de 22/05/2023 (doc. 148 do SIPAC).

137. Por meio do segundo termo aditivo foram prorrogados os prazos de execução e vigência por 03 (três) meses. O documento foi assinado em 18/09/2023 (doc. 170 do SIPAC), com publicação do extrato no Diário Oficial da União de 22/09/2023 (doc. 171 do SIPAC).

138. Desse modo, o prazo de vigência em encerrará em 22/01/2024, estando o contrato apto à prorrogação.

139. Nesse sentido, constata-se a regularidade da prorrogação tendo em vista que os aditivos precedentes foram assinados antes da data do encerramento de suas respectivas vigências.

2.10 Requisitos da prorrogação

140. Quanto aos requisitos para formalização da prorrogação contratual, deverão ser cumpridos os delineados abaixo:

a) celebração do termo aditivo dentro do prazo de vigência da contratação (conforme Enunciados 106 a 108 do DEPCONSU/PGF/AGU, já transcritos) - **o aditivo deverá ser celebrado até 22/01/2024;**

b) justificativa da prorrogação e demonstração do enquadramento da hipótese no §1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993 e item 5, anexo IX da IN SEGES n. 05/2017); - **cumprido (doc. 174 do SIPAC);**

c) certificação da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 57, §1º, da Lei nº 8.666, de 1993); - **cumprido;**

d) autorização prévia da autoridade administrativa competente para celebrar o contrato (art. 57, §2º, da Lei nº 8.666, de 1993 e item 5, anexo IX da IN SEGES n. 05/2017); - **cumprido (doc. 185 do SIPAC);**

e) 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 e item 11, anexo IX da IN SEGES n. 05/2017); - **cumprido (ordem 178 SIPAC);**

f) disponibilidade orçamentária e prévio empenho nos termos do art. 60 da Lei nº 4.320/1964, nos casos em que couber; - **cumprido (doc. SIPAC 181);**

g) ciência da contratada, por escrito, em relação aos prazos propostos no caso de prorrogação; - **cumprido (doc. 174 do SIPAC);**

h) análise prévia da consultoria jurídica do órgão (art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666, de 1993 e item 5, anexo IX da IN SEGES n. 05/2017); - **cumprido;**

i) elaboração de minuta do termo aditivo (art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666, de 1993 e item 5, anexo IX da IN SEGES n. 05/2017); - **cumprido (doc. 179 do SIPAC)**;

j) Renovação e complementação da garantia, caso necessário. - **em cumprimento - há previsão de reforço e renovação da garantia na cláusula quinta da minuta do termo aditivo (doc. 179 do SIPAC)**;

141. Assim, constata-se que foram observados os requisitos para prorrogação do contrato.

2.11 DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

142. No presente caso, em atenção aos arts. 7º, § 2º, inciso III, e 38, *caput*, da Lei nº 8.666, de 1993, c/c o art. 8º, inciso IV, do [Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019](#), consta do processo a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

143. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a [Orientação Normativa AGU nº 52/2014](#).

144. No caso, consta nos autos declaração do setor competente no sentido de que se trata de despesa administrativa considerada ordinária, já prevista no orçamento e destinada à manutenção de ação preexistente, pelo que resta dispensada, com base na autorização constante da Orientação Normativa AGU nº 52/2014, a juntada aos autos dos documentos indicados no art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar n.º 101, de 2000.

2.12 MINUTA DO TERMO ADITIVO

145. 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.

146. 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).

147. 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.

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

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

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

150. Além disso, de acordo com o art. 8º, § 2º, da [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#) c/c art. 7º, § 3º, V, do [Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 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.

151. 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.

152. 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 8.666/1993 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/DEPCONSU/PGF/AGU](#).

3. CONCLUSÃO

153. Ante o exposto, ressalvadas as questões técnico-administrativas e as aquelas ditadas 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/sugestões assinaladas**, em especial as constantes do itens 116, 149, 150, 151, 152.

154. 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.

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

156. 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*".

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

Juiz de Fora, 04 de dezembro de 2023.

EDUARDO FERREIRA PEREIRA
Procurador Federal
Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto ao IF Sudeste MG

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 EDUARDO FERREIRA 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 1358950102 e chave de acesso 1b0b71f1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO FERREIRA PEREIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-12-2023 17:20. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
