



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
PARECER n. 00414/2024/NLC/ETRLIC/PGF/AGU

NUP: 23223.001210/2022-10

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

ASSUNTOS: ADITIVO. ALTERAÇÃO CONTRATUAL.

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 061/2023, obra de engenharia, mediante o regime de execução de empreitada por preço unitário, que tem por objeto alteração contratual para acréscimo e supressão, nos termos do art. 65, inc. I, alínea “a e “b”, da Lei nº 8.666/93 e do Decreto 7.581/2011, passando o valor do contrato atualizado de R\$ 1.399.114,26 para R\$ 1.552.368,73, um acréscimo de R\$ 263.166,02 e uma supressão de R\$ 109.911,55, além da prorrogação do prazo de vigência contratual, cumulado com a prorrogação do prazo de execução, nos termos do art. 57, §1º, inc. IV, da Lei nº 8.666/93, passando o prazo final de vigência do contrato de 28.08.2024 para 28.10.2024.

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

1. Parecer 00799/2022/NLC/ETRLIC/PGF/AGU (SEQ 9)
2. Edital e anexos (SEQ 11, fls. 96-120)
3. Contrato 081/2022 (SEQ 11, fls. 299-302 e publicação no SEQ 11, fl. 326)
4. Termo de rescisão unilateral do contrato 081/022 (SEQ 15, fls. 435-436)
5. Planilhas e cronograma físico financeiro atualizado (SEQ 15, fls. 437-541)
6. Relatório de Preços - Remanescente (SEQ 15, fl. 542)
7. Proposta da pretensa contratada com o desconto inicial (SEQ 15, fls. 545-576)
8. Contrato do remanescente - 61/2023 (SEQ 26, fls. 14-18)
9. Primeiro termo de apostilamento - reajuste (SEQ 27, fls. 36-38)
10. Relatório técnico - proposta de alteração - justificativas (SEQ 27, fls. 67-89)
11. Planilhas de custos unitários (SEQ 27, fls. 90-107, 110-127)
12. Cronograma físico-financeiro (SEQ 27, fl. 108)
13. BDI (SEQ 27, fl. 109)
14. ART (SEQ 27, fls. 128-132)
15. Plantas (SEQ 27, fls. 133-135; SEQ 28, fls. 1-9)
16. Ciência da contratada (SEQ 28, fl. 15)
17. Ofício Interno 660/2024 - DIRENGREI (SEQ 28, fls. 28-29)
18. Projeto básico alterado (SEQ 28, fls. 30-108)
19. Ofício Interno 661/2024 - DIRENGREI (SEQ 28, fls. 109-110)
20. Documentação de habilitação da contratada (SEQ 28, fls. 111-114)
21. Minuta de termo aditivo (SEQ 28, fls. 115-117)
22. Declaração de dotação e adequação orçamentária (SEQ 28, fl. 119)
23. Lista de Verificação (SEQ 28, fls. 16-25, 120-123)
24. Aprovação do projeto básico ajustado (SEQ 28, fl. 127).

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, inobstante a aprovação dos documentos que instruem o feito, não se localiza autorização específica para a alteração, o que **deve ser providenciado**.
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 n.º 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.

*(...) § 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. As alterações qualitativas e quantitativas do contrato administrativo são legalmente admissíveis, nas hipóteses e limites estabelecidos no art. 65 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

"Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

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

II - por acordo das partes:

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 conseqüências 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. [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

*§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, **nas mesmas condições contratuais**, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.*

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

I - (VETADO)

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

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

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

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

II - NO ÂMBITO DO MESMO ITEM, O RESTABELECIMENTO PARCIAL OU TOTAL DE QUANTITATIVO ANTERIORMENTE SUPRIMIDO NÃO REPRESENTA COMPENSAÇÃO VEDADA, DESDE QUE SEJAM OBSERVADAS AS MESMAS CONDIÇÕES E PREÇOS INICIAIS PACTUADOS, NÃO HAJA FRAUDE AO CERTAME OU À CONTRATAÇÃO DIRETA, JOGO DE PLANILHA, NEM DESCARACTERIZAÇÃO DO OBJETO, SENDO JURIDICAMENTE POSSÍVEL, ALÉM DO RESTABELECIMENTO, A REALIZAÇÃO DE ADITAMENTOS PARA

NOVOS ACRÉSCIMOS OU SUPRESSÕES, OBSERVADOS OS LIMITES LEGAIS PARA ALTERAÇÕES DO OBJETO EM RELAÇÃO AO VALOR INICIAL E ATUALIZADO DO CONTRATO."

REFERÊNCIA: art. 124, inciso I, alínea "b", e arts. 125 e 126 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021; art. 65, inciso I, alínea "b", e § 1º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; Parecer PGFN/CJU/CLC/nº 28/2009, Parecer nº 1359/2010/LC/NAJSP/ AGU, Parecer nº 16/2021/DECOR/CGU/AGU, Despacho nº 158/2021/Decor/CGU/AGU e Despacho nº 172/2021/DECOR/CGU/AGU.

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

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

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

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

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

24. No caso de alteração contratual que acarrete supressão do objeto, mister se faz observar os limites estabelecidos pelo art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, devendo contar com a anuência da contratada se se pretender decrescer tal objeto em percentual maior.

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

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

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. 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”*.

34. 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.

35. No caso concreto, o projeto básico ajustado encontra-se no SEQ 28, fls. 30 - 108, com aprovação no SEQ 28, fl. 127.

DA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL

36. 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.

37. A prorrogação do prazo de vigência do contrato encontra amparo na **cláusula segunda do contrato (SEQ 26, fls. 14-18)** 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 de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

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

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

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

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

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

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

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

(...)

38. No caso concreto, a prorrogação do prazo de vigência e do prazo de execução encontra-se justificada nos autos, nos termos do inc. IV do §1º do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993 (SEQ 27, fl. 87).

REQUISITOS DO ADITAMENTO

39. 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) - **cumprido**
- 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**
- c) descrição do objeto do contrato com as suas especificações e do modo de execução (art. 65, caput, da Lei n. 8.666/93) - **cumprido**
- d) descrição detalhada da proposta de alteração (art. 65, caput, da Lei n. 8.666/93) - **cumprido**
- 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**
- f) não descaracterização do objeto contratual (art. 65, caput e §1º, da Lei n. 8.666/93) – **cumprido**
- 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**
- h) autorização do aditamento pela autoridade competente (art. 38, caput e parágrafo único, da Lei n. 8.666/93) - **comprovar**
- 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) - **comprovar FGTS vencido**

j) disponibilidade orçamentária - **cumprido**

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

l) elaboração de minuta do termo aditivo (art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93) - **cumprido**

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**

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 - **posterior**. Não é demais alertar o gestor que "É irregular a aceitação de cartas de fiança fidejussória, de natureza não bancária, como garantia de contrato administrativo, uma vez que não correspondem ao instrumento de fiança bancária (art. 56, § 1º, inciso III, da Lei 8.666/1993 e art. 96, § 1º, inciso III, da Lei 14.133/2021), emitida por banco ou instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil." (Acórdão TCU n. 597/2023, Plenário, Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo, Boletim de Jurisprudência n. 441. e Informativo de Licitações e Contratos n. 456.);

o) prévio empenho nos termos do art. 60 da Lei nº 4.320/1964 - **comprovar**

p) publicação na imprensa oficial do extrato do termo aditivo (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93) - **posterior**

q) tratando-se de alteração de cronograma físico-financeiro de serviço de engenharia, contemplar essa alteração no termo de aditamento (TCU, Acórdão 4465/2011-Segunda Câmara) - **cumprido**

r) 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**

s) constar anotação de responsabilidade técnica relativa às alterações nas planilhas orçamentárias integrantes do projeto (Lei nº 6.496/1977, art. 10, II, e art. 12, da Resolução CONFEA Nº 1.137, de 31 de março de 2023, Súmula 260 do TCU e Decreto 7983/2013, art. 10) - **cumprido**

t) 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**

u) 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**

v) que seja verificado e certificado nos autos o atendimento da cláusula décima quarta do contrato, referente aos requisitos para a alteração do contrato - **cumprido**

40. Para os requisitos considerados como adequadamente satisfeitos, foi indicada ao lado das alíneas acima uma observação de "cumprido" em negrito, considerados constantes nos documentos relatados no relatório que inicia a presente manifestação. Nos demais casos ou em situação de cumprimento parcial, serão realizadas análises específicas em seguida.

41. **Recomenda-se, tão somente, seja observada, por ocasião do aditamento, a regularidade fiscal da contratada, vez que a comprovação junto ao FGTS, no presente momento, encontra-se vencida. Ademais, tal qual apontado no início da presente manifestação, orienta-se pela juntada da autorização administrativa para o aditamento, bem como observadas as rotinas posteriores (empenho, publicação, reforço da garantia).**

DA PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA CONTRATUAL

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

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

(...)

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

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

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

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

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

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

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

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

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

43. No caso concreto, a prorrogação do prazo de vigência pode decorrer da alteração do projeto ou especificações, pela Administração e/ou do aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei, bem como demanda justificativa quanto à necessidade quantitativa do prazo objeto de prorrogação (SEQ 27, fls. 67-89).

44. Quanto aos **requisitos do aditamento que tenha por objeto a prorrogação 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) - **cumprido**
- b) justificativa da prorrogação e demonstração do enquadramento da hipótese no §1º do art. 57 da Lei nº 8.666/93 - **cumprido**
- c) certificação da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 57, §1º, da Lei nº 8.666/93) - **cumprido**
- d) autorização prévia da autoridade administrativa competente para celebrar o contrato (art. 57, §2º, da Lei nº 8.666/93) - **providenciar**
- 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) - **observar**
- f) disponibilidade orçamentária e prévio empenho nos termos do art. 60 da Lei nº 4.320/1964 - **cumprido**
- g) emissão de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), conforme exigência dos arts. 1º e 2º da Lei 6.496, de 1977; art. 10, II, e art. 12, Resolução CONFEA Nº 1.137, de 31 de março de 2023, art. 10 do Decreto 7.983, de 2013, e Súmula 260 do TCU - **cumprido**
- h) ciência da contratada, por escrito, em relação aos prazos propostos no caso de prorrogação - **cumprido**
- i) análise prévia da consultoria jurídica do órgão (art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93) - **cumprido**
- j) elaboração de minuta do termo aditivo (art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93) - **cumprido**
- k) Renovação do valor da garantia - **observar**
- l) publicação na imprensa oficial do extrato do termo aditivo (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93) - **observar**
- m) tratando-se de alteração de cronograma físico-financeiro de obra de engenharia, contemplar essa alteração no termo de aditamento (TCU, Acórdão 4465/2011-Segunda Câmara) - **cumprido**

n) em se tratando de obra 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**

45. As observações lançadas acima são as mesmas já deduzidas no parágrafo 41.

MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO

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

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

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

49. Neste ponto, destaca o teor dos Enunciados Consultivos da Procuradoria Geral Federal:

88 LICITAÇÕES

A penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração (artigo 87, inciso III, Lei n. 8.666/1993) proíbe a participação de empresas em licitações e contratações do **ente responsável pela aplicação da sanção**. A penalidade de impedimento de licitar (artigo 7º da Lei 10.520/2002) somente veda a participação de empresas em licitações e contratações em toda a Administração Pública Federal se a penalidade houver sido aplicada por ente federal.

Fonte: Parecer n. 00008/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 39).

89 LICITAÇÕES

As penalidades de suspensão (artigo 87, inciso III, Lei n. 8.666/1993), de declaração de inidoneidade (artigo 87, inciso IV, Lei n. 8666/1993) e de impedimento (artigo 7º da Lei n. 10.520/2002) **impostas ao contratado, devem ser aplicadas com efeitos *ex nunc* (para o futuro), sem gerar a rescisão imediata dos contratos firmados anteriormente.**

Fonte: Parecer n. 00008/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 39).

90 LICITAÇÕES

As penalidades de suspensão (artigo 87, inciso III, Lei n. 8666/1993), de declaração de inidoneidade (artigo 87, inciso IV, Lei 8666/1993) e de impedimento (artigo 7º da Lei n. 10.520/2002) impostas ao contratado impedem a renovação contratual (artigo 57, incisos II, e IV, Lei n. 8.666/1993), mas **não vedam a prorrogação dos prazos de contratada amparada exclusivamente nas hipóteses do §1º do artigo 57 e do §5º do artigo 79 da Lei n. 8.666/1993.**

Fonte: Parecer n 00008/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 39).

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

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

(*) Editada pela Portaria AGU nº 124, de 25 de abril de 2014, publicada no DOU I 2/5/2014, p.2-3.

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

53. Assim, dever ser demonstrado no processo a manutenção das condições de habilitação (arts . 29 e 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993), o que demanda verificação da Administração por ocasião da perfectibilização do termo aditivo.

DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

54. 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 (SEQ 28, fl. 119).

55. 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.

56. 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/PFG/AGU nº 01/2012).

57. Desta forma, a Administração **deve informar** a natureza das ações pretendidas para, em seguida, manifestar-se se trata de situação que reclama ou não o cumprimento do art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, o que foi enfrentado nos autos da seguinte forma:

DECLARAMOS que que o orçamento para a execução do objeto do referido processo está alocado na AÇÃO 20RG, sendo que esta ação está classificada na LOA 2024 como "REESTRUTURACAO E MODERNIZACAO DAS INSTITUICOES - DECORRENTE DE EMENDA INDIVIDUAL", sendo assim, DECLARO que o montante tem adequação orçamentária

e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. No exercício em vigor não haverá impacto ou cancelamento de outras dotações para atendimento da despesa.

DA GARANTIA

58. O art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993 só legitima o fornecimento de garantias na forma de caução (em dinheiro ou títulos públicos), seguro-garantia ou fiança bancária, o que deve ser observado pela Administração.

59. Portanto, as cartas de fiança fidejussória concedidas por estabelecimentos não legalmente autorizados a atuar como bancos não se constituem, evidentemente, de fianças bancárias, se fazendo inaptas à garantia de contratos públicos, como se observa a seguir:

É irregular a aceitação de cartas de fiança fidejussória, de natureza não bancária, como garantia de contrato administrativo, uma vez que não correspondem ao instrumento de fiança bancária (art. 56, § 1º, inciso III, da Lei 8.666/1993 e art. 96, § 1º, inciso III, da Lei 14.133/2021), emitida por banco ou instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil.

*Representação formulada ao TCU apontou possível irregularidade quanto ao fato de órgãos da Administração Pública Federal estarem admitindo garantias de execução contratual constituídas por “cartas de fiança” emitidas por empresas não autorizadas pelo Banco Central do Brasil a operar no ramo bancário, em inobservância ao disposto no art. 56 da Lei 8.666/1993. Preliminarmente, a unidade técnica especializada levantou doze empresas que supostamente comercializam “cartas de fiança fidejussórias”. Em seguida, diligenciou as prefeituras dos sete municípios em que estão sediadas, a fim de obter as notas fiscais por elas emitidas desde 2016 e, a partir daí, identificar os adquirentes das fianças. Depois, mediante cruzamento com banco de dados de contratações públicas federais, identificou aquelas empresas adquirentes de fianças que já foram contratadas por órgãos da Administração, tendo como critérios o valor contratual acima de R\$ 1 milhão e a data de assinatura a contar de 1º/8/2017, de modo a abranger contratos talvez ainda vigentes em função de prorrogações. Como resultado, foi obtida amostra de 71 contratos com suspeita de terem sido garantidos por “cartas de fiança fidejussórias”, espalhados entre 48 órgãos públicos federais. O passo seguinte foi diligenciar os órgãos contratantes, com vistas a confirmar a aceitação das fianças não bancárias. De acordo com a unidade instrutiva, restaram confirmados “nove contratos administrativos firmados por oito órgãos públicos federais nos quais foram indevidamente aceitas ‘cartas de fiança fidejussória’, sendo que pelo menos sete desses contratos já estão com a vigência expirada.”. Com relação a quatro contratos, sua proposta foi de apenas dar ciência da irregularidade aos órgãos contratantes, tendo em conta que já não estariam mais vigentes, além da “baixa materialidade” das fianças admitidas. Quanto a outros três contratos, considerando que a falha na aceitação das “cartas de fiança fidejussórias” fora percebida e regularizada logo após a contratação ou nas renovações, a unidade técnica não propôs encaminhamento, ressaltando o contrato, já expirado, do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados, gerido pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), cuja “carta de fiança fidejussória” fora substituída por seguro-garantia nas renovações, passando a se adequar à lei. Como não ficou claro se a entidade exigira tal regularização, a proposta da unidade técnica foi de cientificá-la do “erro inicial”. Especialmente a respeito dos dois contratos da Universidade Federal Fluminense, os quais ainda poderiam estar vigentes, a proposta da unidade instrutiva foi de dar ciência da irregularidade acerca da admissão de garantias por “cartas de fianças fidejussórias”, ponderando, no entanto, a “baixa materialidade”, além do que a entidade se comprometera a regularizar a situação. **Em seu voto, o relator deixou assente não haver dúvida quanto à inidoneidade das “cartas de fiança fidejussória” como garantia de contratos administrativos, uma vez que o art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993 só legitima o fornecimento de garantias na forma de “caução (em dinheiro ou títulos públicos), seguro-garantia ou fiança bancária” (grifo no original), e que essa exigência fora repetida no art. 96, § 1º, da Lei 14.133/2021, cujo inciso III reforça que deve ser a “fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil” (grifos no original). Portanto, as “cartas de fiança fidejussória” concedidas por estabelecimentos não legalmente autorizados a atuar como bancos “não se constituem, evidentemente, de fianças bancárias, se fazendo inaptas à garantia de contratos públicos”. Segundo o relator, são “estabelecimentos fora do sistema financeiro, sem regulamentação específica e sobre os quais não há nenhum controle do poder público acerca da***

sua gestão econômica e capacidade de honrar compromissos, configurando-se alto risco de que as garantias por eles emitidas se tornem inúteis”. Diferentemente da unidade técnica, ponderou que a materialidade financeira “não pode ser critério para pôr a salvo desde logo” a responsabilidade das empresas emitentes das “cartas de fiança fidejussória” e das contratadas, uma vez que o enfoque, para ele, “não é de reparação de dano, mas de repreensão à fraude”. Nesse sentido, sustentou que as empresas que atuaram na emissão e no oferecimento indevidos de “cartas de fiança fidejussória”, de natureza não bancária, para a garantia de contratos públicos, sem validade para tanto, com infringência do art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993, deveriam ser ouvidas para fins de eventual aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, no que foi acompanhado pelos demais ministros. Também acolhendo proposição do relator, o Plenário decidiu dar ciência aos órgãos contratantes identificados nos autos, com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, que a aceitação de “cartas de fiança” dessa natureza nos seus respectivos contratos “afronta o disposto no art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 96, § 1º, da Lei 14.133/2021, visto que tais ‘cartas de fiança fidejussória’ não correspondem ao instrumento de fiança bancária”, alertando-os ainda de que “a reincidência na irregularidade sujeita os responsáveis à possibilidade de apenação pelo TCU”.

Acórdão 597/2023 Plenário, Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo. Informativo de Licitações e Contratos n. 456.

DO TERMO ADITIVO

60. A minuta de termo aditivo (SEQ 28, fls. 115-117) encontra-se adequada sob o aspecto jurídico, estando apta a produzir efeitos legais.

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

Voto:

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

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

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

15. **Não se trata de simples formalidade. Em verdade, a formalização dos contratos no âmbito do poder público, pela administração direta ou indireta, assegura a publicidade do ato, e vias de consequência, a transparência e a lisura do negócio. Há que se considerar também que a assinatura do contrato dificulta, sobremaneira, o desvio de recursos e torna difícil a prática das mais diversas ilicitudes. Em síntese, a ausência de contrato escrito, sem dúvida, é fonte de desvio e desmando e não favorece nem ao contratante nem ao contratado. Por isso mesmo, a lei fulmina como absolutamente nula avença dessa natureza e nem mesmo reconhece a boa-fé das partes envolvidas.**

Acórdão:

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

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

62. 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

63. 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.

64. 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.

65. 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".

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

CONCLUSÃO

67. 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 12, 39, 41, 44 e 55**.

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

69. 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".

70. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ETR LIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 2º, incisos I e II e art. 4º, inc. I, da Portaria PGF nº 931/2018).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 18 de abril de 2024.

DOUGLAS ALEXANDRE GOERGEN
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) 23223001210202210 e da chave de acesso 9a2396cc



Documento assinado eletronicamente por DOUGLAS ALEXANDRE GOERGEN, 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 1471534397 e chave de acesso 9a2396cc no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DOUGLAS ALEXANDRE GOERGEN, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 18-04-2024 11:38. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
