



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. 00050/2024/GAB/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/AGU**

**NUP: 23223.000414/2024-03**

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

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

EMENTA: I. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. TERMO ADITIVO. ALTERAÇÃO CONTRATUAL QUANTITATIVA.

II. SERVIÇO NÃO CONTINUADO DE ORGANIZAÇÃO E PROMOÇÃO DE EVENTO.

III. FUNDAMENTO LEGAL: ART. 124, I, "B", DA LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021.

IV. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

## RELATÓRIO

1. Cuida-se da análise da regularidade jurídica de minuta de primeiro termo aditivo ao contrato de serviço de organização e promoção de evento - 134ª reunião ordinária do Conselho Nacional Das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional (CONIF), que tem por objeto a alteração contratual para o acréscimo correspondente a **R\$ 3.705,00**.

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

1. Contrato 42/2024, com vigência de 08/05/2024 a 04/11/2024 (ordem 45 SIPAC);
2. Solicitação da alteração contratual (ordem 48 do SIPAC);
3. regularidade fiscal (ordem 51 do SIPAC);
4. minuta de termo aditivo com a alteração pretendida (ordem 52 do SIPAC);
5. declaração de disponibilidade e adequação orçamentária (ordem 54 do SIPAC);
6. despacho de encaminhamento para análise jurídica (ordem 56 do SIPAC).

3. Consulta analisada em regime de urgência em razão de solicitação da Administração (ordem 57)

4. É o relatório.

## DA FUNDAMENTAÇÃO

### FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

5. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, 4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. 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 às 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.

### **DA ALTERAÇÃO CONTRATUAL**

8. As alterações qualitativas e quantitativas do contrato administrativo são legalmente admissíveis, nas hipóteses e limites estabelecidos na Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

(...)

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso I do caput deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

(...)

Art. 124. 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 a seus objetivos;

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

(...)

§ 1º Se forem decorrentes de falhas de projeto, as alterações de contratos de obras e serviços de engenharia ensejarão apuração de responsabilidade do responsável técnico e adoção das providências necessárias para o ressarcimento dos danos causados à Administração.

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

Art. 126. As alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei não poderão transfigurar o objeto da contratação.

9. 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

"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>.

10. Pela expressão "valor inicial atualizado do contrato" entende-se o seu valor original acrescido de eventuais atualizações financeiras ocorridas ao longo de seu prazo de vigência, tais como reajustes, revisões, repactuações e reequilíbrios. Por outro lado, devem ser excluídos da abrangência do conceito de "valor inicial atualizado" os acréscimos e supressões já eventualmente efetivados (Acórdão nº 1.080/2008 –Plenário).

11. À vista das transcrições acima, verifica-se que a Lei nº 14.133, de 2021, 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.

12. Tais modificações contratuais podem ser de natureza qualitativa (art. 124, inciso I, alínea "a", da Lei nº 14.133, de 2021) – “quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos” - ou quantitativa (art. 124, inciso I, alínea "b", da Lei nº 14.133, de 2021) – “quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei”.

13. Nas alterações quantitativas devem ser mantidos os mesmos preços unitários; 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. 127 da Lei nº 14.133, de 2021), respeitados os limites estabelecidos no art. 125.

14. Nesses termos, deve o gestor assegurar a vantajosidade da alteração contratual, sem a incidência de sobrepreço, que ocorre quando o preço é orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada (art. 6º, inciso LVI, da Lei nº 14.133, de 2021).

15. Ainda com relação à definição do valor do aditamento, é relevante destacar a vedação à redução da diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência em favor do contratado em decorrência do aditamento que modifica a planilha orçamentária (artigo 128 da Lei nº 14.133, de 2021 e art. 14 do Decreto n.º 7.983, de 2013).

16. Para que se proceda às alterações do contrato administrativo, como visto, exige o art. 124, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, que as modificações sejam devidamente justificadas, sendo necessário que os relatos e pareceres da área técnica demonstrem efetivamente o enquadramento do caso nas hipóteses legais.

17. **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 ou adequadas 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.

18. A Administração deve justificar a pretendida alteração contratual com base em fatos comprovados e elementos sólidos que demonstrem objetivamente a real necessidade de se modificar a demanda inicialmente contratada. Assim, os motivos a serem invocados como justificativas para a modificação contratual, por guardarem pertinência com questões de ordem técnica e administrativa, são estranhos aos misteres desta Consultoria, **devendo ser juntada nos autos a documentação correlata que lhes dá suporte**. Trata-se, assim, de matéria de exclusiva responsabilidade da Administração, nos termos do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União.

19. Não consta nos autos a proposta apresentada pela contratada com a descrição detalhada dos quantitativos e preços dos acréscimos e nem a demonstração de compatibilidade com o preço de mercado, o que também deve ser providenciado.

20. Os limites de acréscimos e supressões contratuais previstos art. 125, da Lei nº 14.133, de 2021, devem ter como base de cálculo:

- a) o valor atualizado do item que sofrerá a alteração, quanto a contratos derivados de licitações do tipo menor preço por item com adjudicação por item, **ou**
- b) o valor inicial atualizado do contrato, nos casos de licitação de do tipo menor preço global com adjudicação global, ainda que a alteração recaia sobre apenas um ou alguns itens que compõem seu objeto.

21. Cita-se, a propósito, Enunciado Consultivo PGF n. 367, referente à legislação anterior e aplicável, no que couber, em relação à Lei nº 14.133, de 2021:

367 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 o valor atualizado do item que sofrerá a alteração, quanto a contratos derivados de licitações do tipo menor preço por item com adjudicação por item, ou o valor inicial atualizado do contrato, nos casos de licitação de do tipo menor preço global com adjudicação global, ainda que a alteração recaia sobre apenas um ou alguns itens que compõem seu objeto.

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

22. No presente caso, constata-se que a alteração proposta considerou como base de cálculo o valor inicial do contrato por se tratar de contrato com adjudicação global.

### **Atualização do Mapa de Riscos**

23. Nos termos do que preconiza o art. 26, §1º, inciso IV, da Instrução Normativa SEGES/MPDG n.º 5, de 2017, aplicável, no que couber, por força da Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 2022, 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.

24. 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.

25. Nessa senda, recomenda-se que a Administração avalie se o presente aditamento constitui ou não evento relevante, para os fins do dispositivo em comento, quanto à eventual atualização do mapa de risco, se for o caso.

### **Requisitos da alteração contratual para acréscimos e/ou supressões**

26. 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 (art. 132 da Lei nº 14.133, de 2021) - **cumprido;**
- b) justificativa da alteração (art. 6º, inciso XVII, da Lei nº 14.133, de 2021) - **cumprido;**
- c) demonstração da presença de razões supervenientes que motivem a alteração (art. 6º, XXVII, alínea "a" da Lei nº 14.133, de 2021) - **não cumprido;**
- d) descrição do objeto do contrato com as suas especificações e do modo de execução (art. 124, da Lei n. 14.133 de 2021, item 2.4, a, Anexo X, IN n. 05/2017) - **cumprido;**
- e) descrição detalhada da proposta de alteração (art. 124, da Lei n. 14.133, de 2021, item 2.4, b, Anexo X, IN n. 05/2017) - **cumprido;**
- f) 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 (arts. 125 e 130, da Lei nº 14.133, de 2021) - **cumprido;**
- g) não descaracterização do objeto contratual (art. 126, da Lei 14.133, de 2021) – **cumprido;**
- i) manutenção de todas as condições de habilitação e ausência de impedimentos à contratação (art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021), com verificação de sistemas e sítios da internet - exibição do SICAF, Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal-CADIN e Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU) - **cumprido;**
- j) disponibilidade orçamentária (art. 6º, XXIII, alínea "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133, de 2021) - **atendido;**
- k) elaboração de minuta do termo aditivo (art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021) - **atendido;**
- l) análise prévia da consultoria jurídica (art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021) - **atendido;**
- 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 - **não atendido;**
- n) prévio empenho nos termos do art. 60 da Lei nº 4.320/1964 - **atendido;**
- p) divulgação do termo aditivo no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma prevista no art. 94 da Lei 14.133, de 2021, bem como no respectivo sítio oficial na Internet, em atenção ao art. 91, caput, da Lei n.º 14.133, de 2021, e ao art. 8º, §2º, da Lei n. 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto n. 7.724, de 2012. **(providência futura)**
- q) havendo a inclusão de custo unitário não originalmente previsto, atestar que os preços foram fixados por meio da aplicação da relação geral entre os valores da proposta e o do orçamento-base da Administração sobre os preços referenciais ou de mercado vigentes na data do aditamento (art. 127, da Lei n.º 14.133, de 2021) - **não atendido;**

27. **Para os requisitos considerados como adequadamente satisfeitos, foi indicada ao lado das alíneas acima uma observação de "cumprido" em negrito. Nos demais casos ou em situação de cumprimento parcial, recomenda-se o atendimento pela Administração e/ou o ateste nos autos.**

### **Minuta do termo aditivo**

28. No caso, verifica-se que a Administração utilizou o modelo da minuta disponibilizado pela Advocacia-Geral da União.

29. A minuta de contrato está presente na ordem 52 do SIPAC e encontra-se formalmente em ordem. Sem embargo disso, quanto ao conteúdo das alterações destacadas ou das partes editáveis da minuta, recomenda-se sejam

descritas na cláusula primeira as alterações realizadas e seja preenchida a cláusula quarta.

30. Deve ainda ser reavaliada a manutenção do item 2.2 na cláusula segunda, pois não há indicativo no contrato ou termo de referência de que o valor do contrato seja meramente estimativo.

### DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

31. No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, alínea "j", art. 18, caput, e art. 150 da Lei nº 14.133, de 2021, consta, conforme indicado no item 2 desta manifestação, declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes do aditivo, com a indicação da respectiva rubrica.

32. Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do aditivo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

33. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#) (LRF), 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 ("As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000").

### DA PUBLICIDADE E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

34. É obrigatória a divulgação do contrato e seus aditamentos no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, na forma prevista no art. 94 da Lei 14.133, de 2021, bem como no respectivo **sítio oficial na Internet**, em atenção ao art. 91, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, e ao art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 2012.

### CONCLUSÃO

35. Em face do exposto, manifesta-se pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, do procedimento de aditivo submetido ao exame desta unidade consultiva (art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021), **condicionada ao atendimento das recomendações formuladas, notadamente as destacadas neste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

36. As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

37. 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*".

38. À Pró-Reitoria de Administração.

Juiz de Fora, 16 de maio de 2024.

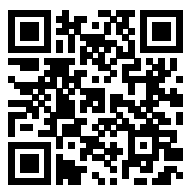
EDUARDO FERREIRA PEREIRA

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) 23223000414202403 e da chave de acesso a822d01c



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 1501889549 e chave de acesso a822d01c 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: 16-05-2024 21:53. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---