



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO
ALEGRE/RS

PARECER n. 035/2024/PF-UFCSPA/PGF/AGU

NUP: 23103.017823/2022-35

**INTERESSADOS: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE
- UFCSPA**

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. TERCEIRO TERMO ADITIVO. ACRÉSCIMO E SUPRESSÃO CONTRATUAL. IMPERMEABILIZAÇÃO E LAJES NOS PRÉDIOS 1 E 2 DO CAMPUS CENTRO DA UFCSPA. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.

1. RELATÓRIO

1. Retorna ao exame desta Procuradoria Federal o procedimento administrativo acima epigrafado, contendo requerimento de análise jurídica da minuta de Terceiro Termo Aditivo ao Contrato n. 62/2022 (Pregão Eletrônico n. 18/2022), tendo por finalidade a prorrogação dos prazos de execução e de vigência, bem como o acréscimo de R\$ 55.508,54 (cinquenta e cinco mil, quinhentos e oito reais e cinquenta e quatro centavos), representando o percentual de 8,49% (oito, vírgula quarenta e nove por cento) do valor original, totalizando o percentual de acréscimos até o presente aditivo de 24,93% (vinte e quatro, vírgula noventa e três por cento).

2. Os artefatos relevantes à análise jurídica serão referenciados ao longo desta manifestação.

É o suficiente relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

3. Importante destacar que o artigo 190 da lei n. 14.133/21 dispõe que o contrato assinado antes de sua entrada em vigor continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada, ou seja, pela Lei n. 8.666/93:

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

4. Os temas repetitivos nesta etapa do processo estão subsumidos no conteúdo do **PARECER n. 00127/2023/PF-UFCSPA/PGF/AGU**, motivo pelo qual, sem a necessidade de transcrição de seus termos, são

considerados parte integrante desta manifestação.

2.1 Da prorrogação contratual

5. O artigo 57 da Lei n. 8.666/93 estabelece a possibilidade de prorrogação de vigência contratual e os casos em que é possível prorrogar o prazo de entrega do bem ou da execução do contrato, vejamos:

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 alguns 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.”

6. Conforme revela a minuta do Termo Aditivo (SEI! 1904489) que se pretende firmar, as respectivas prorrogações estão assim entabuladas:

a) Prorrogar o prazo de vigência em sessenta (60) dias, para vigor de 13/08/2024 à 11/10/2024.

b) Prorrogar o prazo de execução em trinta (30) dias, para vigor da assinatura deste Termo.

7. A justificativa para o elastecimento dos prazos constam do Termo de Referência (SEI! 1888268):

"6. DO PRAZO DE EXECUÇÃO E VIGÊNCIA

16.1. O prazo de execução deverá ser prorrogado por 30 (trinta) dias, acrescidos ao final do prazo atualmente vigente, após assinatura do termo aditivo pela autoridade máxima da UFCSPA ou por representante por ela designado e também por representante da CONTRATADA.

16.2. O prazo de vigência deverá ser prorrogado por 60 (sessenta) dias, acrescidos ao final do prazo atualmente vigente, após assinatura do termo aditivo pela autoridade máxima da UFCSPA ou por representante por ela designado e também por representante da CONTRATADA.

16.2. Eventuais prorrogações no prazo fixado poderão ser concedidas nos termos do Art. 57 da Lei nº 8.666/93".

2.2 Da alteração contratual

8. 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;

§ 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.” (grifamos)

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 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>.

10. Registra-se ainda o seguinte enunciado do Departamento de Consultoria da Procuradoria Geral Federal:

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".

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

11. 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.

12. 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”.

13. 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).

14. 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.)

15. Acerca da efetiva distinção entre as alterações quantitativas das qualitativas do contrato administrativo, leciona Joel de Menezes Niebuhr:

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

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

(Licitação Pública e Contrato Administrativo. 4 ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 961-962)

16. 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.

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 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. Nesta toada, 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.

18. Observa-se, ainda, as previsões do instrumento contratual atualmente vigente (SEI! 1529895):

"14. CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DO REGIME DE EXECUÇÃO E DAS ALTERAÇÕES
14.1. Eventuais alterações contratuais reger-se-ão pela disciplina do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993, bem como do ANEXO X da IN SEGES/MP nº 05, de 2017.
(...)."

2.3 Dos requisitos do aditamento

19. Trata-se de aditamento visando o acréscimo de R\$ 55.508,54 (cinquenta e cinco mil, quinhentos e oito reais e cinquenta e quatro centavos), representando o percentual de 8,49% (oito, vírgula quarenta e nove por cento) do valor original, totalizando o percentual de acréscimos até o presente aditivo de 24,93% (vinte e quatro, vírgula noventa e três por cento). Assim, o valor total da contratação original atualizado, passa de R\$ 773.687,50 (setecentos e setenta e três mil e seiscentos e oitenta e sete reais e cinquenta centavos) para R\$ 829.194,91 (oitocentos e vinte e nove mil, cento e noventa e quatro reais e noventa e um centavos).

20. 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)- **(SEI!1760297)**;
- 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) - **(SEI! 1888291)**;
- c) descrição do objeto do contrato com as suas especificações e do modo de execução (art. 65, *caput*, da Lei n. 8.666/93) - **(SEI! 1888268)**;
- d) descrição detalhada da proposta de alteração (art. 65, *caput*, da Lei n. 8.666/93) - **(SEI! 1888291)**;
- 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) - **(SEI! 1888295 e 1888296)**;
- f) não descaracterização do objeto contratual (art. 65, *caput* e §1º, da Lei n. 8.666/93); **(SEI! 1888268)**
- 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) - **(SEI! 1888268)**;
- h) autorização do aditamento pela autoridade competente (art. 38, *caput* e parágrafo único, da Lei n. 8.666/93) - **(SEI! 1904671)**;
- 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) - **(SEI! 1904463, 1904471, 1904476 e 1904477)**;
- j) disponibilidade orçamentária - **(SEI! 1904109)**;

- k) análise prévia da consultoria jurídica do órgão (art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93) **(pendente)**;
- l) elaboração de minuta do termo aditivo (art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93) - **(SEI! 1904489)**;
- m) reforço do valor da garantia - **(pendente)**;
- n) publicação na imprensa oficial do extrato do termo aditivo (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93) **(pendente)**;

3. DO TERMO ADITIVO

21. A minuta de termo aditivo (SEI! 1904489) encontra-se adequada sob o aspecto jurídico, estando apta a produzir efeitos legais.
22. Ressaltamos 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.
23. Por fim, em relação a esse tópico, sugere-se ao gestor a certificação da capacidade jurídica dos representantes da contratada para aditar a avença.

4. PUBLICAÇÃO E LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

24. 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.
25. 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.

26. 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"*.

27. 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.

5. CONCLUSÃO

28. Pelo exposto, **a Advocacia-Geral da União, por intermédio da Procuradoria Federal junto à UFCSPA** (art. 131 da Constituição Federal, art. 11, IV, "b" da Lei Complementar n. 73/93 e art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93), **entende viável as alterações e as prorrogações contratuais pretendidas**, uma vez observadas ou fundamentadamente afastadas as recomendações apresentadas neste parecer.

Encaminhe-se à PROAD.

Porto Alegre, 27 de maio de 2024.

Alexandre Brentano
Procurador Federal
Procurador-Chefe da PF-UFCSPA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23103017823202235 e da chave de acesso 09de79ef



Documento assinado eletronicamente por ALEXANDRE BRENTANO, 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 1511385816 e chave de acesso 09de79ef no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALEXANDRE BRENTANO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 28-05-2024 19:15. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
